

Universidade Federal Fluminense - UFF
Instituto de Estudos Estratégicos - INEST
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Segurança e da Defesa -
PPGEST

Em busca de uma inserção internacional soberana:
Desenvolvimento nacional e política de defesa nos governos Geisel e Lula

BRUNA DIAS DE AZEVEDO

Outubro de 2012

Universidade Federal Fluminense - UFF
Instituto de Estudos Estratégicos - INEST
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Segurança e da Defesa -
PPGEST

**Em busca de uma inserção internacional soberana:
Desenvolvimento nacional e política de defesa nos governos Geisel e Lula**

BRUNA DIAS DE AZEVEDO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos

Outubro de 2012

BRUNA DIAS DE AZEVEDO

**Em busca de uma inserção internacional soberana:
Desenvolvimento nacional e política de defesa nos governos Geisel e Lula**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos

BANCA EXAMINADORA:

Professor Adriano de Freixo (orientador) - UFF

Professor Thiago Moreira Rodrigues - UFF

Professor Álvaro de Oliveira Senra - CEFET-RJ

Aprovada em 8 de outubro de 2012

AZEVEDO, Bruna Dias de, **Em busca de uma inserção internacional soberana: Desenvolvimento nacional e política de defesa nos governos Geisel e Lula.** Niterói, 2012, 116 f.
Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) - Universidade Federal Fluminense

- 1 - Política Externa
- 2 - Política de Desenvolvimento Nacional
- 3 - Política de Defesa
- 4 - Estudos Estratégicos

Dedico este trabalho ao meu amado pai Lauro Augusto de Azevedo

Agradecimentos

Ao término desse árduo trabalho e do curso de mestrado em Estudos Estratégicos quero agradecer a todos os que possibilitaram e incentivaram este meu projeto de vida.

Começo assim com: Adriano de Freixo, pela orientação paciente e por confiar no meu trabalho; Colegas da turma de 2010, pelas conversas enriquecedoras e críticas construtivas; Familiares e amigos, por me apoiarem e me estimularem nessa empreitada; Amiga Fernanda e sua família, pelo acolhimento e amor no momento em que mais precisei; Minha mãe amada e aos meus queridos irmãos, pelo apoio ao meu projeto, pela paciência nos momentos de tensão e principalmente por me fazerem sentir tão amada e importante; A Deus e a espiritualidade, pelo amparo e pela luz em todos os momentos da minha caminhada.

SUMÁRIO

Resumo e Abstract	8
Introdução	9
Capítulo 1 - O projeto de desenvolvimento nacional (1930 – 1989) e a retomada de um novo projeto de desenvolvimento a partir de 2003	16
1.1 - As origens do pensamento desenvolvimentista brasileiro	16
1.2 - O projeto desenvolvimentista no Brasil	20
1.3 - Crise do modelo desenvolvimentista	26
1.3.1 - Cenário internacional	27
1.3.2 - Cenário interno	29
1.3.3 - A Crise	30
1.4 - O projeto neoliberal	31
1.5- A retomada de um projeto de Estado: O novo desenvolvimentismo	34
Capítulo 2 - A Inserção Internacional do Brasil nos governos Geisel e Lula	39
2.1 – O Brasil e as relações Sul-Sul	42
2.1.1 – América do Sul	43
2.1.2 – África	48
2.1.3 – China	55
2.3 - O Brasil e as relações com os EUA	60
2.4 - O Brasil e as relações com a Europa	66
Capítulo 3 - Política de Defesa e gastos militares nos governos Geisel e Lula	71
3.1 - Política de defesa no governo Geisel	71

3.1.1 – Relações Brasil Argentina	74
3.1.2 – A questão energética	76
3.1.3 - A energia nuclear como opção estratégica	77
3.1.4 - O Submarino Nuclear	81
3.1.5 - Denúncia do acordo com os Estados Unidos	83
3.1.6 - Os Gastos Militares no governo Geisel	85
3.2 - Política de defesa no governo Lula	89
3.2.1 - As Forças Armadas	91
3.2.2 - Indústria de Defesa	94
3.2.3- Segurança Regional	96
3.2.4 - Os Gastos Militares no governo Lula	98
3.3 – Considerações finais	101
Conclusão	103
Referências	108

Resumo

Esta dissertação fez uma análise da relação entre desenvolvimento nacional, inserção internacional e política de defesa no Brasil, nos governos dos presidentes Ernesto Geisel (1974-1979) e Lula da Silva (2003-2010). Partindo de uma análise do desenvolvimentismo brasileiro compreendido como o processo de industrialização e de modernização tecnológica do país, observou-se a influência deste sobre uma inserção internacional do Brasil, no qual a busca por autonomia política e pragmatismo para alcançar os interesses nacionais se fizeram presentes. Por fim, analisou-se a relação da política de desenvolvimento nacional e da política externa pragmática, implementadas durante os governos estudados, nos investimentos e na maior preocupação governamental na área de defesa.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo, inserção internacional e política de defesa.

Abstract

This study aims to present an analysis of the relation among National Development, International Insertion and Brazilian Defense Policy, during the governments of the presidents Ernesto Geisel (1974-1979) and Lula da Silva (2003-2010). Considering an analysis of Brazilian development as an industrialization and technological modernization process, we have checked its influence over an international insertion of Brazil, in which the search for political autonomy and pragmatism to achieve national interest are present. Finally, we have also analyzed the relation between the National Development Policy and the external Pragmatic Politics implemented in the governments above, in investments and in the major government concern when it comes to defense.

Key-words: Developmentalism, International Insertion. Defence Policy.

Introdução

Esta pesquisa teve por objetivo compreender a relação do desenvolvimento nacional, entendido como o processo de industrialização e de modernização tecnológica do Brasil, com a política de defesa, analisada aqui através, principalmente, do investimento governamental nessa área. Assim, o trabalho se pautou em duas hipóteses principais, primeira que o desenvolvimento nacional foi o grande estimulador de uma política externa mais assertiva¹ e de uma inserção internacional mais autônoma² e pragmática do Brasil. E segunda que, quanto maior o protagonismo internacional do Brasil, maior a preocupação e o investimento em defesa.

Neste sentido, este estudo começou fazendo uma discussão tomando por base o projeto nacional de desenvolvimento que teve seu início no Brasil na década de 1930 com o então presidente Getúlio Vargas e que perdurou até 1989. A busca pelo desenvolvimento, conduzido pelo Estado brasileiro a partir da década de 1930, tinha por objetivo a industrialização como uma forma de superação da pobreza ou da redução da diferença entre o Brasil e os países ricos, assim como a independência política e econômica através de um crescimento econômico amparado nas próprias experiências. (Bielschowsky, 2000: 11)

O projeto de desenvolvimento buscou a modernização e a industrialização do país através de uma concepção industrial baseada na substituição de importações. Por meio do conhecido “tripé”³, o Estado investiria em setores estratégicos (como energético) e de infraestrutura, o setor privado externo em bens de consumo duráveis e o setor privado nacional em bens de consumo não duráveis. Conforme a economia e o mercado interno fossem se desenvolvendo, menor seria a dependência em relação às principais potências internacionais.

¹ Política externa assertiva é um termo das relações internacionais usado por autores como Amado Cervo e Paulo Roberto de Almeida e que expressa afirmação e ênfase no que toca a defesa da soberania e dos interesses nacionais.

² Alinhamento e autonomia são termos recorrentes nas relações internacionais para definir a conduta brasileira em relação às principais potências internacionais. Assim, quando se afirma que o Brasil tem uma política externa mais autônoma significa dizer que nos fóruns internacionais o país não esteve alinhado aos interesses de uma grande potência e sim que buscou afirmar e defender seus próprios interesses.

³ Noção usada por alguns autores brasileiros como Sonia Regina de Mendonça em *Estado e Economia no Brasil: opções de desenvolvimento* 1986.

O desenvolvimentismo, como ficou conhecido, teve sua peculiaridade no que se refere à criação de um projeto de nação e à ideia de busca pelo desenvolvimento auto sustentado. Dessa forma, o Estado assumia o papel central no que dizia respeito à poupança e ao investimento, adotando uma postura protecionista e buscando aumentar a produção dos bens exportáveis de maior valor agregado.

A base de sustentação desse projeto, que foi mantido pelos governos até a década de 1970, foi o consenso entre as elites e dos vários setores da sociedade brasileira em torno dele. Assim, o desenvolvimentismo no Brasil foi capaz de unir forças tanto da esquerda quanto da direita. (Bresser-Pereira, 2006: 7)

O modelo de substituição de importações usado no primeiro período do desenvolvimentismo criou as bases da indústria nacional. No entanto, não se passou para a fase seguinte de exportação de manufaturados, ou seja, produção e comercialização de produtos com maior valor agregado. Além disso, o protecionismo do Estado, que no início impulsionara a industrialização ao longo desse processo foi gerando consequência negativa, deixando a indústria brasileira pouco competitiva. No final da década de 1970, o modelo já apresentava seu esgotamento.

Quando o general Ernesto Geisel assumiu a presidência da república, em 1974, teve que lidar com um cenário internacional que afetou as bases do sistema de desenvolvimento nacional. Em 1973 a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) decretou ao mundo o aumento do preço do petróleo, medida que gerou uma séria crise internacional.

No Brasil os governos anteriores a Geisel haviam optado pelos transportes rodoviários em detrimento dos hidroviários e ferroviários, o que gerou uma dependência enorme do petróleo importado. Com o aumento do preço do combustível fóssil o custo de escoamento da produção aumentou. Como os países industrializados estavam em recessão em função da crise, os investimentos externos ficaram mais escassos e as exportações brasileiras diminuíram.

Ao invés de tomar uma postura mais defensiva, o governo Geisel aprofundou o processo de industrialização visando à autossuficiência em insumos básicos e, se possível, em energia. (Vizentini, 1998: 198-199). Nesse sentido, o Brasil investiu em uma diplomacia pautada na participação em fóruns multilaterais, com a defesa da multipolarização de forças versus a bipolaridade que se viveu durante longos anos após a Segunda Guerra Mundial.

O governo brasileiro buscou uma atuação com maior autonomia e o não alinhamento automático com os EUA ou qualquer outra potência; uma inserção internacional própria; com a busca pelos “interesses nacionais”; e o desenvolvimento da nação com a ampliação de mercados e capitais e a busca de tecnologia. Para isso seria necessário o intercâmbio com várias nações do mundo, ampliando o poder do Brasil no cenário internacional.

Enquanto isso o mundo desenvolvido começava a sustentar uma postura mais liberal em termos econômicos, demonizando o modelo “keynesiano”, no qual o Estado possuía papel fundamental na economia. Países como Estados Unidos e Inglaterra buscaram o equilíbrio macroeconômico, a eficiência e a competitividade e não mais o crescimento, a equidade e o pleno emprego. (Ristoff, 2009: 38-40) Esse novo modelo ficou conhecido como neoliberalismo.

Na década de 1980, o modelo desenvolvimentista sofreu o golpe final. Com a crise da dívida, que foi o aumento da taxa de juros feita pelo banco central dos Estados Unidos, o débito externo do Estado aumentou vertiginosamente. E um dos pilares de sustentação do projeto desenvolvimentista, que foi o dinheiro externo a juros baixos deixou de existir. Assim o Brasil estava endividado, não havia mais o crédito internacional atraente como na década anterior e os países desenvolvidos tentavam “impor” o modelo neoliberal aos países da periferia como saída para a crise econômica.

Os anos de 1990 foram anos em que o modelo neoliberal ganhou espaço no pensamento econômico brasileiro. Os governos brasileiros deste período, em certa medida, adotaram o discurso neoliberal, cuja determinação era abrir os mercados e tornar o Estado menos atuante na esfera econômica. Nesse sentido, a inserção internacional estava condicionada a busca de mercados e de uma área de livre comércio com os países vizinhos do cone Sul. A defesa nesse período ficou em segundo plano, estaria atrelada ao relacionamento e à cooperação com os países sul-americanos seria assim multilateralizada.

Lula da Silva iniciou seu governo em 2003 com a proposta de romper com a inserção internacional brasileira nos moldes do neoliberalismo que, na década anterior, havia sido implementado no Brasil. Para o novo governo, a abertura da economia gerou desemprego e exclusão social e era preciso ter claro um projeto de desenvolvimento nacional para que a economia pudesse voltar a crescer.

A retomada de um projeto de desenvolvimento trouxe mudanças tanto na política externa quanto na política de defesa. Na primeira o governo se pautou na afirmação da

soberania nacional, na promoção comercial do país, na ênfase das parcerias entre iguais, ou seja, os países em desenvolvimento e principalmente os vizinhos.

Em relação à defesa, devido a uma política externa mais assertiva de inserção internacional, a política voltou a ganhar relevo. Foi aprovada a Estratégia Nacional de Defesa, passo importante para um país em desenvolvimento e com pretensões de projetar poder no sistema internacional pensar sua estratégia de defesa.

As discussões e os debates sobre defesa no Brasil durante o primeiro período estudado estiveram nas mãos das Forças Armadas que guiaram suas ações nesta área por um lado fundamentados na bipolaridade pós Segunda Guerra e por outro no desenvolvimento nacional. A participação brasileira no conflito mundial tinha como interesse conseguir ganhos para o desenvolvimento da indústria nacional, incluindo a indústria bélica. Foi nesse contexto que a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), indústria de importância estratégica, foi construída e o Estado pôde programar outros setores industriais.

Após o conflito, o mundo foi dividido em dois blocos e os países deveriam se enquadrar em um ou outro. A segurança estava definida, cada bloco protegeria seus membros, a segurança naquele momento foi coletivizada. O Brasil sob a proteção dos Estados Unidos e tendo lutado ao lado dos aliados criou expectativas em obter ganhos para o projeto nacional de desenvolvimento. No entanto, como havia polos de insegurança mais perigosos para o sistema internacional que a América do Sul; os EUA, líder do bloco ocidental, deu pouca ou quase nenhuma atenção para as reivindicações brasileiras de desenvolvimento.

O primeiro movimento contrário a uma associação com os Estados Unidos, pois o Estado brasileiro percebia a postura desinteressada desse, foi a Política Externa Independente, ainda na década de 1960 e que além de perceber a existência de conflito de interesses entre países desenvolvidos e países que como o Brasil, precisavam se orientar rumo ao desenvolvimento social e econômico para superação dos entraves históricos reafirmou a necessidade de se buscar o poder e o prestígio internacional do país ligado ao desenvolvimento nacional. Segundo Cerro, dois pensamentos conflitantes se desenvolveram no período da década de 1960, um que buscava autonomia e outro que defendia o alinhamento com os EUA. (Cerro, 2008: 48-49)

Com o golpe militar de 1964, sob o comando de Castelo Branco, o país voltou a ter um discurso de segurança coletiva e alinhamento aos EUA. Porém, tal tendência não durou muito tempo. O segundo governo militar, com Costa e Silva, negou a segurança coletiva, por

perceber que essa não traria para o Brasil ganhos na questão do desenvolvimento, que era naquele período a principal meta do Estado. A partir desse momento, a nacionalização da segurança era uma forma de aumentar o poder brasileiro no cenário internacional, bem como de diminuir a dependência externa do país no que tange a tecnologia, armamento, produtos industrializados entre outros.

No governo do general Médici a postura contrária a uma segurança coletiva e a necessidade de o Brasil conseguir por meios próprios se defender continuou ganhando força. Dessa forma, o discurso contra o congelamento de poder e a busca pelo desenvolvimento de tecnologias estratégicas como energia nuclear e informática foram sendo implementadas visando a independência nacional cada vez maior em relação às principais potências. Com Geisel o processo de nacionalização da segurança e do desenvolvimento de áreas tecnológicas se intensificou ainda mais. No governo do general Figueiredo apesar dessa questão continuar sendo priorizada, a conjuntura interna não possibilitava maiores iniciativas por parte do governo.

A segurança global, segundo Cervo foi condicionada na virada do milênio pelo fim da bipolaridade Leste-Oeste, pela tendência a uma segurança multilateralizada e pelo unilateralismo norte-americano. Se de 1967, governo Costa e Silva, até 1989, governo Sarney, a segurança estava ligada ao projeto de desenvolvimento nacional, na década de 1990, a segurança foi encarada de forma multilateral, conforme ditado pelo sistema internacional globalizado. Recentemente a segurança no Brasil, apesar de não deixar totalmente o caráter multilateral, voltou a ter uma natureza mais nacionalizada, ganhando novos contornos. Mais uma vez a defesa ganhou importância devido à inserção internacional do país ao contexto internacional.

O sistema internacional voltou a discutir defesa e segurança após os ataques de 11 de setembro de 2001. Ao ver a maior potência internacional sofrer uma ofensiva tão violenta e não convencional, a agenda internacional não pôde mais menosprezar a questão da segurança e da defesa em relação às novas ameaças. O Brasil, apesar de não estar no epicentro do fenômeno terrorista, não podia ignorá-lo.

Uma questão que saltou aos olhos foi que a defesa nacional⁴ não fora pensada de maneira meramente militar de busca do poder pelo poder. A defesa foi sendo refletida em

⁴ Cabe aqui a conceituação dos termos segurança e defesa; segundo a Doutrina Militar de Defesa de 2007, “segurança é condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do

conformidade primeiro como a afirmação do Estado Nacional, depois como projeção deste, e, principalmente, como meio de desenvolvimento do país. Talvez por isso seja tão difícil para o Brasil de hoje compreender a importância de se fortalecer militarmente. Não foi criada uma cultura do uso da força como um entre outros meios possíveis para se conseguir os interesses do país. (Alsina Júnior, 2009). Problematizar essa questão significa construir pensamentos sobre a defesa nacional, pois a falta de discussão e trabalhos a respeito é tamanha que necessário se faz sua reflexão.

Este trabalho foi dividido em três capítulos, no primeiro foi feita uma discussão sobre a questão do desenvolvimentismo e do novo desenvolvimentismo no Brasil. Com vistas a compreender as políticas do governo Ernesto Geisel, no que tange a inserção internacional do Brasil e a sua defesa, e entendendo que para compreender as políticas implementadas no período que começou em 1930 e durou até 1989 foi que se analisou o desenvolvimentismo e o projeto de nação nele compreendido.

Após a crise do projeto desenvolvimentista na década de 1980 e uma fase caracterizada por políticas neoliberais no Brasil, um novo período de construção de um projeto de nação como também de busca pelo desenvolvimento se inaugurou no país. Classificado por alguns estudiosos como Luiz Carlos Bresser-Pereira e João Siscú por neodesenvolvimentista, o governo de Lula da Silva retomou algumas ações do período desenvolvimentista, imprimindo, porém, uma lógica diferente do desenvolvimentismo clássico. Compreendendo que as políticas de um Estado são marcadas por seu projeto de nação⁵, é que foi feita uma análise do novo desenvolvimentismo do governo Lula.

O segundo capítulo procurou analisar a inserção internacional brasileira em ambos os governos, estudando as características comuns como a busca por maior autonomia e a ênfase nos interesses nacionais, assim como o empenho visando o desenvolvimento e o reconhecimento internacional do país. Para tal, foram observadas as relações brasileiras com os países tanto do Sul como do Norte e a participação do Brasil em fóruns multilaterais.

exercício dos direitos e deveres constitucionais. Segurança está relacionada à percepção da existência de ameaças que, eventualmente, podem se transformar em agressões. Tais ameaças podem ter origem e implicações no âmbito externo ou interno de um Estado-Nação e manifestarem-se como agressões ao Poder Nacional em todos ou parte dos seus campos. (...) E defesa é o ato ou o conjunto de atos realizados para obter, resguardar ou recompor a condição reconhecida como de segurança. O Estado, em seus diversos escalões de governo, detém os maiores encargos de defesa. A magnitude e a natureza das ameaças balizarão as ações de defesa, podendo envolver parte ou todos os campos do Poder Nacional.” (MD51-M-04, 2007: 17-18)

⁵ É importante deixar claro que projeto de nação é a definição feita pelo Estado dos objetivos a alcançar e dos caminhos a percorrer, é a clareza das aspirações do país interna e externamente e os meios para alcançá-las.

No terceiro capítulo foram feitos estudos sobre a política de defesa dos governos Geisel e Lula, analisando as principais questões que cada um desses presidentes se deparou, e que delineou as principais discussões e as prioridades dos seus governos, bem como os gastos destes governos com a defesa nacional em meio ao contexto e as necessidades do Brasil. Considerando tanto o desenvolvimento quanto a inserção internacional do Brasil como bases para uma política de defesa mais sólida, foi analisada na conclusão desta pesquisa a relação entre inserção internacional, desenvolvimento e política de defesa, discutindo-se também a questão da hegemonia brasileira na América do Sul.

Capítulo 1

O projeto de desenvolvimento nacional (1930 – 1989) e a retomada de um novo projeto de desenvolvimento a partir de 2003

1.1 - As origens do pensamento desenvolvimentista brasileiro

A industrialização no Brasil não foi, necessariamente, uma prerrogativa própria do período denominado desenvolvimentista. No final do século XIX, alguns setores industriais se desenvolveram como suporte à economia agroexportadora. Esse movimento foi chamado mais tarde de modernização conservadora, pois apesar de incentivar a urbanização e a modernização de parte da sociedade, o país continuava com sua economia dependente da exportação do café e não houve modificação nas estruturas sociais do país.

Também em finais do século XIX ocorrera a Segunda Revolução Industrial ou Revolução tecnológica e científica - cujas características foram o aparecimento das grandes empresas monopolistas, a mundialização da economia sob a regência do Estado e a utilização da ciência como instrumento para o desenvolvimento de técnicas e materiais industriais (Peres e Terci, 2001: 139) -, que transformou a indústria dos países europeus e dos EUA e aumentou sobremaneira a sua produção.

Os países que não vivenciaram essa revolução tecnológica e científica em seus territórios foram muito úteis para que essa ocorresse. Como os países da América Latina eram agroexportadores, abasteciam de matérias-primas e dos alimentos necessários os países europeus e os Estados Unidos a preços baixos e esses países forneciam os manufaturados àqueles. Esse modelo vinha ao encontro do que se pregava em termos econômicos no mundo, ou seja, a divisão internacional do trabalho⁶. Assim, o liberalismo, modelo econômico que definia as ações dos Estados naquele período, defendia que “a mão invisível”⁷ do mercado era capaz de regular e desenvolver as potencialidades dos países e que os governos não

⁶ A divisão internacional do trabalho é a especialização dos produtos produzidos pelos países e utilizados no comércio internacional. Representa produtos diferentes dependendo do período de estudo. Nesse caso, representa a produção de matérias primas nos países periféricos e de produtos industrializados nos países centrais.

⁷ O termo “mão invisível” foi utilizado por *Adam Smith* para mostrar que em uma economia de mercado haveria coordenação dos interesses sem a necessidade de intervenção externa. Assim, a interação dos mercados resultaria de uma ordem sempre positiva, a “mão invisível”.

deveriam influenciar a economia, pois o mercado se autorregularia e cada país produziria o que fosse necessário para complementar o outro.

A Primeira Guerra Mundial iniciou uma transformação nas relações comerciais no mundo. A indústria infante brasileira precisava dos bens de capital das economias europeias e dos EUA e, como ainda era muito incipiente, alguns bens finais eram importados desses países. Com o conflito muitas das indústrias dos países centrais serviram aos esforços de guerra ou fecharam impondo a necessidade de produzir internamente o que antes era importado. A dependência da exportação do café e a perda de valor desse produto no cenário internacional trouxeram dificuldades para o país, mas também o incentivo para se produzir internamente o que não mais podia ser importado.

O cenário internacional da década de 1930 continuou as mudanças que vinham desde a Grande Guerra Mundial. Esse período foi marcado pelo combate à crise econômica do capitalismo, que teve seu ponto alto com a quebra da bolsa de Nova Iorque em outubro de 1929. Segundo Hobsbawm, uma das possíveis explicações para o que ocorreu em 1929 foi que:

O que acontecia, como muitas vezes acontece nos booms de mercados livres, era que, com os salários ficando para trás, os lucros cresceram desproporcionalmente, e os prósperos obtiveram uma fatia maior do bolo nacional. Mas como a demanda da massa não podia acompanhar a produtividade em rápido crescimento do sistema industrial nos grandes dias de Henry Ford, o resultado foi superprodução e especulação. Isso, por sua vez, provocou o colapso. (Hobsbawm, 1995: 104)

De qualquer forma, a consequência da crise de 1929 e da Grande Depressão que a seguiu foi colocar em questão a convicção liberal ao demonstrar que o mercado não fora capaz de regular a produção e a demanda, ou seja, a produção em larga escala não foi absorvida pela demanda. Para enfrentar a crise a solução encontrada pelos países capitalistas foi aumentar a atuação do Estado na economia para planejar e regular a produção. A tendência intervencionista dos Estados marcou fortemente a economia internacional pós 1929.

Os países da periferia sofreram com a crise de 1929, pois, altamente dependentes das exportações de produtos primários para os países centrais, viram suas economias entrarem em crise devido à diminuição das exportações e dos preços dos seus produtos primários e assim foi preciso mudar a atuação do Estado e a política econômica. Entre as medidas tomadas pelos países, estava a adoção de políticas de contenção das importações, através do controle do

câmbio e da elevação das tarifas alfandegárias, encarecendo as importações e incentivando a produção nacional, ou seja, a substituição de importações. (Ristoff, 2009: 49)

Diferente da industrialização dos países centrais, a industrialização espontânea que surgiu nos países periféricos e, portanto no Brasil não se desenvolveu ao lado da tecnologia e das técnicas⁸. Assim, sem ter bases técnicas para a implementação de uma industrialização nacional, foi preciso importar tecnologia e os bens de capital e intermediário para a produção de bens finais não duráveis. Esses geravam um círculo vicioso, já que os bens de capital e intermediário eram mais caros que os produtos primários, ou seja, ao importar mercadorias caras e exportar mercadorias mais baratas, os países da periferia estavam gerando um desequilíbrio nos termos de troca⁹. Os recursos eram transferidos para o exterior, deixando os países ainda mais pobres e sem poupança para poderem investir. O que ocorreu foi o aumento das desigualdades entre os países ricos e os pobres.

A Segunda Guerra Mundial veio aprofundar o cenário que começara a se delinear no primeiro conflito mundial. Mais uma vez as potências estavam envolvidas em um contencioso que não permitia o fluxo de mercadorias no comércio internacional, assim incentivando os países a suprirem suas necessidades através de suas próprias indústrias. E o Estado teve que assumir um papel cada vez mais protagonista na economia, no planejamento e na implementação das bases industriais. Para Hobsbawm,

O século XX multiplicou as ocasiões em que se tornava essencial aos governos governar. O tipo de Estado que se limitava a prover regras básicas para o comércio e a sociedade civil, e oferecer polícia, prisões e Forças Armadas para manter afastado o perigo interno e externo, o 'Estado-guarda-noturno' das piadas políticas, tornou-se tão obsoleto quanto o 'guarda-noturno' que inspirou a metáfora. (Hobsbawm, 1995: 142)

A industrialização brasileira vista pelo viés das crises de exportações, como anteriormente citado, foi defendida nos escritos de pensadores como Celso Furtado e elaborada pela Cepal¹⁰. No entanto, essa não foi a única explicação possível para o

⁸ Os termos centro e periferia foram formulados por Raúl Prebisch para diferenciar os países industrializados e os países agrários daquele período. Essas análises se tornaram populares entre 1950 e 1960.

⁹ A tese da deterioração dos termos de troca (tese elaborada por Raúl Prebisch) reverte o argumento (liberal ricardiano), com a ideia de que não apenas a transferência de ganhos não ocorre, como na verdade, o que se passa é o oposto: são as regiões atrasadas que transferem os seus ganhos de produtividade para as desenvolvidas. (Bielschowsky, 2000: 16)

¹⁰ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, integra a Organização das Nações Unidas.

desenvolvimento industrial no Brasil. Flávio A. M. de Saes, em seu texto, *A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República*, demonstra “as duas grandes linhas interpretativas da industrialização na Primeira República: a ‘Teoria dos Choques Adversos’ e a tese da ‘industrialização induzida pelas exportações’.

Assim sendo, para autores como Warren Dean, “a expansão das exportações de café criava tanto o mercado consumidor quanto as condições para o estabelecimento de indústrias no país (capitais, importação de equipamentos a baixos preços, oferta de mão de obra, crédito no exterior, etc).” (Saes, 1989: 24) Ou ainda para “Peláez, cujo o crescimento industrial brasileiro nos anos 30 não decorre da crise e da intervenção heterodoxa do Estado. Este não teria fugido aos princípios do orçamento equilibrado (ao financiar gastos por impostos e empréstimos externos) e a recuperação da economia seria devida principalmente ao setor externo.” (Saes, 1989: 22)

Usando essa discussão, Flávio Saes elabora ainda mais a análise sobre o início da industrialização brasileira. Para o autor, as explicações baseadas nos choques adversos ou na indução das exportações não dão conta sozinhas da complexidade do crescimento industrial na Primeira República.

a crise externa, que conduz à queda do câmbio, tinha efeito positivo sobre a produção industrial e negativo sobre o investimento. A expansão das exportações, ao contrário, elevando o câmbio favorecia o investimento, mas limitava o crescimento das exportações pelo barateamento relativo dos importados. (...) para compreender a gênese da indústria é preciso buscar suas pré-condições no desenvolvimento capitalista da economia cafeeira. Imigração europeia, trabalho assalariado, formação de mercado de trabalho, constituição da burguesia cafeeira que é predominantemente mercantil, são elementos comuns [capazes de] caracterizar as especificidades do desenvolvimento capitalista no Brasil. (Saes, 1989: 27 e 30)

De qualquer forma, o pensamento de que a dependência externa do Brasil estava associada ao seu estágio de pouco desenvolvimento industrial fazia parte das análises de grandes pensadores nacionais. Assim, o problema estava na estrutura econômica dos países cujas economias estavam voltadas para a exportação de produtos primários não sendo possível superar a dependência em relação aos países industrializados. A superação do atraso estava condicionada a modernização da sociedade e do desenvolvimento de uma base industrial. Nesse período, a discussão sobre a superação da dependência começou a tomar conta dos estudos de pensadores dos países agroexportadores.

1.2 - O projeto desenvolvimentista no Brasil

Se é possível associar as crises mundiais (Primeira Guerra Mundial, Crise de 1929 e Segunda Guerra Mundial) ao incentivo da industrialização brasileira, é importante considerar o papel do Estado na implementação de políticas que possibilitaram a indústria nacional a se desenvolver.

O Estado brasileiro no pós 1929 foi o grande implementador das políticas de defesa do café como forma de não deixar a crise destruir as bases da economia nacional, qual seja a agrário-exportadora. Mas, além de proteger as oligarquias cafeeiras, o Estado também esteve na defesa da industrialização como forma de superação dos problemas que ficaram mais aparentes após a crise, a dependência externa do Brasil.

Nesse sentido, uma das características marcantes da industrialização no Brasil foi “sua dependência com relação ao setor agrário-exportador em termos de financiamento adequado às necessidades. Daí o conceito de ‘industrialização restringida’.” (Mendonça, 1986: 29). Sem um projeto pronto para tal industrialização o governo teve uma postura reativa às conjunturas externas e internas. Assim sendo,

Inexistindo o grande capital nacional privado em proporções compatíveis com o vulto da obra econômica a ser realizada – a implantação de empreendimentos de infraestrutura com siderurgia, a eletrificação, a expansão dos sistemas de transporte e outros -, o Estado se viu pressionado a atuar muito além do papel de um mero coordenador da economia, transformando-se em investidor. (Mendonça, 1986: 34)

Definir o novo papel do Estado significava ampliar a sua atuação na economia nacional. Dessa forma se tornou tarefa estatal defender as indústrias nascentes, com tarifas protecionistas; planejar a industrialização; investir em setores estratégicos; e controlar o capital estrangeiro que investia no país. Com um forte discurso nacionalista aumentar a intervenção estatal na economia para promover o desenvolvimento industrial significava também aumentar a autonomia e a soberania do Brasil no mundo.

O desenvolvimentismo se tornou uma ideologia ao ser o ponto chave para o desenvolvimento nacional, para a projeção internacional do país, para a busca de soberania, do bem-estar da população e do projeto de potência. O pensamento desenvolvimentista foi, portanto, a

“ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.” (Bielschowsky, 2000: 7)

Entre 1930 e 1945 começava a se delinear as bases do que viria a ser de fato a ideologia do desenvolvimentismo. Esse momento ainda indicava a tomada de consciência da problemática da industrialização no Brasil. O que diferencia esse período de formação do ideário desenvolvimentista, das indústrias que surgiram antes é que o desenvolvimentismo se caracterizou grosso modo pela defesa da industrialização; do intervencionismo pró-crescimento; e do nacionalismo¹¹. Essas características já estavam presentes de alguma forma no pensamento político nacional, no entanto o que as tornou importante para o projeto desenvolvimentista foi exatamente a reunião delas, que se deu no Brasil a partir de 1930 e desempenhou um papel fundamental na economia nacional. (Fonseca, 2004: 2)

A primeira fase do desenvolvimentismo brasileiro de 1930 a 1945 se insere na chamada Era Vargas, momento de forte centralização política e intervencionismo estatal na economia nacional. Com investimentos em setores básicos da economia como siderurgia, química e produção elétrica o Estado buscava dar suporte para que a economia de base industrial pudesse crescer. Esse foi um período marcado pelo investimento estatal e do capital privado nacional principalmente. Assim afirma Maria Antonieta Leopoldi,

O rápido e intenso crescimento industrial, que pode ser observado (...) em especial no período 1933-1936, resultou da combinação de três fatores: a) o choque externo (crise de 1929 seguida da recessão internacional nos anos 30), que reduziu as importações e ajudou o processo de substituição [de importações]; b) das políticas governamentais (...); c) do esforço do empresariado industrial e da sua liderança, que desde o início do século desenhava um projeto político de desenvolvimento tendo como motor a indústria. (Leopoldi, 2011: 248)

¹¹ O nacionalismo traduzia-se na ideia de industrialização como correlata à de interdependência econômica, sendo necessária – para realizar-se na prática – a formação de novas estratégias políticas que promovessem a ruptura com a subordinação aos países dominantes no nível do capitalismo mundial. (...) Mas o nacionalismo também correspondia a Estado nacional. (...) Tratava-se de um projeto mais amplo, que visava construir a própria categoria de nação. (Mendonça, 1986: 41)

O desenvolvimento industrial virou uma questão central para os países agroexportadores nesse período e buscando compreender as questões com uma ótica própria, sem copiar ou pensar através das lentes das potências, a Cepal de forma autônoma começou a refletir o problema do subdesenvolvimento nos países da América Latina, e, portanto, do Brasil. Para os pensadores que faziam parte dessa instituição, o atraso da região estava associado ao liberalismo econômico que pregava a não intervenção estatal na economia e a divisão mundial do trabalho, no qual os países industrializados e os países agroexportadores assim continuariam para se complementarem. Dessa forma as economias basicamente agrário-exportadoras tornavam os países periféricos mais dependentes das economias centrais e mais vulneráveis às crises internacionais.

É importante considerar que não existiu um único modelo de desenvolvimento no Brasil, havia assim pensamentos variados em torno do caminho que deveria tomar o desenvolvimentismo nacional. Nesse sentido, havia um setor privado com postura antiliberal e desenvolvimentista, mas que entre si discordavam sobre o grau de participação estatal e da participação de capital externo na economia. Um setor público que era favorável à intervenção estatal, mas preferiam que setores privados estivessem à frente da industrialização, também concordavam com posições clássicas de política econômica ao defenderem a estabilização, apesar de não concordarem com a subordinação da industrialização à estabilização. E ainda um setor público nacionalista que defendiam o investimento estatal em setores estratégicos, mas que sabiam ser necessário o investimento externo devido à debilidade da burguesia nacional e discordavam das políticas de estabilização por receio de recessão. (Bielschowsky, 2000: 34)

De 1945 até 1955 ocorreu o amadurecimento do projeto desenvolvimentista com ações mais efetivas do Estado. Esse período foi marcado pelo desenvolvimento industrial fortemente associado à política de substituição de importações com vistas à ampliação do mercado nacional. Não só a economia nacional foi ganhando cada vez mais dinamismo, mas também a vida política, pois, nesse momento, direitos políticos e sociais foram ampliados. Esse período ficou conhecido como o das democracias populistas¹² segundo Mendonça,

enquanto regime [o populismo] não deve ser encarado como a mera manipulação das massas, muito menos como o produto de sua passividade. Se por um lado são

¹² Sobre o populismo no Brasil ver Ferreira Jorge (org). O populismo e sua história – debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

importantes, para a compreensão do fenômeno, os aspectos carismáticos do líder, pela identificação que estabelece entre presidente e cidadão (ou entre Estado e indivíduo) e que lhe serve de base; por outro, o populismo também representa o reconhecimento institucional do acesso do trabalhador à cidadania política, isto é, do seu direito de reivindicar e exigir o que é devido. Três eram as pressões das massas de cujo atendimento dependia a estabilidade do pacto populista: a oportunidade de acesso ao emprego urbano, à condição de consumidores e à participação eleitoral. Os limites da manipulação esbarravam aí. (Mendonça, 1986: 47)

O período de 1956 a 1964 foi considerado por Bielschowsky o auge e a crise da ideologia desenvolvimentista no país. Momento marcado pela entrada do capital externo e ampliação da substituição de importações, mas também por uma séria crise política que levou à implantação do regime militar no Brasil.

Com o governo de Juscelino Kubitschek, entre 1956 e 1960, houve uma mudança de rumo no que diz respeito ao ingresso de capital estrangeiro para o desenvolvimento. Com o incentivo às indústrias automobilística, naval e mecânica o investimento externo foi considerável, constituindo o chamado tripé do desenvolvimento nacional (Estado, capital privado interno e capital privado externo).

Esse período apresentou dois principais projetos de desenvolvimento que disputavam o poder: um que aceitava e defendia a importância do capital e da tecnologia externa para o desenvolvimento e outro que rejeitava a entrada de investimentos externos na economia nacional. Por outro lado, as massas urbanas reivindicavam cada vez mais reformas sociais. Para Senra,

O desgaste das políticas populistas, com o crescente afastamento da burguesia industrial do pacto de classes e frações que dava sustentação ao projeto posto em prática pelo Estado – ao mesmo tempo que setores das classes populares experimentavam uma mobilização sem precedentes em torno de reformas sociais que promovessem melhorias em suas condições de vida e ampliassem seus direitos de cidadania – culminou com a radicalização do período João Goulard (1961-1964) e com o golpe de Estado que instaurou o regime militar (1964-1985). (Senra, 2005: 186)

Além da crise ideológica do desenvolvimentismo, como defendido por Bielschowsky, na década de 1960 o modelo econômico do desenvolvimentismo de essência industrialista e voltado para o crescimento econômico já apresentava desgastes, pois não dava conta das necessidades de uma sociedade que ficou mais complexa devido a esse desenvolvimento e que desejava fazer parte do mesmo, porém com maior distribuição de renda e reais melhorias sociais.

Os anos de 1960 foram marcados por duas formas de pensar a economia para os países em desenvolvimento. Para os estruturalistas ou cepalinos, o problema do baixo crescimento da economia brasileira estava no modelo implantado de substituição de importações que chegara ao seu limite. A solução para esses pensadores estava na mudança do padrão empregado, assim adotando um modelo no qual os trabalhadores pudessem consumir aquilo que produziam, geraria um modelo autossustentado de desenvolvimento, para tal aumentar empregos e benefícios sociais seria necessário além, é claro, do Estado como o gerenciador dessa economia. No entanto, para os liberais o Estado deveria garantir a estabilidade monetária e um modelo de tributação que incentivasse o investimento, e o crescimento da economia viria com o tempo. (Prado e Sá Earp, 2007: 210-211)

Essa análise faz pensar que o projeto de desenvolvimento implementado pelos militares foi um “movimento forçado”, que se sustentou devido à forte repressão política e ao crescimento econômico que se alcançou em determinados momentos, mas que apenas adiou para finais da década de 1970 o que em parte já tinha sido delineado nos anos de 1960, ou seja, a deficiência da substituição de importações como base do desenvolvimentismo e o desenvolvimento econômico sem desenvolvimento social. Segundo Mendonça, “Somente nos quadros de um regime político de exceção a continuidade do modelo econômico inaugurado em 1955 estaria garantido.” (Mendonça, 1986: 89)

Apesar de dar continuidade e em grande parte aprofundar o projeto desenvolvimentista, o regime militar iniciado em 1964 empreendeu novos rumos. No entanto, é importante ter em mente que esse período não representou um processo de orientação única para o desenvolvimento. Assim como nos períodos anteriores que havia manifestações de diferentes propostas para o crescimento econômico nacional, esses governos também foram marcados por grupos de divergentes pensamentos e propostas e que disputavam o poder. A diferença para o período anterior foi a forte centralização política e os acordos feitos dentro do governo.

O primeiro governo militar, do general Castelo Branco, se impôs a missão de restaurar a ordem e a paz social e a retomar o crescimento econômico nacional que os anos de 1960 viram se perder. Esse governo em seu início representou, segundo Vizentini, a aliança entre os grupos “liberal-imperialista” e “autoritário-nacionalista”.

A repressão que se seguiu visava “colocar a casa em ordem”, preparando o terreno para um modelo de desenvolvimento dependente e associado. O capital

internacional (sobretudo o norte-americano), a burguesia associada aos interesses estrangeiros, a moderna classe média urbana, a maior parte da elite burocrática civil e militar, o setor agroexportador, a oligarquia agrária tradicional constituíam a base do novo regime (...) (Vizentini, 1998: 24-25)

Com forte teor liberal o projeto estatal então empreendido implementou ações liberais buscando melhorar o desempenho econômico do Brasil, assim, se focou na questão da inflação e na solução monetarista de “redução diminuição/eliminação do desequilíbrio orçamentário, controle da expansão monetária e creditícia e contenção dos reajustes salariais nominais dos trabalhadores assalariados” (Macarini, 2008: 317), também buscou a ampliação da capacidade tributária e a criação de mecanismos de poupança interna obrigatória (FGTS, PIS/PASEP) dando início a um processo de expansão capitalista com vistas a modernizar o capitalismo brasileiro. (Senra, 2005: 187).

As medidas tomadas sob o governo Castelo Branco desagradaram tanto a burguesia nacional quanto a linha-dura nacionalista, ao priorizar o capital externo; também deixaram insatisfeitos os trabalhadores que foram sacrificados com as políticas recessivas, sendo portanto considerado uma administração impopular. No entanto, apesar de impopulares, de não terem resolvido a contento o problema da inflação brasileira nem tão pouco terem reativado o crescimento, essas medidas deram base para o período de crescimento que estaria por vir.

A política anti-inflacionária do governo Castelo Branco deixou uma economia em recessão para o seu sucessor, o general Costa e Silva empossado em 1967. A ascensão ao poder do grupo “autoritário-nacionalista”, apesar de dar continuidade ao desenvolvimentismo baseado no tripé formado pelos investimentos estatais, do capital externo e da burguesia industrial e com uma política monetarista de contenção inflacionária, imprimiu uma marca própria com uma política econômica mais heterodoxa. Assim, buscou superar os fracos resultados da política anterior, contando, sobretudo, com um cenário internacional favorável, pois “a grande liquidez do mercado financeiro internacional entre 1962 e 1973 (...) significou para os países do Terceiro Mundo a dupla possibilidade de dilatação dos prazos de pagamento dos empréstimos e de diminuição de taxas de juros.” (Mendonça, 1986: 99)

A busca pelo incremento do desenvolvimento industrial baseada na substituição de importações esteve aliada ao forte estatismo, pois além de incentivar o investimento do capital externo, aprofundando a política empreendida já no governo de JK, os investimentos estatais com recursos externos se mantiveram e houve, ainda, o aumento do Estado na gestão e

condução da economia nacional. Durante o governo Costa e Silva houve crescimento da economia brasileira, o PIB chegou a 4,8% em 1967 e 9,3% em 1968, a exportação de manufaturados que em 1960 representava 2% do total em 1970 havia subido para 11%. O mercado interno também prosperou devido ao aumento de uma classe média de técnicos, apesar do contínuo achatamento salarial do operariado. (Vizentini, 1998: 81)

Em 1969 assumiu a presidência o general Emílio Garrastazú Médici representando o governo do chamado “Milagre brasileiro”, período de grande crescimento da economia nacional, mas também o momento de maior repressão política do regime militar no país. Com um modelo de desenvolvimento conservador o operariado permanecia fora da partilha do “bolo”¹³ do crescimento econômico.

Além da forte concentração de renda, também ocorreu grande concentração econômica, principalmente no setor financeiro. A poupança espontânea da classe média e compulsória dos trabalhadores (fundos governamentais como FGTS) carrearam recursos para investimentos (...). Assim, enquanto ocorria a pauperização e redução do nível salarial de parte da população, crescia o mercado interno de forma estratificada. Mas isto era insuficiente para o nível de crescimento da economia, sendo necessário buscar-se mercados externos para produtos industriais. (Vizentini, 1998: 133)

O final da década de 1960 e o início da década de 1970 simbolizava o alto crescimento econômico brasileiro como também a alta concentração de renda e um contínuo achatamento salarial. A expansão econômica desse governo também esteve associada a uma política de ampliação das obras públicas financiadas pelo governo federal (Vizentini, 1998: 133). Com a liquidez internacional em alta os empréstimos para os investimentos estatais eram uma prática comum.

1.3 – A crise do modelo desenvolvimentista

Na década de 1960 já estavam esboçadas algumas das principais questões que desgastaram o projeto de desenvolvimento no Brasil. Se por um lado o projeto conseguiu desenvolver o setor industrial no país, por outro reforçou uma distribuição de renda que aumentava a desigualdade social, gerando cada vez mais inquietação social. Com a persistência em um modelo econômico que já apresentava claros sinais de corrosão, depois de

¹³ Menção a famosa frase dita por Delfim Neto, o ministro do planejamento do governo Médici de que “é preciso primeiro fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo”.

mais de duas décadas no comando do país, o regime militar não pôde dar continuidade nem ao próprio projeto de governo nem ao projeto econômico que tentara empreender.

Esse Estado, diga-se de passagem, não conduziu nem se propôs a conduzir um processo de resolução dos principais problemas e privilégios estruturais herdados do passado colonial e agrário. Ele foi historicamente, a forma como se deu a expansão das forças produtivas capitalistas no Brasil e como as frações que expressavam seus diferentes setores conviveram e se articularam, inclusive com aqueles cuja origem encontrava-se nas velhas relações agrárias. (Senra, 2005:190)

A modernização com a permanência de privilégios estava sendo colocada em questão por setores da sociedade brasileira. Não seria possível continuar um desenvolvimento sustentável da economia brasileira sem que houvesse maior desenvolvimento social, afinal uma economia em expansão precisa contar com uma sociedade que tenha poder compra. Aos poucos o consenso em torno do projeto nacional de desenvolvimento foi perdendo força e adeptos.

1.3.1 - Cenário internacional

A década de 1970 representou o início de uma fase de adversidades marcada por sérias mudanças na ordem mundial, pautada na bipolaridade e no mundo ocidental capitalista. A ordem surgida pós Segunda Guerra Mundial, cujas principais potências EUA e URSS dominavam as relações internacionais, começava a apresentar certo desgaste. Para o projeto de desenvolvimento brasileiro foi um momento de tentativas frustradas de retomada e por fim representou sua corrosão e crise.

Uma das principais questões que se colocaram ao mundo na década de 1970 foi o fim do sistema econômico de Bretton Woods¹⁴. Em 1971, o governo dos EUA anunciava a inconversibilidade do dólar em ouro, terminava assim o sistema Bretton Woods e optava-se pelo sistema de taxas flutuantes sem a construção de um novo ordenamento para as relações econômicas e financeiras internacionais. (Menezes, 2008: 49) Outra questão importante foi a

¹⁴ Em 1944 em Bretton Woods, nos Estados Unidos, os Estados capitalistas criaram instituições que regulariam as relações econômicas no pós-guerra: o BIRD, o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o GATT (Acordo Geral sobre Tarifas (Aduaneiras) e Comércio) e ficou estabelecido um novo padrão monetário, o padrão dólar-ouro que representava taxas de câmbio fixas atreladas ao dólar e a sua capacidade de conversibilidade em ouro. (Ristoff, 2008: 24)

perda de capacidade da URSS de acompanhar a revolução técnico científica, perdendo seu espaço no cenário internacional.

Entre 1973 e 1974 houve o aumento do preço internacional do petróleo pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Como o Brasil era dependente desse bem, foi preciso empenho financeiro do Estado para continuar com as importações feitas através de recursos externos e esforço para buscar alternativas ao petróleo. Não só o Brasil, mas todo o mundo ocidental teve que rever sua estratégia para o uso desse fósil. Segundo Kocher, o choque do petróleo tem importância por representar a corrosão das tradicionais relações econômicas internacionais, visto que “o aumento dos preços do produto foi uma transformação econômica espetacular e radical jamais alcançada nas relações entre os países do Norte e os do Sul.” (Kocher, 2004: 7)

Com o aumento do preço do petróleo, os bens manufaturados também sofreram elevação, mas os produtos primários essenciais na pauta de exportação brasileira não seguiram os aumentos de preços causando desequilíbrio nos termos de troca. Assim, os países em desenvolvimento sofreram um forte impacto em suas economias. No entanto, segundo Menezes,

Iniciava-se, assim, uma fase nova das relações internacionais. Por um lado, emergia um processo de estagnação e inflação mundial, enquanto, por outro, os volumes de recursos financeiros privados se multiplicavam num mercado financeiro offshore em expansão há aproximadamente uma década. (Menezes, 2008:50)

A liquidez do circuito financeiro internacional e o fácil acesso a esse mercado financeiro tornavam os recursos externos nesse período bastante atraentes para países que, como o Brasil, precisavam de dinheiro para dar continuidade ao seu projeto de desenvolvimento e que passava por dificuldades devido à crise do petróleo. O problema era que esse dinheiro “fácil” estava atrelado a juros flutuantes e que mais tarde mostrou toda sua desvantagem.

Se o pós Segunda Guerra representou uma expansão capitalista com base na participação do Estado, cujo Estado de Bem-Estar Social e Estado desenvolvimentista emergiam no cenário político internacional, a partir da década de 1970 houve a tentativa de desvinculação da economia forte ao Estado forte. Com uma economia cada vez mais internacionalizada e as economias dos países centrais sendo capazes de competir mais e

melhor no cenário internacional, os países periféricos foram perdendo margem de manobra para poderem realizar seu desenvolvimento.

Por volta da década de 1970, a forte e complexa combinação entre a internacionalização crescente da produção industrial, ocorrida neste período sob a égide das companhias transnacionais, e o papel dos Estados nacionais, sobretudo nos países de capitalismo central, de intervenção, sob diferentes formas, na atividade produtiva, desaguou em um processo que combinou a centralização, em nível internacional, da produção do conhecimento científico e tecnológico com a descentralização das estruturas produtivas. (Freixo e Senra, 2005: 17)

No final da década de 1970 foi possível perceber o desmantelamento dos princípios iniciados em Bandung¹⁵ (1955) e que pautaram as ações dos Estados recém descolonizados e dos Estados em desenvolvimento como a busca pelo desenvolvimento interno, a luta contra o colonialismo e o não alinhamento à política bipolar.

Ao longo dos vinte e quatro anos posteriores a 1979 assistiremos ao desbaratamento das principais linhas de força do movimento associativo do Terceiro Mundo, que não conseguiu sobreviver nem ao fortíssimo impacto das transformações promovidas pela elevação da taxa de juros nos títulos da dívida pública norte-americana, o choque dos juros, nem as propostas de “governabilidade” e “globalização” oriunda de novas e diversificadas forças oriundas dos países desenvolvidos. (Kocher, 2004: 9-10)

1.3.2 - Cenário interno

Ao assumir o governo em 1974, o general Ernesto Geisel manteve e pode-se dizer que elevou ao seu auge o projeto de desenvolvimento nacional, apesar dos cenários interno e externo nada favoráveis que se apresentavam. Para manter o crescimento da economia e implementar o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) a captação de recursos no exterior se manteve, pois a poupança interna não era suficiente sendo inevitável a busca por recursos no exterior. Para Menezes:

A implementação de um amplo programa anti-cíclico de crescimento funcionaria como instrumento para a superação das distorções econômicas internas herdadas do período antecedente, transformando a matriz industrial brasileira e solucionando os problemas externos do país. (...) Dando continuidade aos processos de desenvolvimento implementados por governos anteriores, o II PND traria, de

¹⁵ Entre os dias 24 e 29 de abril de 1955 em Bandung - cidade da Indonésia, nação símbolo da luta anticolonial através da oposição a tentativa da Holanda retomar o domínio de sua antiga colônia ocupada durante anos pelos japoneses -, vinte e nove países marcaram de forma definitiva o fim do monopólio na condução das relações internacionais por grandes potências. (Kocher, 2004: 2)

acordo com os objetivos governamentais e como apresentado no discurso do próprio Presidente Geisel, os requisitos necessários para adaptar o país à crise internacional e produzir os resultados desejados pela equipe econômica. (Menezes, 2008: 102)

Visando aumentar a independência do país em relação aos países centrais e a economia internacional além de buscar elevar o Brasil ao nível de potência média e industrial, o governo Geisel buscou ampliar a produção energética. Segundo Vizentini, o governo buscou a diversificação de fontes de energia com um ambicioso programa de construção de hidrelétricas, usinas nucleares, incremento da prospecção de petróleo e com a produção de álcool para combustível automobilístico, o Projeto Proálcool. Incrementou os investimentos para o desenvolvimento de tecnologia e o aumento na produção de bens com maior valor agregado. Além desses objetivos, o II PND visava continuar com a substituição de importações, mas, principalmente, alcançar a substituição de exportações com produtos de maior valor agregado.

O governo Geisel representou, segundo Senra, o auge e o início da crise do modelo econômico desenvolvimentista. Para esse autor, as bases de sustentação do projeto aos poucos foram abandonando-o. Com uma crise econômica e social o modelo de Estado também entrou em crise. Enquanto pôde crescer e desenvolver a economia, a política e a sociedade sem questionar ou mexer nos privilégios das classes mais ricas da sociedade, sem interferir nos grupos financeiros, o projeto prosperou. Mas quando se tornou inevitável ignorar essas questões, o projeto se esgotou.

1.3.3 - A crise

O volume da dívida externa bruta acumulada no Brasil se expandiu demasiadamente nos quatro anos de implementação do Plano (II PND). De aproximadamente US\$ 15 bilhões em 1973, a dívida alcançaria mais de US\$ 50 milhões no período final do governo Geisel. (Menezes, 2008: 107)

Em 1979 o general Figueiredo assumiu a presidência em um momento de agonia do modelo desenvolvimentista e com a responsabilidade de fazer a abertura política do país. A década de 1980 viu o oposto do que vinha sendo a economia brasileira nas décadas anteriores. A economia estava estagnada, o crescimento era negativo e a dívida externa era grande demais para uma economia em crise poder arcar.

A crise da dívida externa pode ser explicada através de uma análise de questões internas, como devido às políticas nacionais de crescimento econômico com investimentos estatais feitos através do endividamento externo desses países. Ou por questões externas, como a elevação dos juros internacionais feita pela política econômica dos EUA a partir de 1979 e a estagnação comercial e a baixa nos preços dos produtos primários. A forma como se olha um problema é que define a solução para ele.

Segundo Henrique de Menezes

as instituições de Bretton Woods centraram suas análises na ideia de uma falência do modelo de substituição de importações devido às suas inconsistências intrínsecas. Os choques internacionais teriam funcionado como desencadeadores de um processo de crise e superação de uma estrutura econômica e política fadada ao desequilíbrio. A participação incisiva do Estado na economia, especialmente no controle de preços e interferências na política cambial e controle de importações; a má gestão dos recursos captados internacionalmente, com a implementação de políticas econômicas ineficientes e na utilização equivocada desses recursos para a sustentação de níveis de consumo externo elevados seriam os principais fatores de desequilíbrio econômico desse modelo de desenvolvimento. (Menezes, 2008: 87)

O governo militar chegava ao fim e com ele um modelo de Estado. O Estado que protege suas empresas, mas que não as estimula a se tornarem mais competitivas, que mantém um crescimento econômico forçado sem distribuição de renda e com forte endividamento externo, que reforça a importância da repressão política para que não houvesse crítica a seu desempenho. O projeto desenvolvimentista não dava mais conta da realidade nacional e internacional. A democratização do Brasil deveria carregar consigo um novo modelo de Estado.

1.4 - O projeto neoliberal

Com a crise de 1929 os ideais liberais foram postos de lado devido à incapacidade de o mercado gerir com “eficiência” (só para usar um termo caro aos novos liberais) o mercado. Dessa forma, o Estado assumiu papel crucial para administrar a economia nacional, ou seja, planejar e controlar, no caso dos países centrais, e ainda investir no caso dos países periféricos. Segundo Bresser-Pereira:

O Estado aumentara excessivamente e de forma distorcida sua intervenção. Em consequência, sobreveio a crise do welfare state nos países desenvolvidos e do

nacional-desenvolvimentismo nos países em desenvolvimento, abrindo-se espaço para uma violenta onda ideológica ultraliberal. (Bresser-Pereira, 2003: 5)

A partir da década de 1970, as ideias de que o Estado não deveria influenciar a economia voltaram a ser inspiração da política econômica dos países desenvolvidos e, a partir da crise da dívida na década de 1980, dos países em desenvolvimento. O Estado foi taxado então como o grande vilão, o responsável pelos desajustes das economias e dos mercados.

Como ocorrido na Segunda Revolução Industrial, os países do centro, ou seja, aqueles que tinham suas estruturas industriais transformadas e que representavam o que tinha de mais novo e moderno no mercado internacional, representado, nas décadas de 1970-80, pela robótica, cibernética e informática, insistiam na abertura do comércio internacional. Assim como outrora, a chamada Terceira Revolução Industrial com alto teor tecnológico e científico deixou para trás os países em desenvolvimento. Novamente se assistia mudanças profundas nos processos produtivos internacionais, que os países periféricos não podiam acompanhar.

Os países da periferia, influenciados pelo pensamento neoliberal, passaram as décadas de 1980 e 1990 buscando colocar em ordem as economias nacionais. Segundo Ristoff,

O argumento fundamental da nova ideologia econômica dominante em seu favor é que o processo de globalização, com a revolução tecnológica e o novo contexto econômico, teriam tornado inevitável que a regulação das atividades econômicas fosse feita a partir do prisma de as forças do mercado funcionando livremente. Para isso, deveria ser desenvolvido, principalmente nos países em desenvolvimento (ou “mercados emergentes”, como passaram a ser denominados alguns desses países) reformas institucionais reduzindo ou eliminando a participação do Estado no âmbito econômico. Ou seja, as palavras de ordem deveriam ser: desregulamentação econômica, privatizações, abertura da economia e livre movimentação dos fatores de produção, excluindo-se a mão de obra, o trabalho, cuja circulação deveria continuar sendo restringida. (Ristoff, 2008: 42)

E assim foi feito. A década de 1990 representou a fase de implementação da política neoliberal na América Latina. Amado Cervo definiu como *paradigma normal ou neoliberal* o modelo posto em prática na América Latina como um todo e na América do Sul mais especificamente. Esse modelo ganhou adeptos na região devido aos desequilíbrios que o modelo desenvolvimentista produzia tal como a instabilidade econômica gerada pelos desequilíbrios fiscais, do balanço de pagamento e da inflação. Ao invés de soluções de longo prazo como os estruturalistas defendiam cujo equilíbrio entre produção e consumo, gastos públicos e receita pública se aplicariam, os monetaristas defendiam que ao Estado cabia

promover a estabilidade econômica, ou melhor, a estabilidade monetária e o mercado se encarregariam de promover o desenvolvimento. (Cervo, 2008: 76-77)

O período de 1990 a 2002 foi explicado, por autores como Cervo e Vizontini, como o de implementação das definições do Consenso de Washington¹⁶, assim privatizações, controle das contas públicas, desregulamentação e abertura dos mercados internacionais seriam as fórmulas para alcançar o crescimento econômico e a equidade social. Para Vizontini, o governo de Itamar Franco representou a resistência ao neoliberalismo que fora implementado por Fernando Henrique Cardoso, mais comprometido com esse projeto. (Vizontini, 2005: 82-92) Com o argumento de que as nações desenvolvidas trilham um caminho para alcançar o atual status de desenvolvidas e que os países em desenvolvimento deveriam trilhar tal caminho, os países foram se adequando aos preceitos neoliberais.

Alguns países foram mais ortodoxos ao implementar essas políticas, como foi o caso da Argentina, outros, como o Brasil, foram mais cautelosos. Enquanto o primeiro sofreu uma séria crise em 2001 demonstrando o fracasso das políticas neoliberais, no segundo “A sociedade organizada reagiu ao ímpeto neoliberal dos dirigentes e sobre eles exerceu pressão suficiente para dosar o ritmo e as dimensões da abertura à capacidade de adaptação dos segmentos sociais.” (Cervo, 2008: 81-82) Essa postura brasileira definiu posteriormente a capacidade de superação dos problemas causados pelo neoliberalismo.

A crise asiática de 1997 e a russa de 1998 criaram uma nova realidade nas finanças mundiais, que teve como consequência para o país uma enorme fuga de capitais. A crise financeira e cambial de janeiro de 1999 e a possibilidade de retrocesso de alguns objetivos alcançados pelo governo na estabilização monetária levaram-no a desvalorizar o Real como forma de equilibrar as contas. Todo o cenário mundial em que o governo baseara sua inserção internacional veio abaixo. O discurso da adesão subordinada à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à globalização assimétrica. (Vizontini, 2003: 98)

As determinações neoliberais ao invés de promoverem o desenvolvimento dessas nações geraram ainda mais pobreza com uma divisão internacional do trabalho que prejudicava os países com pouca tecnologia e transferia os recursos destes para os países mais ricos. Mais uma vez o liberalismo econômico mostrou ser insuficiente para o desenvolvimento econômico e novamente se buscou o Estado para auxiliar o desenvolvimento dos países periféricos.

¹⁶ Série de princípios, propostos pelos Estados Unidos, que deveriam guiar os países subdesenvolvidos em direção ao ajuste econômico-político do novo capitalismo global. (Vizontini, 2005: 82)

1.5 - A retomada de um projeto de Estado: o novo desenvolvimentismo

Quando Ricardo Bielschowsky defendeu a ideia de que o projeto desenvolvimentista havia entrado em crise na década de 1960, defendeu também que o que foi feito depois nos anos de governo militar foi uma política reformista deste projeto em crise. No entanto, afirmava que outra concepção de desenvolvimento precisava ser colocada em prática devido às novas questões que se colocavam ao sistema econômico internacional e nacional, pois somente o crescimento econômico não era capaz de gerar bem-estar social: este dependeria também de melhor distribuição de renda. Assim o regime militar jogou para frente a decisão política de se construir um novo projeto desenvolvimentista no Brasil, no qual as questões de distribuição de renda, incentivo ao aumento da competitividade das indústrias nacionais no mercado internacional, a disciplina fiscal e a estabilidade econômica fariam parte do pacote.

A propaganda do neoliberalismo feita durante as décadas de 1980 e 1990 nos países periféricos como caminho único possível para se alcançar o desenvolvimento, adiou ainda mais um projeto de desenvolvimento com maior equidade. No entanto, o fracasso das reformas neoliberais em gerar desenvolvimento fez com que os países da América do Sul começassem a pensar alternativas para o desenvolvimento de seus países. Segundo Eli Diniz, a ascensão de países do porte da China e da Índia que tiveram êxito econômico com base em estratégias de ação independentes do neoliberalismo, mostraram a viabilidade de caminhos alternativos e foram incentivadores do pensamento econômico que começou a ser delineado no Brasil e nos países vizinhos. (Diniz, 2010: 38)

O novo desenvolvimentismo¹⁷ surgiu resgatando parte do que já tinha sido feito e dado certo tanto no desenvolvimentismo quanto no neoliberalismo. Estado e mercado se complementariam ao invés de competirem. Luiz Carlos Bresser-Pereira defende a ideia de que

¹⁷ O novo desenvolvimentismo não é unanimidade entre os intelectuais brasileiros. Existem pensamentos divergentes como o de Reginaldo Gonçalves no artigo: *Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: governo Lula (2003-10)* In. Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. De Luiz Filgueira, Bruno Pinheiro, Celeste Philigret e Paulo Balanco no artigo: *Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula em Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: governo Lula (2003-10)* In. Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. Esses pensadores defendem que não houve de fato uma retomada da política de desenvolvimento no Brasil.

o novo desenvolvimentismo é um terceiro discurso, entre o populismo da esquerda burocrática e o neoliberalismo da ortodoxia convencional. (Bresser-Pereira, 2006)¹⁸

O modelo de desenvolvimento atualmente em formação combina o valor da intervenção do Estado com alguns traços de mercado, tais como a defesa da disciplina fiscal e a estabilidade monetária, em parte como meio de se evitar um retorno da espiral inflacionária que assolou a região durante a década de oitenta. A noção de estabilidade inclui o uso de instrumentos de controle cambial, as taxas de juros e superávit fiscal como ferramentas necessárias à atuação do Estado enquanto agente de mudança econômica. (Boschi e Gaitán, 2010: 95)

O novo desenvolvimentismo representou a retomada do intervencionismo estatal para regular as atividades econômicas, assim o resgate de um projeto de Estado e do desenvolvimento que este pôde por em curso. Com um discurso nacionalista e de busca dos interesses nacionais, o novo desenvolvimentismo demonstrou a importância de um Estado promotor do desenvolvimento que a sociedade desejava.

O nacionalismo é a forma através da qual as sociedades modernas se auto-definem como nação, e, a partir daí, esperam que seus governos, nas relações com os demais países, defendam o trabalho e o capital nacionais. É a ideologia através da qual uma nação ou um conjunto de nações legitima a formação de um Estado-nação; é a prática da defesa do interesse nacional usando como ferramenta as instituições e a organização do estado nacional. É impossível entender o comportamento dos países democráticos modernos se não considerarmos neles um forte componente nacionalista. (Bresser-Pereira, 2003: 1)

A importância do Estado como o agente do desenvolvimento nacional foi retomada, não mais como no “velho desenvolvimentismo”, no qual havia o investimento direto em setores estratégicos e o protecionismo das indústrias infantis (mas que por fim se expandiu para indústrias maduras). O Estado desse novo projeto político é aquele que incentiva sim a industrialização, mas também incentiva a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologia para tornar mais competitiva a indústria nacional e, inclusive, investe neste setor. Esse Estado orienta o mercado interno incentivando as indústrias das quais a sociedade necessita. Dá o apoio necessário para que o setor privado nacional cresça, dá suporte não apenas às grandes empresas, mas também às pequenas, pois sabe que dessa forma a economia e os empregos crescerão. Não descuida das finanças e, dessa forma, busca a estabilidade econômica e controla as contas públicas. Aceita taxas menores de crescimento desde que isso garanta

¹⁸ Neste trabalho entendemos o novo desenvolvimentismo como uma política de Estado que teve seu início no governo de Lula da Silva.

melhores desempenhos fiscais. Esse modelo enfatiza a importância do crescimento da economia ao lado do crescimento de distribuição de renda e bens sociais impulsionados pelo Estado. (Bresser-Pereira, 2006)

Para um Estado novo desenvolvimentista alguns pontos se tornam imprescindíveis, como incentivar o investimento produtivo do capital privado nacional e internacional que em momentos de crise se retira desse mercado, o investimento em produção gera emprego e crescimento enquanto o uso especulativo traz mais recessão em momentos de crise. Além do capital é preciso que o Estado interfira na fixação da taxa de câmbio, na redução das taxas de juros, no acúmulo de reservas internacionais, na ampliação do crédito bancário e numa política fiscal expansionista. (Branco, 2009: 76-77) Esse tipo de ingerência na economia é salutar por trazer benefícios ao interesse nacional de desenvolvimento com equidade, sem um Estado forte a economia nacional não se desenvolve de forma competitiva.

A alternativa novo-desenvolvimentista aos males do capitalismo é a constituição de um Estado capaz de regular a economia – que deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional – isto é - que seja voltado para o financiamento e não para a atividade especulativa. (...) Um Estado forte pode regular a concorrência – o resultado deve ser a constituição de um mercado forte onde predomina a busca pela redução de custos e de preços, pela melhoria da qualidade dos serviços e produtos e onde, conseqüentemente, haverá um reduzido desemprego, já que os menores e/ou menos eficientes também poderiam trabalhar, produzir, enfim, fazer parte do mercado. (Siscú et. al.,2005: 3)

Além da intervenção do Estado na economia e na busca de melhor distribuição de renda, a educação torna-se um objetivo importante para dar continuidade ao processo de transformação, assim como o investimento em inovação tecnológica e pesquisa científica.

O *novo desenvolvimentismo* explica as mudanças de rumo da política econômica brasileira depois da adoção de políticas neoliberais no país durante a década de 1990. Assim sendo, focaliza as ações internas do governo Lula, não só na economia, mas, sobretudo, nas políticas de inclusão social e distribuição de renda, que são grandes destaques dessa política. Nesse mesmo período uma teoria analisou a política externa brasileira empreendida pelo governo Lula e procurou compreender como se deu a busca dos interesses nacionais no cenário internacional. Essa teoria foi denominada de *paradigma logístico*.

Corroborando com o discurso novo desenvolvimentista, o paradigma logístico de Amado Cervo demonstrou como foi a inserção internacional do Brasil durante os anos de implementação de um novo projeto de Estado. Para esse autor, a política exterior voltou a

buscar a realização dos interesses nacionais, entendendo que esses são diferentes e engloba múltiplos atores. Assim, em relação aos agricultores, o Estado buscou combater os subsídios e o protecionismo dos países desenvolvidos, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; em relação aos empresários, buscou amparar a concentração empresarial e o desenvolvimento tecnológico; quanto aos operários, defendeu empregos e salários; e para os consumidores, ampliou o acesso à sociedade de bem-estar. (Cervo, 2008: 86)

Dessa forma, o Estado logístico repassou para a sociedade civil a responsabilidade de investir no desenvolvimento industrial e tomou para si a responsabilidade de dar o suporte necessário para que tal ocorra. Assim, o Estado buscou fortalecer a economia nacional para poder competir internacionalmente e fortalecer o mercado interno com maior distribuição de renda e bem-estar social.

Na visão de Cervo, alguns fatores foram imprescindíveis para que esse Estado pudesse se desenvolver na América Latina. O primeiro foi o insucesso das experiências neoliberais postas em prática durante a década de 1990; o segundo foi que, apesar dos países centrais defenderem a abertura econômica e o liberalismo para os países periféricos, eles não colocavam em prática tais políticas e estavam sempre em busca dos interesses nacionais; e o terceiro foi que mesmo com o neoliberalismo, ainda havia um corpo crítico nos países da América Latina, embora em quantidade e forma de ação diversa esses pensamentos críticos de certa forma desempenharam um contrapeso na aplicação das políticas neoliberais, principalmente no Brasil, e depois tiveram papel fundamental na conduta mais pragmática tanto da política econômica quanto da política externa. (Cervo, 2008: 84 e 85)

Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidade e poder. Contrariamente à presunção da literatura acerca da globalização, esse novo paradigma introduzido por Cardoso e consolidado por Lula não admite que diante das forças internacionais os governos sejam incapazes de governar. (Cervo e Bueno, 2011: 529)

Apesar de apresentarem enfoques diferentes, pois o novo desenvolvimentismo tem uma análise mais voltada para a política econômica e o paradigma logístico analisa mais detidamente a inserção internacional, ambas refletem a atuação de um novo Estado, ou melhor, de um novo projeto de nação. E é a partir da importância dada ao projeto de nação que serão aqui analisados dois governos que tinham como semelhança a proteção aos

interesses nacionais e a busca pelo desenvolvimento do país, que são o governo do general Ernesto Geisel e do ex-sindicalista Lula da Silva.

Capítulo 2

A Inserção Internacional do Brasil nos governos Geisel e Lula

Ao buscar realizar uma análise comparativa da inserção internacional do Brasil e da política de defesa brasileira entre os governos Geisel e Lula, algumas questões foram consideradas. Primeiro a semelhança no que tange a um projeto nacional de desenvolvimento pensado internamente e moldado pelos interesses nacionais; segundo a similaridade de algumas ações no trato com a política internacional e com a política externa; e por fim a tentativa de observar o quanto as duas características anteriores foram capazes de definir a política de defesa nacional.

Este capítulo tem por finalidade analisar a convergência e a divergência de posições referentes à inserção internacional de ambos os governos sem, contudo, buscar esgotar o tema, pois sua complexidade é tamanha que tal tarefa seria no mínimo pretensiosa. Segundo Williams Gonçalves

A inserção internacional resulta da combinação em partes desiguais de três elementos: o que é; como é visto; e o que quer ser. O que é pode ser resumido na ideia do grau de desenvolvimento alcançado, conjugado com a legitimidade e estabilidade do sistema político. Como é visto pode ser definido como o lugar que ocupa no cálculo estratégico das grandes potências. O que quer ser depende de consenso entre as elites, que se traduz em política externa. (Gonçalves, 2011(b): 140-141)

Assim sendo, é preciso considerar que cada governo que aqui será estudado tem uma característica própria em relação à política e à economia e é necessário compreender que existiram distinções importantes que definiram os cursos desses governos. É o caso, por exemplo, da busca pelo desenvolvimento, que tem sentido diferente em cada um dos períodos aqui analisados; e do regime político vigente que em Geisel era autoritário e em Lula democrático¹⁹, gerando diferenças tanto no entendimento quanto no encaminhamento de

¹⁹ É importante enfatizar que apesar de no período da ditadura civil militar no Brasil e, por isso também no governo Geisel, apesar dos presidentes gerais terem maior autonomia para a implementação de políticas, isto não significou que eles faziam o que queriam e como queriam. Assim como nos períodos democráticos havia especialistas em cada área para poder dar o suporte técnico necessário para a tomada de decisão do então presidente.

questões políticas e econômicas; também foi diferente a percepção dos outros Estados²⁰ em relação ao Brasil; assim como as pretensões do país no sistema internacional. Compreendendo e considerando as questões que distanciam ambos os governos, pretendemos aqui analisar os principais pontos que aproximam os mesmos.

Assim, Geisel e Lula buscaram maior autonomia nas decisões de política internacional, aumento de parcerias comerciais com vistas ao desenvolvimento interno e maior investimento no setor de pesquisas buscando, assim, o desenvolvimento de novas tecnologias que deixariam o Brasil cada vez menos dependente das principais potências. Procuraram também defender os interesses brasileiros em fóruns multilaterais e criaram parcerias com países que pudessem auxiliar na busca pelos interesses nacionais.

A tradição da política externa brasileira²¹ permite a percepção de certa continuidade nas ações de diferentes governos em diferentes regimes políticos. No entanto, a política exterior sofre influências tanto do contexto internacional quanto do nacional e, por isso, cada período aqui analisado apresenta características próprias. Assim sendo, continuidades e peculiaridades convivem e deixam a análise de política externa mais complexa.

Maria Regina Soares Lima defende a ideia de que a política externa, para ser compreendida em sua complexidade, precisa ser considerada como sendo uma política de Estado, mas que é praticada por governos. Isso significa dizer que apesar de poder haver uma coerência que atravessa governos democráticos e autocráticos, são esses governos que diante de dilemas e imprevistos deverão agir atendendo as prerrogativas do Estado, como soberano, mas também da população e do sistema internacional que o influencia. (Lima, 2000: 283) Dessa forma, compreender as ações que fazem parte de certa tradição da política externa brasileira como também os períodos aqui estudados e as ações dos governos, se faz necessário para a compreensão da política exterior nos governos de Geisel e Lula.

²⁰ Aqui ampliamos um pouco a definição de Gonçalves que define o *como é visto* como a importância dada pelas grandes potências, por entender que outras nações além das grandes potências têm real importância para o sistema internacional e para o Brasil.

²¹ Uma característica da Política Externa Brasileira é sua capacidade de atravessar governos, sejam democráticos ou autocráticos, o que vem sendo denominado de tradição da política externa. Essa continuidade é possível devido à institucionalização na formação do corpo diplomático e na existência de um poder burocrático autônomo como é o Itamaraty. (Lima, 2000: 288) O Itamaraty durante o regime militar tinha a confiança dos militares, o que permitiu continuar atuando com autonomia.

Seguindo uma ordem cronológica, os estudos começam com o governo de Ernesto Geisel iniciado em 1974 e que findou em 1979. Geisel foi o quarto general a tomar posse como presidente e tinha como uma das principais metas políticas a redemocratização do país. Além dessa tarefa, nada simples, seu governo precisou lidar com a crise do petróleo que desafiou diretamente o projeto de desenvolvimento nacional do Brasil. Sua política externa ganhou contornos bem ambiciosos, buscando maior espaço para o Brasil no cenário internacional e mais autonomia frente às potências, principalmente os EUA. Assim, a própria designação da política externa mostrava seu caráter ousado, era o *Pragmatismo Responsável e Ecumênico*. Segundo Matias Spektor,

o pragmatismo²² seria uma expressão da tentativa brasileira de ganhar maior espaço de manobra em um sistema dominado pelas grandes potências. Tal movimento teria sido possível graças a mudanças estruturais no sistema internacional entre as décadas de 1960 e 1970 – o declínio relativo da capacidade militar dos Estados Unidos face à União Soviética, a incorporação da China continental ao equilíbrio global de poder, a inusitada força dos países produtores de petróleo via Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), a voracidade do movimento de descolonização na África e na Ásia e suas repercussões na composição da ONU, o debate militar norte-americano no Vietnã, e a emergência da Europa e do Japão como novos centros de poder econômico. (Spektor, 2004: 195)

Nesse sentido, na década de 1970 foi possível perceber um cenário mundial marcado por crises do petróleo que atingiram as bases do desenvolvimento nacional e a busca por uma solução para esse problema. Assim, se o petróleo importado ficou mais caro, era prioridade para o governo buscar outras fontes energéticas dentro e fora do país, diversificando parcerias e investindo em outras fontes de energia como o Projeto Proálcool.

A perda relativa de poder dos Estados Unidos e o ressurgimento dos países europeus no cenário internacional, assim como o Japão, representavam novas opções para o país no que dizia respeito às relações com os norte-americanos. As independências de antigas colônias europeias na África e Ásia também apontavam novas possibilidades para os negócios nacionais.

Os órgãos multilaterais foram uma opção válida para o discurso brasileiro sem, contudo, deixar as negociações bilaterais que representavam um forte suporte para as

²² Pragmatismo Responsável e Ecumênico foi o nome dado à política externa adotada no governo de Ernesto Geisel (1974-1979).

necessidades de comércio internacional. Assim, multilateralismo e bilateralismo nunca estiveram tão presentes nas ações externas brasileiras de forma a se complementar.²³

O presidente Geisel não representou uma ruptura com o modelo de inserção internacional que até então vinha sendo apresentado pelo país, nem tão pouco caracterizou-se por ações de maior inclusão no campo social. O que realmente a política externa de Geisel representou foi uma crescente busca por autonomia decisória brasileira tanto no campo político quanto e principalmente no campo econômico. (Vizentini, 1998: 207)

Em 2003, ano da posse de Lula, o cenário era bem diferente. Com uma autonomia e respeitabilidade já conquistadas, o Brasil teve que lidar com um sistema internacional cujos Estados em desenvolvimento ganhavam cada vez mais voz e poder. O Brasil adquiriu protagonismo em fóruns multilaterais com um discurso muito mais igualitário do que se viu na década de 1970. A igualdade agora pensava também nos povos de cada nação internamente falando, ou seja, o discurso visava diminuir a fome no mundo e a desigualdade entre as nações através da cooperação. A mudança no campo social foi o fator de inovação dessa gestão.

A defesa de múltiplos polos de poder visando democratizar as grandes decisões internacionais virou uma reivindicação séria, principalmente no Conselho de Segurança da ONU, pois depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, os EUA assumiram uma postura que deixou de lado qualquer resolução da qual não concordassem. Aumentar, portanto, as discussões e os atores nesse fórum seria um passo na direção da democratização do sistema internacional.

2.1 – O Brasil e as relações Sul-Sul

A política externa brasileira nos governos Geisel e Lula se caracterizou por ser nacionalista, ou seja, “considera que a lógica das relações internacionais [é] político-estratégica, bem como entende que o sentido da inserção brasileira no sistema mundial de poder é a luta pelo desenvolvimento” (Gonçalves, 2011 (a): 17). Nesse sentido, as relações com os países em desenvolvimento se inserem na estratégia autonomista de projeção internacional e de busca por desenvolvimento nesses países.

²³ O multilateralismo foi compreendido no governo Geisel como ampliação de parcerias e não como ampliação de relações multilaterais e por isso pôde conviver bem com o bilateralismo. Para melhor compreensão ver Vizentini, 1998: 206-207.

Desde a década de 1970 que os então chamados países do Terceiro Mundo vêm questionando o *status quo* mundial e o congelamento de poder²⁴ cultivado pelas grandes potências, buscando assim a atenuação das diferenças entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Apesar de sofrer um breve enfraquecimento em sua prática durante a década de 1990, devido à inserção internacional desse período ter seguido uma perspectiva neoliberal, a política voltada para os interesses dos países do Sul foi retomada no governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003.

As relações Sul-Sul partem do pressuposto que, tendo os países periféricos interesses comuns, esses podem ser alcançados se os discursos e ações no cenário internacional alcançarem coesão. E ainda que as relações comerciais entre iguais estejam baseadas na reciprocidade, o que os tornam menos vulneráveis. Nesse sentido, Maria Regina Soares Lima argumenta a respeito da posição brasileira frente sua inserção internacional.

Nesta reconfiguração de sentido, autonomia implica pensar o Brasil no mundo de “dentro para fora”, isto é, a partir de seus interesses específicos e de sua projeção num mundo que também se desenha como mais restritivo. A postura é de afirmação dos interesses nacionais, da necessidade de se articular a ação coletiva de países do Sul com vistas à transformação da ordem por via da mudança das normas internacionais vigentes e à busca do equilíbrio mundial por meio da construção de polos de poder regionais. Nesta concepção, o vetor principal da política externa deveria ser a participação ativa do país na mudança das normas de modo a torná-las mais próximas aos interesses e valores brasileiros. (Lima, 2010: 9)

Buscando compreender como Geisel e Lula utilizaram da estratégia de maior autonomia e de diversificação de parcerias aumentando o relacionamento com os países em desenvolvimento em seus governos é que serão analisadas as relações com os países vizinhos, com a África e com a China. De forma pragmática, estes países foram escolhidos por representarem importantes parcerias no âmbito das relações Sul-Sul.

2.1.1 – América do Sul

A ideia difundida da prioridade brasileira no contexto Sul Americano deve ser relativizada e analisada de forma cuidadosa. América do Sul foi um conceito construído visando a criação de uma identidade regional. Cervo defende que desde o barão do Rio

²⁴ Termo cunhado por Araújo Castro e pretendia denunciar a negação por parte das superpotências ao desenvolvimento de novas tecnologias (leia-se nuclear) e aumento de poder por nações em desenvolvimento.

Branco, início do século XX, esse conceito se impôs. Assim, na medida em que a geografia tomava forma, o conceito de vizinhança e o regional passavam a ter peso no pensamento e na ação externa do governo e da sociedade. (Cervo, 2008: 202) Isso não significa, no entanto, que a região esteve a partir de então na preferência das relações externas do Brasil. Este discurso e principalmente essa prática foram sendo construídas e efetivadas ao longo do tempo.

As relações com os vizinhos se pautaram desde meados do século XX em questões econômicas e comerciais. Isso porque segundo Maria Regina Soares,

as definições de ameaças externas e as percepções de risco foram consideradas basicamente derivadas de vulnerabilidades econômicas e não de segurança. Sendo as principais vulnerabilidades, na visão das elites, de natureza econômica, a política externa sempre teve um forte componente desenvolvimentista. (Lima, 2005: 5)

Ainda segundo Maria Regina

o Brasil tem se deparado com um contexto geopolítico regional estável (...). Em certo sentido e ao contrário de seus vizinhos, o processo de construção do Estado brasileiro foi realizado antes, pelo recurso à negociação diplomática do que pela guerra. Finalmente, desde a segunda metade do século XX, o Brasil ocupa uma posição econômica dominante com relação aos demais países sul-americanos. (Lima, 2005: 3-4)

Dessa forma a posição brasileira na região foi marcada por alto teor de negociação diplomática e por certa preponderância econômica financeira. Estas características, no entanto, promoveram por um lado certo conforto por ser o país mais desenvolvido, com a maior economia, mas por outro lado desconforto, pois os vizinhos acabavam vendo o Brasil com alguma desconfiança em relação à possível busca pela hegemonia regional.

No governo Geisel, apesar da questão ideológica continuar tendo um papel importante, pois era preciso impedir o comunismo de ganhar novos países na América Latina, esta questão foi cedendo espaço para temas como a cooperação e a concertação entre os vizinhos visando o desenvolvimento nacional. No entanto, em relação à Argentina o entendimento foi mais difícil devido ao projeto da hidrelétrica de Corpus-Itaipu. A não aceitação da Argentina do uso do Rio da Prata, sem que fosse consultada, gerava irritação ao governo brasileiro, que não permitia intromissão nos assuntos considerados estratégicos para o país. Esse foi o

momento em que a cordialidade oficial²⁵ entre esses países foi colocada em questão, pois o governo brasileiro não reconhecia o direito da Argentina de intervir em assuntos brasileiros e a Argentina não abria mão da *consulta prévia* que defendia a consulta aos países pelos quais um rio internacional passasse.

Assim, se no governo de Geisel a relação com a Argentina vinha sendo marcada por conflito de interesses, no governo Figueiredo, com o Acordo de aproveitamento hidrelétrico entre Brasil, Argentina e Paraguai assinado em outubro de 1979, a questão foi totalmente resolvida. Segundo Candeas, a partir de 1979 as relações entre Brasil e Argentina perderam o caráter conflituoso por resolverem as questões problemas como Itaipu e Nuclear e aumentaram as relações bilaterais com maior cooperação e integração econômica entre as duas nações. (Candeas, 2005: 23)

A despeito da tensão entre Brasil e Argentina nesse período, ambos os países cooperaram na Operação Condor, que foi uma aliança militar entre os países do cone sul (Brasil, Argentina, Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai) para combater o comunismo no interior de cada Estado. Nesse sentido, as forças armadas desses países se articularam trocando informações para reprimir o pensamento de esquerda na região.

Uma preocupação do Brasil nesse período foi a busca por um discurso não hegemônico na América do Sul, pois, mesmo apresentando interesses comerciais e representando a maior economia sul – americana, não era politicamente interessante manter um discurso hegemônico. O discurso e a busca por cooperação eram mais viáveis aos projetos brasileiros naquele momento.

No entanto, a cooperação e a interação comercial com os vizinhos não eram fáceis. Com um modelo de desenvolvimento fortemente marcado pelo pensamento cepalino, os países da região se voltavam para dentro, o que atrapalhava a cooperação e o comércio regional. Segundo Cervo, o desenvolvimento, sem internacionalização econômica iniciado naturalmente pela vizinhança, acabou por ser insuficiente e resultou em mais um fator de manutenção do atraso regional em relação aos países centrais, no contexto da evolução do capitalismo. (Cervo, 2008: 199) Dessa forma, ficou muito mais no âmbito do discurso a preferência brasileira pelas relações sul-americanas do que em ações efetivas.

²⁵ A cordialidade oficial representa o conjunto de princípios e concepções que informou a diplomacia brasileira para Buenos Aires com o objetivo primordial de evitar que a dinâmica entre os dois principais poderes da América do Sul levasse a uma rota de colisão. (Spektor, 2002: 118)

O que foi possível notar foi uma busca por entendimento com os países que representavam de alguma forma o meio de superação de problemas ou de possibilidades de negócios. Foi o caso da busca por aproximação com a Venezuela, por ser esse país o maior fornecedor de petróleo na região e poder suprir parte das necessidades brasileiras. Ou como nas relações com a Argentina, anteriormente citada, sobre as negociações referentes à Itaipu. Como também o Tratado de Cooperação Multilateral na Amazônia assinado em 1978 entre Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela estabelecendo uma estratégia para exploração e reafirmação das soberanias nacionais sobre a região. (Vizentini, 2005: 53) Ou ainda negócios fechados entre Brasil e Colômbia em 1976 com vistas à comercialização de minério de ferro brasileiro e de carvão colombiano.

Ao analisar a inserção do governo Lula na região, percebe-se algumas semelhanças com o governo Geisel, porém com certas mudanças de foco. Primeiro as questões tratadas ultrapassaram nessa gestão o comércio entre o Brasil e os vizinhos. O objetivo foi a criação de uma integração com interdependência recíproca, ou seja, focar nas potencialidades naturais de cada país, mas com vantagens comparativas que se criariam através de desenvolvimento tecnológico e científico alcançados por meio da cooperação regional. As empresas brasileiras, buscando novos mercados, se instalariam nos países vizinhos com o objetivo de aumentar seu poder e cooperar para o desenvolvimento destes países.

A importância que foi dada aos fóruns multilaterais da região foi outra mudança de foco percebida com Lula. O aprofundamento das relações dentro do Mercosul²⁶, a criação da Unasul²⁷ e do Conselho de Defesa Sul-Americano demonstraram como esse governo esteve preocupado com a integração regional em um nível mais intenso.

Assim, a Unasul é uma organização internacional cujo objetivo é promover a integração regional, com base na convergência de interesses em torno da consolidação de uma identidade própria e do desenvolvimento econômico e social do cone sul, buscando superar uma integração meramente econômica. Visando, sobretudo, a diminuição das desigualdades sociais e econômicas entre os países membros e por isso a inclusão social da população de cada nação através da busca pelo desenvolvimento de cada um dos membros e da região. Para

²⁶ Mercosul é uma zona de livre comércio e de união aduaneira entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, visando uma zona de livre comércio entre seus membros, como também o comércio com outros países.

²⁷ A União de Nações Sul-Americanas formada pelos doze países da América do Sul.

tal, a concertação política entre os membros é a base para se alcançar os objetivos dessa organização.

Ainda com base em uma integração mais abrangente e que garanta a paz e a segurança regional que foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano órgão da Unasul que visa promover o intercâmbio das forças armadas, com o objetivo de garantir a transparência para as políticas de defesa dos Estados da região e, assim, eliminar supostas ameaças e também resolver rapidamente eventuais situações de litígio, impedindo a propagação e, fundamentalmente, a intervenção de terceiros interessados. (Gonçalves, 2011(a): 146).

Corroborando com o pensamento de Cervo em relação ao desenvolvimento nacional e a importância de relações mais próximas com os países vizinhos, Gonçalves argumenta que

Por entender que a integração regional ergue-se como instrumento indispensável para o desenvolvimento nacional na época do capitalismo globalizado, os governos da região têm demonstrado vivo interesse em aprofundar a integração de suas economias. Os países do Mercosul têm procurado reorientar a ação do bloco para a formação de cadeias produtivas, superando o enquadramento liberal que foi dado nos anos 90 de fazer do bloco uma área de comércio e de atração de investimentos, exclusivamente. Além do Mercosul, verificou-se o empenho na criação da União Sul-Americana das Nações – Unasul, em 2008, de modo a reunir todos os países do subcontinente num empreendimento integracionista multidimensional. (Gonçalves, 2011(a): 139-140)

Nesse sentido, usando as ideias de Gonçalves sobre a inserção internacional é possível perceber que o atual desenvolvimento brasileiro impõe características a sua atuação internacional diferentes das do período Geisel. Não só a visão das grandes potências como também a visão dos vizinhos mudaram em relação ao Brasil. Se durante a gestão Geisel a atenção das grandes potências direcionada ao Brasil era condicionada a uma importância de abastecimento e de mercado consumidor, em Lula a postura mudou, pois neste governo a importância do Brasil no sistema internacional é bem maior devido à atuação do país em fóruns mundiais e participação política em assuntos de importância internacional.

Quanto ao cenário regional, a questão da integração é notadamente mais importante na gestão Lula. Apesar de Geisel definir como estratégicas para o Brasil a relação com os vizinhos, esta ficou muito mais no plano das ideias e dos discursos do que na prática, ponto que no governo Lula foi amplamente defendido e implementado.

Na verdade, desde a década de 1990 que o Estado brasileiro vinha investindo em uma integração regional como forma de inserção internacional tanto do Brasil quanto dos seus vizinhos. Com Lula, a busca por maior integração política, econômica e a tentativa de por em

prática uma integração na área de defesa acabou gerando outro olhar em relação ao Brasil por parte de seus vizinhos, que é agora muito mais de cooperação do que de desconfiança em relação a uma atuação hegemônica na região.

Também se modificou o que o país pretende alcançar tanto regionalmente quanto internacionalmente. Na gestão Lula não apenas o desenvolvimento industrial, mas principalmente o desenvolvimento social, sobretudo no subcontinente americano se transformou em projetos políticos. A mudança dos centros de poder e do *status quo* mundial, o que tornou a atuação brasileira mais ativa e obstinada principalmente no seu entorno, também foi amplamente desenvolvida nessa gestão.

2.1.2 – África

A política externa brasileira para a África apresenta semelhanças consideráveis entre os governos de Geisel e Lula, no entanto, o último aproveitando da experiência acumulada aprofundou política e economicamente as relações com os países africanos. A busca por novos mercados e negócios como também por maior apoio internacional ao país nas negociações em órgãos multilaterais, ou seja, o entendimento de que alguns países eram estratégicos para o Brasil marcaram as atuações de ambos os governos para a África.

Geisel não apresentou grandes inovações em relação aos governos brasileiros anteriores, no que concerne a não concordância com a política do apartheid²⁸ na África do Sul. O Brasil mantinha sua postura de rechaço à discriminação racial devido a sua histórica relação com a África e a miscigenação de sua população, no entanto, essa postura não atrapalhava em nada as relações comerciais entre o Brasil e aquele país nos governos anteriores a Geisel. É possível percebe-se que até esse governo

o apoio brasileiro ao colonialismo português [presente na política brasileira até o governo Geisel], e as relações com a África do Sul, se constituíram nos dois grandes empecilhos para o desenvolvimento de uma política africana por parte do Brasil, uma vez que tanto a África do Sul quanto Portugal não eram aceitos pela grande maioria dos Estados Africanos. Portugal, naturalmente, pelo poder colonial que exercia sobre os territórios africanos. A África do Sul, por sua vez, pela dominação da minoria branca sobre a maioria negra, num regime de relações raciais que em muito lembrava o sistema colonial. (Pena Filho, 2009:1)

²⁸ Política oficial de segregação racial, ou de desenvolvimento em separado, conforme pregavam seus formuladores. (Filho, 2001:69)

As características principais das relações Brasil – África no governo Geisel foram a busca pela expansão do mercado nacional, das relações comerciais e econômicas, a maior influência brasileira no Atlântico Sul sem uma noção de militarização, pelo contrário, baseada na cooperação. Assim, esse governo demonstrou empenho em adquirir maior autonomia política no cenário internacional e aumentar o número de parcerias com países em desenvolvimento ou em uma fase anterior de desenvolvimento visando o comércio de produtos industrializados. Defendeu também a ideia dos 3D: desarmamento²⁹, desenvolvimento econômico e descolonização e por isso se aproximou significativamente dos países africanos ao ir se desvinculando dos interesses portugueses e apoiando os países que estavam buscando a independência.

Ao tentar compreender como o apoio brasileiro e a descolonização africana se deu durante esse governo, é preciso compreender a influência do cenário internacional, pois as ações brasileiras foram construídas de acordo com alguns eventos. Assim o país sofreu pressão dos países africanos para definir sem ambiguidade a sua relação com a África, que até então oscilava entre o apoio à descolonização e à política colonial portuguesa e que também mantinha relações comerciais com a África do Sul, país cuja questão racial era extremamente conflituosa e que os países africanos rechaçavam.

A primeira postura brasileira de impacto frente à descolonização africana foi o reconhecimento em 1974 da independência de Guiné Bissau. Apesar de avisar Portugal de sua decisão antes do reconhecimento oficial, o Brasil começou a deixar clara sua nova postura em relação à descolonização. Após o reconhecimento de Guiné Bissau seguiram-se o reconhecimento de Moçambique, Angola e São Tomé e Príncipe, no entanto sabia-se que não seria simples ganhar a confiança desses países depois de tanto tempo de ambiguidades políticas. E, por isso, segundo Pena Filho, no segundo semestre de 1974 foi decidido o envio à África de uma missão para estabelecer contatos de alto nível com os líderes dos movimentos de libertação das ex-colônias portuguesas. (Pena Filho, 2009:40)

Para Pinheiro foi seguindo essas orientações que Ítalo Zappa, diplomata brasileiro responsável pelos assuntos relacionados à África, após conversações com Portugal e com os países africanos, afirmou que a política brasileira para a África

²⁹ Esse era compreendido em relação às grandes potências primeiramente e tinha a ver com o desarmamento nuclear. Não estava relacionado à negação de desenvolvimento de tecnologia por parte das nações em desenvolvimento.

reconheceria a independência dos países não importava quem estivesse à sua frente, desta forma recusando-se a comprometer-se com quem quer que fosse. (...) Buscava-se, desse modo, manter um bom relacionamento com os futuros países, independentemente de seu regime político, justamente para garantir que o Brasil pudesse exercer sobre eles alguma influência. (Pinheiro, 2007: 95)

Nesse contexto, o primeiro país a reconhecer Angola independente foi o Brasil em 1975. Essa decisão não foi, contudo, simples nem automática. O Brasil já havia enviado um representante, o diplomata Ovídio de Andrade Melo³⁰, para analisar o processo de independência e manter o governo informado, pois além da luta pela independência, Angola passava por uma disputa interna pelo poder político, a qual três movimentos principais brigavam entre si, eram eles: MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola) e União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). Assim como previa o representante brasileiro em Angola, quem assumiu o poder foi o MPLA, movimento apoiado pela URSS e por Cuba. O reconhecimento de Angola como país independente se guiou pela necessidade brasileira de demonstrar sua disposição em negociar e apoiar o país sem se levar pela decisão estadunidense de apoio ao FNLA e sem considerar a orientação política do movimento político que apoiara. O Brasil mostrou nesse evento todo o seu pragmatismo.

Os negócios com os países africanos possuíam papel importante no então desenvolvimento industrial brasileiro, representando um enorme mercado de reais possibilidades para os produtos manufaturados brasileiros e para as nossas necessidades energéticas com o aprofundamento de relações com os países africanos produtores de petróleo como Nigéria e Angola. Nesse sentido, é preciso lembrar que a década de 1970 foi marcada pelas crises do petróleo, que colocavam em xeque o projeto de desenvolvimento nacional e, dessa forma, era necessário assegurar o abastecimento brasileiro e as relações com os países africanos previam o atendimento a essa demanda nacional. Segundo Vizentini

A retórica diplomática aproveitava-se da possibilidade de exaltação dos laços culturais para abrir caminho para os mercados africanos. A África era importante no projeto de desenvolvimento brasileiro, uma vez que quase todos os seus países permitiam a inserção dos manufaturados brasileiros, e asseguravam ao Brasil matérias-primas e produtos primários. Igualmente, era um campo promissor para parcerias técnicas que envolviam transferência de tecnologia e de know-how. (Vizentini, 1998: 242)

³⁰ Segundo Penna Filho, o representante Especial do Brasil em Luanda, se esforçou em manter uma atitude de equidistância perante os três movimentos, porém já em meados do ano de 1975 ele havia se convencido de que o MPLA era o movimento mais bem qualificado para assumir o governo do novo país. (Filho, 2009: 45)

As relações Brasil - África no governo Geisel representaram politicamente crítica à política do *apartheid*, apoio à descolonização, oferecimento de cooperação, não-ingerência. Economicamente representou aumento no intercâmbio comercial, como também o avanço nas áreas de venda de serviços, tecnologia e bens de capital destinados a obras de infraestrutura, como a construção de represas hidrelétricas, estradas, transportes ferroviários, obras de saneamento, telecomunicações, agropecuárias e treinamento de pessoal técnico. (Lechini, 2008: 61) Essa postura, contudo, esteve nos marcos do entendimento brasileiro de que o apoio ao colonialismo português e as relações comerciais com a África do Sul eram ruins para os negócios nacionais e que o Brasil já havia perdido tempo demais sem relações mais próximas com os países africanos, sendo hora de resgatar o tempo perdido.

O projeto brasileiro para a África no governo Lula retomou uma política africana que havia sido abandonado nos anos de 1990. Considerado como a terceira onda de interesse do Brasil pela África (Hist et. al., 2010: 32), e com um olhar ainda mais político, apesar de não preterir a importância dos negócios com esse continente, buscou cooperar junto ao desenvolvimento das nações. Com o discurso de uma dívida histórica com o continente africano, o Brasil buscou uma inserção na África diferente. Segundo Sombra Saraiva,

A nova política africana do Brasil (...) vem demonstrando mais coragem para romper com o assistencialismo internacional, (...) para se fazer presente na reconstituição da infraestrutura logística e produtiva da África. Também comporta uma dimensão cidadã e de conhecimento. Os programas de combate a Aids, a experiência do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a expertise da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), (...) passaram a se fazer presentes nos vários países africanos com os quais o Brasil já vem atuando de forma relativamente ativa nos últimos anos. (Sombra Saraiva, 2011: 194)

O caráter político das relações Brasil-África se mostrou mais que puro assistencialismo, dessa forma, compreendia-se que não bastaria mandar suprimentos como remédios e alimentos e que era preciso também exportar técnicas que possibilitassem os países a se desenvolverem. A ajuda externa continua sendo importante para a África, mais o auxílio desejado pelos países do continente é em relação ao desenvolvimento e não a ajuda humanitária assistencialista que acaba agravando o problema da corrupção e trata os países como se eles não fossem capazes de se auto-girir e desenvolver.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) tem atuado intensamente na assistência técnica oferecida ao continente africano. Como mencionado anteriormente, o Estado

brasileiro tem cooperado através de agências como Embrapa na produção de alimentos, a Fiocruz na questão da saúde, concentrando esforços no combate a HIV/AIDS e Malária e também com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) para projetos de formação profissional nas áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento dos países em questão. (Hist et. al., 2010: 32-33)

É importante considerar que os líderes africanos estão investindo nos rearranjos internos e que estão se reorganizando política e economicamente. Um exemplo é que caiu de treze para cinco o número de países em conflitos entre 2001 e 2008 (Sombra Saraiva, 2011: 180-181). Como os conflitos são geradores de sérios problemas sociais e de altíssimos gastos, com a diminuição desses, os valores gastos com os mesmos poderiam ser realocados para combater outros problemas internos, como fome e pobreza. Economicamente a melhora nos índices também gera otimismo, pois possibilita a modernização desses Estados.

Na África Subsaariana

O crescimento econômico médio, que era de 2,4% em 1990, passou para 4,5%, entre 2000 e 2005, alcançando a taxa de 5,3% em 2006, com uma previsão de que chegue a 5,5% em 2007 e 2008. Desde a metade da década de 1990, 16 países da região, onde vivem 35% da sua população, vêm crescendo a taxas superiores a 5,5%, e alguns países produtores de petróleo a taxas “exorbitantes”, como no caso, por exemplo, de Angola, 16,9%, Sudão, 11,8% e Mauritânia, 17,9%. (Fiore, 2007: 99)

Além das ajudas técnicas, que demonstram o interesse do Brasil pelos países africanos, é possível citar como reforço desse interesse o número de embaixadas inauguradas, desde 2003 foram 16 novas embaixadas. E com uma diplomacia presidencial ativa Lula visitou 20 países e criou a Cúpula África-América do Sul em 2008. E mais, o Brasil buscou aumentar os investimentos diretos e as relações comerciais no continente demonstrando a importância estratégica deste para o Brasil. Em relação aos crescentes investimentos brasileiros diretos, Lechini afirma que,

O comércio do Brasil com a África aumentou progressivamente neste período: passou de US\$ 5 bilhões em 2002 para US\$ 6 bilhões em 2003, US\$ 10,4 bilhões em 2004 e US\$ 12,6 bilhões em 2005. Em 2006, atingiu 15,55 e, em 2007, quase 20 bilhões. O intercâmbio do Brasil com a África representa 7% do comércio exterior brasileiro. (...) Os produtos comercializados variam de acordo com cada país. Em termos gerais, entre as importações da África, têm destaque o petróleo, os minérios e os produtos de origem animal e vegetal. Já as principais exportações do Brasil incluíram o açúcar e seus derivados, carnes e bens manufaturados. Além deste aumento do intercâmbio comercial, também foi reforçada a cooperação técnica e cultural promovida pelo governo brasileiro, tanto no âmbito bilateral quanto no da CPLP. (Lechini, 2008: 69-70)

Essa presença brasileira no continente africano mostrou a importância de se considerar que não há uma África, mas várias; são vários países com características diversas e que precisam ser observados para que as relações consigam gerar reais dividendos para ambos os lados. O olhar brasileiro em direção ao continente africano está sendo construído na percepção de que há uma busca real por melhorias internas, apesar dos problemas que ainda possam afetar esses países. A ajuda e a cooperação que o Brasil esteve disposto a colocar em prática não tiveram, como visto anteriormente, apenas caráter humanitário, mas principalmente de auxílio permanente na transformação das nações africanas e também na expansão do próprio capitalismo brasileiro.

A busca por uma identificação cultural e por cooperação política deu origem à CPLP³¹ - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - criada em 1996 e fundada sobre o princípio da solidariedade com objetivos gerais de concertação político-diplomática; de cooperação em todos os domínios; e de promoção e difusão da Língua Portuguesa.³² Para o governo Lula a cooperação entre Estados de língua portuguesa significou a um só tempo a possibilidade de cooperação no âmbito das relações Sul-Sul e a possibilidade de projeção brasileira no cenário internacional como membro líder dessa comunidade, além, é claro, do apoio dos países membros nos fóruns internacionais coordenando interesses desse grupo. Porém, segundo Freixo, “apesar dos discursos entusiasmados saudando a nova organização, a CPLP e o ideal da unidade lusófona têm ficado muito mais no campo das boas intenções do que no das realizações práticas nestes últimos anos.” (Freixo, 2006: 37) Mesmo apresentando poucos resultados práticos para o Brasil, a CPLP representa a tentativa de criação de diálogo, cooperação e aproximação cultural com esses países.

Outro grupo de concertação política que demonstrou a importância que o Brasil atribuiu a aproximação aos países africanos foi a Cúpula América do Sul - África em 2006. Por meio de fóruns de formatos diversos - inter-regionais ou multilaterais -, os países em desenvolvimento procuram contribuir para uma reforma da estrutura do poder mundial e para o estabelecimento de uma ordem menos centralizada, mais multipolar e mais democrática.³³

³¹ Países membros: Angola, Brasil, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor Leste.

³² Ministério das Relações Exteriores, Balanço PEB 2003-2010, África - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

³³ Ministério das Relações Exteriores, Balanço PEB 2003-2010, África - Cúpula América do Sul - África.

Ainda com relação à África há o IBAS, grupo formado por Índia, Brasil e África do Sul, que tem por objetivo a aproximação entre seus membros e inclui o exercício propriamente diplomático como também serve de *locus* para a cooperação em diversos setores, procurando sinergias entre seus membros, e para promover melhores práticas no plano da cooperação internacional, por meio do Fundo IBAS.³⁴

A diplomacia brasileira usou o discurso de reconhecimento da dívida histórica com esse continente para criar uma relação singular entre o Brasil e os países africanos. Devido à escravidão vieram para o Brasil vários povos da África e, por isso, esses fizeram parte da nossa formação histórica e cultural, o que nos garante uma identidade comum deixando o Brasil mais próximo desse continente. Dessa forma, a cooperação e os alinhamentos dentro da estratégia Sul-Sul entre o Brasil e a África se tornam mais exequíveis. Apesar de apresentar forte conteúdo retórico a política externa brasileira com Lula da Silva deu bastante atenção para a relação com o continente africano.

Assim o Brasil buscou representar os interesses comuns com a África nos fóruns mundiais, como na OMC em relação ao comércio agrícola com as nações desenvolvidas que permanecem defendendo o protecionismo interno e buscando a liberalização das economias dos países em desenvolvimento. Como também procurou apoio desses países na sua intenção de fazer parte como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

A política para África se insere no projeto brasileiro de desenvolvimento dos países do Sul e, dessa forma, se o Brasil tem muito a oferecer para as nações africanas, tem também muito a ganhar. A maturidade brasileira no que se refere à política externa está no reconhecimento da importância que tal ou qual país tem para a realização dos interesses brasileiros. Se por um lado os negócios com a África contribuem para as empresas brasileiras, por outro essas empresas ajudam no desenvolvimento dos países onde atuam. Se por um lado o Brasil defende os interesses dos agronegócios, os países africanos apóiam decisões brasileiras nos fóruns internacionais. Defender a ideia de que a política africana do Brasil ganhou em maturidade é reconhecer a importância desse continente para os interesses brasileiros no mundo e para os negócios nacionais e que essa cooperação gera dividendos para os países do Sul como um todo.

³⁴ Ministério das Relações Exteriores, Balanço PEB 2003-2010, Reforma da Governança Global - IBAS.

2.1.3 – China

Para analisar as relações entre Brasil e República Popular da China na década de 1970 é importante compreender o contexto internacional, que estava em plena mudança. Assim com a *détente*, ou seja, a diminuição do conflito entre as duas grandes potências EUA e URSS e a reaproximação e redimensionamento da política externa entre Estados Unidos e China, a posição brasileira em relação a este último país ganhou nova orientação. Dessa forma, a política ideológica de não relacionamento com países comunistas foi perdendo força e o reatamento de relações diplomáticas com a China marca essa postura do governo brasileiro. Segundo Letícia Pinheiro,

Não resta dúvida, portanto, de que a mudança da política norte-americana com relação à RPC e o ingresso desta na ONU contribuíram significativamente para dar legitimidade ao governo de Beijing frente ao resto do mundo, donde o fluxo de países que a seguir reconheceu Beijing em detrimento de Taipé. Desta forma, também o governo brasileiro foi fortemente influenciado pela conjuntura internacional e, portanto, a decisão de reconhecer a RPC deve necessariamente levar em conta este aspecto. (Pinheiro, 1993: 254)

A China, durante a década de 1970, apresentou uma inflexão na sua conduta internacional determinada pelo processo de reformas estruturais e abertura econômica. Este momento marcou a decisão chinesa de abraçar, ao invés de repudiar, o comércio internacional, no entanto essa inclusão ao capitalismo mundial se deu de forma singular através do modelo de capitalismo organizado, cujo Estado estaria presente para organizar a atuação do país. (Cunha e Acioly, 2009: 343)

O aumento do preço do petróleo pela OPEP em 1973 e a recessão mundial criaram um novo contexto no qual o Brasil deveria se ajustar. Assim, a diversificação de parcerias se tornava primordial para dar continuidade ao projeto de desenvolvimento nacional ao qual o país estava engajado. Para China alcançar a modernização de sua sociedade também era imperativo o aumento do número de parcerias externas. Ambos os países se encontravam determinados, assim, a ampliar suas relações comerciais com o mundo e entre si. Dessa forma, “Em janeiro de 1978, os dois países assinaram o primeiro acordo comercial para regular o comércio bilateral. (...) os interesses brasileiros dirigiam-se ao petróleo, ao carvão mineral e a insumos farmacêuticos, e os chineses aos manufaturados”. (Vizentini, 1998: 259)

Para além das questões econômicas, a década de 1970 representou a busca por mudanças no cenário internacional, no que se refere à distribuição de poder entre as nações.

Assim, o fortalecimento dos laços entre as nações do Sul significava aumento de poder para as negociações destas nações com o Norte, e Brasil e China estavam de acordo quanto a busca de uma nova ordem econômica mundial, em que as nações do sul deveriam ter mais poder.

Nesse sentido, ambos os países eram contra ao que se chamava de congelamento de poder, defendendo a ideia de que assinar o Acordo de Não Proliferação Nuclear era permitir que as grandes potências permanecessem com poder e tecnologia enquanto os países em desenvolvimento continuariam dependendo dessas potências. Ou ainda que a defesa do meio ambiente deveria passar pela defesa do desenvolvimento das nações, pois o que traria a destruição ambiental seria a pobreza e não a busca por desenvolvimento. A postura de uma inserção internacional mais autônoma e pragmática também foi dividida pelos dois países. Durante o governo Geisel a relação com a China esteve mais pautada em um relacionamento de reforço multilateral.

No governo Lula as relações com a China se inseriram nas relações privilegiadas com os países do Sul. Buscando parceiros de peso no cenário internacional e comércio com países dispostos a compartilhar tecnologias e conhecimentos, a China representou para o Brasil uma parceria estratégica visando compor um novo polo de poder mundial. Nesse governo as relações entre Brasil e China ganharam em complexidade devido às mudanças no sistema internacional e nos próprios países. Mesmo com sistemas políticos diferentes Brasil e China atuaram de forma parecida no sistema internacional ao buscarem maior autonomia e inserção no mundo, maior democratização nas relações internacionais e aumento das parcerias com os países do Sul, por entenderem que dessa forma novos polos de poder mundial poderiam se efetivar.

Dessa forma, algumas características comuns entre Brasil e China são possíveis serem destacadas,

China repudia a ideia de um mundo unipolar e a interferência externa em assuntos soberanos de cada nação. (...) a ampliação da influência chinesa em países estrangeiros, por diversos canais (investimentos, comércio etc.) se dá sem a imposição de condicionalidades aos moldes praticados pelas potências ocidentais e instituições oficiais multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). (Cunha e Acioly, 2009: 348 e 349)

É importante constatar, contudo, que a China conduz de maneira hábil a negociação do acesso ao seu mercado interno, pois percebe a sua importância no mundo (Gonçalves, 2011(b): 21). A economia chinesa é tão influente no mercado internacional que decisões como comprar ou não de determinado mercado, vender ou não para determinado país tem

forte impacto na economia mundial e, sem dúvida, ainda maior impacto nos países em desenvolvimento. No entanto, o compromisso chinês com as parcerias estratégicas leva ao entendimento de que as relações com os países em desenvolvimento precisam incentivar o crescimento de ambas as partes, pois do contrário estariam repetindo os modelos de parcerias propostos pelos países desenvolvidos, que geram benefícios para uma só parte.

Além dessa questão, Brasil e China se aproximam na política externa baseada no entendimento com os vizinhos e na ampliação da participação em organismos multilaterais regionais e internacionais. Assim, ambos os países percebem a importância de paz nos seus arredores e, apesar de cada Estado apresentar características próprias com seus vizinhos, pois enquanto o Brasil não apresenta contencioso e a China tem problemas mais sérios; a busca por entendimentos e cooperação com os vizinhos demonstra a preocupação com um entorno de paz para as ambições de desenvolvimento desses países. Dessa forma, na China

há a busca de redução dos conflitos com os vizinhos, o que determinou, desde meados dos anos 1980, a restauração ou estabelecimento de relações diplomáticas³⁵. A China também vem se aproximando, cada vez mais, dos vizinhos da Ásia Central, particularmente de países que pertenciam à antiga União Soviética e são ricos em recursos naturais. (...) Em segundo lugar, há a ampliação na participação em organismos multilaterais regionais e globais com o país, evitando atuar de forma isolada. Por fim, a China vem utilizando seu crescente peso econômico para oferecer alternativas de mercado e fontes de financiamento para parceiros considerados estratégicos. (Cunha e Acioly, 2009: 348 e 349)

A questão econômica da parceria privilegiada com a China representa para o Brasil a ampliação de suas exportações, pois “não se pode explicar o recente boom das exportações primárias do Brasil sem que se mencione a demanda chinesa, responsável por 18% das exportações agropecuárias brasileiras e por 21% das vendas externas de minerais metálicos”. (Barbosa e Mendes, 2006: 4-5) As exportações brasileiras para a China estão baseadas em produtos agrícolas e matérias-primas devido à grande necessidade chinesa por alimentos e para suprir suas indústrias. Essa relação não apresenta a assimetria que poderia sugerir em um primeiro olhar. A cooperação tecnológica entre os países também é real, como foi o caso de mais um lançamento, em 2007, do satélite de sensoriamento remoto, projeto conjunto entre esses países. A ideia de reciprocidade entre iguais está nessa relação compreendida.

³⁵ Cingapura e Indonésia em 1990, Brunei em 1991 e Coréia do Sul em 1992, a intensificação das relações com Índia em 1988 e Filipinas em 2000, e a normalização das relações com Mongólia e Rússia em 1989 e Vietnã em 1991.

A reciprocidade da relação se dá no atendimento das necessidades de parte a parte segundo os interesses de cada parceiro. Segundo Cervo,

Os investimentos chineses, contudo, miram o Brasil, interessados na melhoria da infraestrutura de que depende o fornecimento de produtos agrícolas e matérias-primas. Os investimentos brasileiros tomam o caminho da China, onde montam filiais de empresas industriais, com o fim de se beneficiar dos baixos custos da produção e do comércio de exportação. (Cervo, 2008: 282)

Sendo o Brasil produtor e exportador agrícola e sendo a China grande compradora internacional de *commodities*, as relações comerciais entre esses países possivelmente se darão nessa direção. No entanto, isso não significa necessariamente que outros setores não serão desenvolvidos ou serão considerados com menor importância pelo governo ou pela sociedade brasileira. A exportação de produtos agrícolas não impediu, por exemplo, que o Brasil exportasse aviões da Embraer para China. Outra área de desenvolvimento conjunto foi segundo Henrique Altemani, a parceria entre esses países

na área de cooperação técnica e científico-tecnológica, com o trabalho conjunto para o desenvolvimento de satélites de sensoriamento remoto (CBERS). Firmado inicialmente em 1988, o acordo foi ampliado em 1995, planejando-se produzir mais dois satélites, além dos dois inicialmente previstos. Os satélites permitirão aos dois países uma independência na área de imagens por satélites, possibilitando-os inclusive a passar de usuários a exportadores desse tipo de serviço. O primeiro satélite foi lançado em 1999 e o segundo satélite teve seu lançamento em 21 de outubro de 2003. (...) A cooperação está ainda sendo estendida a outros setores, como biotecnologia, informática e desenvolvimento de novos materiais. E na área de saúde estão em andamento iniciativas conjuntas no combate à AIDS, na produção e comercialização de produtos farmacêuticos genéricos e remédios de medicina tradicional e na pesquisa de novos medicamentos. (Oliveira, 2006: 10)

É importante considerar as diferenças históricas, políticas, econômicas e, portanto, de interesses entre os parceiros estratégicos³⁶, pois nem sempre serão convergentes os interesses defendidos nem as políticas implementadas. Se em determinados assuntos haverá convergência em outros é natural que haja alguma divergência. Essa ideia fica bem clara ao analisarmos os fóruns multilaterais³⁷ que ambos os países participam.

³⁶ As parcerias estratégicas representam a união de países que tenham interesses em comum e que juntos buscam alcançar esses interesses no sistema internacional, principalmente no âmbito dos fóruns multilaterais.

³⁷ Para Williams Gonçalves, “nos fóruns multilaterais, é sempre possível formar alianças e melhor defender os interesses nacionais, especialmente quando esses interesses estão em rota de colisão com os interesses das grandes potências.” (Gonçalves, 2011: 19). Para os países em desenvolvimento esse instrumento se torna imprescindível para alcançar os interesses nacionais no mundo.

Assim, o G-20³⁸, criado em 1999, aos poucos foi sendo reformulado com o intuito de facilitar o diálogo entre Ministros da Fazenda e Presidentes dos Bancos Centrais de países considerados internacionalmente importantes, considerando as economias e a inserção no mundo, visando à ampliação do diálogo acerca dos principais temas de política econômico-financeira e à promoção de cooperação para consecução de crescimento econômico estável e sustentável.³⁹

Esse grupo conta com a forte liderança brasileira, como também a presença de países com os quais o Brasil tem relações privilegiadas no âmbito das relações Sul-Sul. Apesar disso, a adesão de Brasil, África do Sul, Índia e China à sua agenda não é homogênea. Existe consenso entre esses países no que diz respeito à necessidade de se reduzir os subsídios à exportação nos países desenvolvidos, mas esses mesmos países discordam sobre acesso a mercados internos. (Lima, 2010: 10)

Em relação aos BRICs⁴⁰, percebe-se a mesma tendência de convergência e divergência em temas importantes da sua agenda. Apesar de atuar em coordenação com os países membros nas negociações internacionais e buscar uma agenda comum no que diz respeito às mudanças no comércio, na distribuição de poder e no desenvolvimento dos países do globo é possível perceber a inegável diferença entre esses países. O que não impede, contudo, ação conjunta dos mesmos.

Apesar de diferenças históricas, culturais, políticas e geográficas, a aposta dos governos do BRIC foi de que seus países podem encontrar agendas que lhes permitam agir como um coletivo de maneira tão ampla quanto possível. Trata-se de explorar as sinergias das convergências, tanto em termos do relacionamento entre os quatro países (cooperação intra-grupo) quanto na sua atuação nos diversos foros multilaterais e, de modo geral, no debate em curso sobre os rumos da governança global, tendo como eixo fundamental a visão da necessidade de um ordenamento multipolar mais equânime e equilibrado. (MRE-Balanço PEB 2003-2010)⁴¹

³⁸ Grupo formado por África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia.

³⁹ Ministério das Relações Exteriores, Balanço PEB 2003-2010, Reforma da Governança Global – G-20.

⁴⁰ Conceito criado por Jim O'Neil em 2001, que analisava as perspectivas econômico financeiras para Brasil, Rússia, Índia e China, lançou a ideia de um grupo formado por esses países que acabou se tornando uma coalizão com agenda própria.

⁴¹ Ministério das Relações Exteriores, Balanço PEB 2003-2010, Reforma da Governança Global – BRICs.

Para compreender os BRICs, Bernardo Kocher afirma ser necessário entender a grande diferença que cerca os seus países membros, assim, a diversidade é a característica fundamental desse grupo. O que fez o analista que criou esse termo unir nações tão diversas foi a característica comum de serem as maiores economias de mercados emergentes. Assim sendo, uma agenda comum será necessariamente aberta e amplamente diversificada devido aos interesses de cada um dos países. (Kocher, 2011: 166-167)

Fica claro, portanto, que a divergência faz parte das relações entre os Estados e que Brasil e China continuam parceiros estratégicos e o último representa apoio político e econômico importante para os interesses brasileiros no mundo. No entanto, as preocupações referentes à reciprocidade chinesa nas negociações devem, sim, permanecer como medida para esse relacionamento. O comércio de *commodities* não é em si um problema, mas a sua única implementação por parte do Estado brasileiro. Abrir o comércio brasileiro para os produtos chineses, desde que esses não afetem nossas indústrias, também é importante iniciativa que o Estado precisa tomar. Porém tem que se ter em mente que o peso da China no mundo hoje é tamanho que não há como não considerar esse país nos cálculos estratégicos do Brasil.

2.3 - O Brasil e as relações com os EUA

As relações entre Brasil e EUA demonstraram a tensão entre um Estado que busca ser uma potência e adquirir cada vez mais poder no cenário internacional e uma potência que não pretende perder ou diminuir seu poder. Em ambos os governos aqui analisados essa questão fica clara, pois Geisel e Lula foram críticos do *status quo* mundial e buscaram mudanças na distribuição de poder no sistema internacional.

No governo de Geisel o desgaste das relações com os Estados Unidos ganhou visibilidade, no entanto segundo Antonio Carlos Lessa, esse desgaste já podia ser percebido desde o final do governo de Castelo Branco (primeiro governo militar pós 1964) (Lessa, 1998(b):71). Nesse sentido, a percepção de que muitos dos interesses brasileiros não coincidiam com os interesses estadunidenses já indicavam um descompasso nas relações entre essas nações.

Geisel, visando dar continuidade ao projeto de desenvolvimento econômico nacional que previa o aprofundamento da industrialização e a diversificação das bases econômicas, precisou lidar com algumas questões, como a diminuição da capacidade estatal para continuar

o ritmo de investimento dos períodos anteriores; os problemas comerciais que geravam a necessidade de se buscar novos mercados para os produtos das indústrias nacionais; o desenvolvimento tecnológico que representava a chave para poder competir no mercado externo e os obstáculos energéticos que poderiam impedir os avanços do desenvolvimento brasileiro.

Com essas demandas o governo Geisel colocou em prática uma política externa de firme busca dos interesses nacionais, procurando assim parcerias com países tanto ao norte quanto ao sul e privilegiando aqueles que pudessem trazer maiores benefícios para os interesses do Brasil. Nesse sentido, como foi visto anteriormente, se aproximou dos países europeus buscando investimentos, transferência de tecnologia e visando suprir as deficiências energéticas; dos países africanos procurando mercados consumidores e a compra de petróleo; dos países árabes tanto pela questão energética quanto pela venda de materiais bélicos e da China devido ao petróleo e ao carvão mineral. As parcerias brasileiras não tiveram apenas motivações econômicas, politicamente as parcerias também se estabeleciam e atuavam sobretudo em fóruns internacionais.

Apesar dos EUA continuarem sendo importantes parceiros econômicos e comerciais, vinham perdendo sua importância relativa e sua participação na economia brasileira, isso porque outros parceiros foram surgindo no cenário internacional e os interesses de ambos os países divergiam cada vez mais. Porém, compreendendo a importância dos Estados Unidos para os interesses da nação brasileira, o governo Geisel buscou transformar as relações com aquele país de um simples “alinhamento” para uma “relação especial” e em 1976 foi assinado um Memorando de Entendimento, que previa a consulta mútua sobre temas de interesse comum. (Hirst, 2011: 34) Assim, as relações do Brasil com os EUA não foram deixadas de lado nem tão pouco desconsideradas, entendimentos foram buscados e, na falta desses, os interesses brasileiros seriam considerados prioridades.

A questão que mais gerou conflito entre Brasil e EUA foi a energética. O governo Geisel entendia ser importante o desenvolvimento de alternativas energéticas, pois com a crise do petróleo ficou evidente a nossa vulnerabilidade nessa questão. Então, além de incentivar projetos como o Proálcool e negociar a construção de hidrelétricas, o governo brasileiro também buscou incrementar a energia nuclear. Essa última representava para o Brasil mais que a resolução de um problema energético, representava o desenvolvimento tecnológico que poderia elevar o *status quo* do país.

Porém, ao eleger a energia nuclear como uma opção para o Brasil, Geisel esbarrou nos interesses estadunidenses, pois a busca brasileira representava uma possível alteração no *status quo* mundial. Até então era possível para os EUA a negociação de acordos nessa área da forma que melhor atendesse os seus interesses de não proliferação dessa tecnologia, mas com o surgimento de países dispostos a negociar a transferência da tecnologia nuclear, além de perder esse mercado, os EUA também perderiam a exclusividade em relação ao conhecimento nuclear.

Ao terem início as negociações entre Brasil e a República Federativa da Alemanha em relação à questão nuclear, o governo estadunidense começou a intervir diretamente visando impedir o acordo. Segundo Vizentini, assim que os Estados Unidos souberam que as negociações entre Brasil-RFA estavam avançadas, o Departamento de Estado enviou emissários a Bonn visando convencer os alemães a não assinarem o acordo. (Vizentini, 1998: 220) Apesar da interferência, em 1975 foi assinado o Acordo Nuclear entre RFA e Brasil, no qual a primeira se comprometia a transferir tecnologia e o último a utilizar essa tecnologia para fins pacíficos.

Além da questão nuclear, o Brasil vinha consolidando uma postura política de maior autonomia em questões internacionais, como foi o caso do apoio às independências na África, que atendiam aos interesses brasileiros e não mais se alinhavam às fronteiras ideológicas. Assim, ao aceitar a independência de Angola em 1975 sob o governo do MPLA apoiado tanto por Cuba quanto pela URSS, o Brasil renegava mais uma vez o alinhamento às decisões tomadas pelos EUA no âmbito internacional. Essa posição brasileira se repetiu no caso de Israel, ao votar na ONU contra toda forma de discriminação e definindo o sionismo como uma atitude discriminatória. Essas posturas deixavam os Estados Unidos ainda mais contrariados com a política brasileira. Em 1977, quando Jimmy Carter assumiu a presidência daquele país, as relações se tornaram ainda mais conflitivas, pois se até então o presidente Ford buscava algum entendimento, Carter teve uma postura altamente crítica em relação aos direitos humanos e a não proliferação nuclear. Segundo Antonio Carlos Lessa,

O governo Carter retomou com violência as pressões sobre o Brasil e também sobre a Alemanha Federal contra o Acordo Nuclear de 1975, para que fossem retiradas as cláusulas de transferência de tecnologia. As formas de pressão adotadas agravaram ainda mais o contencioso, na medida em que se executaram sem a consulta prévia ao Brasil, prevista no Memorando de Entendimento para estas situações, e foram secundadas de críticas de Washington à atuação do governo brasileiro em relação aos direitos humanos, condicionando a renovação de créditos em armas no valor de

50 milhões de dólares à erradicação das práticas de tortura e de outras violações.
(Lessa, 1998(b): 79)

O governo Geisel via as intromissões estadunidenses como interferências nos assuntos internos do Brasil e isso não seria tolerado. A situação entre ambos os países se tornou de tal modo divergente que em 1977 o governo brasileiro denunciou o Acordo Militar entre Brasil e EUA assinado em 1952. Na prática, o acordo já não atendia às necessidades brasileiras, primeiro porque a transferência de materiais bélicos dos EUA para o Brasil já estava sendo vista como barreira para o desenvolvimento interno desse segmento e segundo porque os equipamentos enviados ao Brasil já eram obsoletos, não representando grandes ganhos para o país. Dessa forma, a decisão brasileira de romper com acordo repercutiu muito mais politicamente do que na prática, pois Geisel conseguiu o apoio da *linha dura* que vinha se opondo a medidas governamentais como o projeto de abertura política que vinha sendo implementado em seu governo. (Lessa, 1998(b): 79)

A política externa construída no período Geisel esteve ancorada nos princípios da independência, na igualdade soberana dos Estados, na defesa da autodeterminação e não interferência nos assuntos internos e externos dos Estados e no apoio a solução pacífica dos conflitos, assim sendo qualquer política que fosse contrária a algum desses princípios seria rechaçada pelo governo brasileiro. As relações com os Estados Unidos se tornam conflituosas quando esse país menosprezou a capacidade do Brasil de se tornar mais autônomo e não soube lidar com os interesses do país no sistema internacional.

Essa relação de divergência acentuada não se repetiu no recente período do governo Lula. Apesar de o presidente ter sido visto com certa desconfiança pelos países centrais do sistema internacional, devido sua origem política mais de esquerda, não demorou muito para que essa imagem se desfizesse. Lula conseguiu ganhar a confiança externa pondo em prática uma política que buscou priorizar o equilíbrio entre a estabilização monetária e o crescimento interno (Castro, 2011: 110).

Brasil e EUA, durante o governo Lula, construíram um espaço de conversação através de contatos de alto nível buscando entendimento em diversas áreas. E apesar de apresentar bons resultados, muitas foram as discordâncias também. No campo multilateral as divergências ficaram ainda mais aparentes e é nesse sentido que podemos afirmar que o Brasil passou a ter uma percepção mais prática do que os Estados Unidos poderiam oferecer ao

Brasil, encarando pragmaticamente o papel da nação hegemônica no mundo como líder, mas pressionado por outros polos e na economia. (Pecequilo, 2008: 98)

Assim sendo, o Brasil, ao integrar órgãos multilaterais juntamente com outros países em desenvolvimento, pressionou os EUA na área econômica, como foi o caso dos subsídios agrícolas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). A postura autonomista do Brasil ficou clara na reunião desse órgão em Cancun 2003, cuja criação do G-20 demonstrou a capacidade de resistência das nações emergentes e de menor desenvolvimento relativo no que se refere à defesa dos seus interesses. (Pecequilo, 2008: 98) A autonomia brasileira também pôde ser vista na discussão sobre a ALCA, na qual o país permaneceu firme na defesa dos interesses brasileiros e, devido aos empecilhos tanto do Brasil quanto dos EUA, o projeto não prosperou. Se por um lado os Estados Unidos não abriam mão da proteção aos seus pequenos agricultores, por outro o Brasil não aceitaria a abertura do seu mercado. Apesar das divergências no âmbito da OMC, o comércio entre os dois países se manteve, pois os EUA continuaram sendo o maior parceiro individual do Brasil (15% das importações e exportações, U\$ 6,1 bilhões de investimentos diretos) (Pecequilo, 2008: 110)

O descompasso entre esses dois países também foi visto na posição contrária do Brasil em relação à invasão do Iraque em 2003 ou, ainda, no caso de Honduras, que segundo Ioris,

não obstante a insistência da diplomacia brasileira, e, pelo menos, inicialmente e de modo inovador, da Organização dos Estados Americanos (OEA), de que a resolução da crise teria que passar pelo retorno do presidente deposto, Manuel Zelaya, ao poder – dado que para o Itamaraty a aceitação do status quo pós-golpe, com vistas à condução de uma eleição de emergência, abriria um perigoso precedente na região – os EUA assumiram uma posição de acomodação junto aos grupos conservadores locais e de defesa de um novo pleito eleitoral. O evento resultaria em frustrações recíprocas junto ao Departamento de Estado e ao Itamaraty. (Ioris, 2011: 97)

O golpe de Estado em Honduras representou uma ruptura à ordem democrática e por isso foi considerado inaceitável pela comunidade internacional. Através da OEA os países membros demonstraram repúdio com a suspensão de Honduras da organização. Apesar do rechaço internacional, as posturas de Estados Unidos e Brasil foram diferentes quanto à participação na resolução da crise daquele país. A posição brasileira foi ativa na defesa da retomada presidencial de José Manuel Zelaya Rosales, para que de forma democrática e internamente se resolvesse a crise. Enquanto que os EUA, apesar de repelirem o golpe, não tiveram postura tão contundente como o esperado de uma potência que defende mundialmente a liberdade e a democracia.

Em relação à luta contra o terrorismo, implementada pelo governo Bush, a postura brasileira foi de não aceitação passiva e de participação cautelosa. Hirst afirma que

O Brasil reagiu com dois tipos de respostas. Por um lado, redobrou seus esforços em defesa do multilateralismo, mais notadamente da ONU, insistindo na necessidade de uma revisão conceitual das estruturas institucionais mundiais para enfrentar as ameaças globais. Por outro lado, o país mostrou uma clara preocupação com o impacto humanitário decorrente das ações militares norte-americanas no Afeganistão e Iraque. (...) Dessa forma, o Brasil evitou o alinhamento à política de defesa dos Estados Unidos, mas assegurou seu apoio à guerra contra o terrorismo liderada por esse país. (Hirst, 2011: 164)

A questão do pleito brasileiro ao assento permanente no Conselho de Segurança da ONU demonstrou a dúbia relação da potência hegemônica com o país, pois apesar de apoiar a aspiração do Brasil, não deu subsídios reais para que a reforma da ONU ocorresse. Tal postura se justifica, pois ao incluir um país no Conselho de Segurança o poder dos atuais membros tenderia a ser diminuído; no entanto, não aceitar o anseio brasileiro poderia ser mal visto por esse país, que é um parceiro importante e que tem mostrado capacidade de influir no sistema internacional.

As atitudes de lado a lado indicam o perfil das relações entre os dois países, que não perderam importância ao longo do tempo, mas que ganharam respeito mútuo. Brasil e Estados Unidos permaneceram grandes parceiros comerciais, apesar das limitações dessa parceria como as barreiras aos produtos brasileiros para a proteção do mercado interno estadunidense. Outra questão que se tornou importante para compreender as relações entre esses países foi a competição por mercados, já que o Brasil veio superando sua inserção continental, buscando cada vez mais mercados consumidores e investidores. Mas também há de se considerar o reconhecimento da importância e, como dito anteriormente, a visão do real papel e da real capacidade do outro para a consecução dos interesses de cada um desses países. Não se pode esquecer que os Estados Unidos ainda são a potência hegemônica e, portanto, têm muito mais poder de submeter outro Estado aos seus interesses, mas que por menor que seja o poder real de uma nação em desenvolvimento, como o Brasil, há espaço de manobra concreto para colocar também seus interesses em execução.

2.4 - O Brasil e as relações com a Europa

A ideia de um alinhamento⁴² automático com os EUA foi perdendo sentido ao longo dos governos militares devido a sua falta de resultados para o desenvolvimento econômico nacional. O Brasil já havia ultrapassado a fase de comércio passivo e passava para uma fase cujo comércio com as nações desenvolvidas só tinha razão de ser se esta proporcionasse transferência de tecnologia e *know how*, que os Estados Unidos da América não estavam dispostos a oferecer.

Com o restabelecimento econômico dos países da Europa no cenário internacional, após a Segunda Guerra Mundial, a competição entre esses países por mercados fornecedores de matérias-primas e consumidores de produtos industrializados, e da parte do Brasil a busca por cooperação e por menores barreiras impostas para a obtenção de tecnologia, tornaram a Europa um parceiro alternativo para as relações exteriores brasileiras. As negociações bilaterais com os principais países europeus começaram a ser implementadas. Nesse sentido, segundo Antonio Carlos Lessa,

com o objetivo de estimular o fortalecimento de áreas prioritárias do II Plano Nacional de Desenvolvimento, procurou-se o estreitamento das relações financeiras e a participação de governos e empresas europeus em diversos projetos industriais: AÇOMINAS e Ferrovia do Aço, com a Grã-Bretanha; Polo Petroquímico do Rio Grande do Sul, Terminal Açucareiro do Porto de Santos e Contrato de Financiamento para a Rede Ferroviária Federal, com a França; Acordo de Cooperação Nuclear e Protocolos de Cooperação Econômica para projetos de desenvolvimento, com a RFA. Procurou-se também o estabelecimento de linhas de crédito para a compra de equipamentos de países europeus e foram assinados contratos de risco para a construção de plataformas marítimas de exploração de petróleo com a British Petroleum e Shell. (Lessa, 1996: 10)

A mais significativa parceria entre o Brasil e os países da Europa Ocidental durante o governo Geisel foi com a Alemanha, nos marcos da assinatura do Acordo Nuclear em 1975, que definia a cooperação entre esses países para a transferência de tecnologia nuclear do segundo para o primeiro e para tal previa a construção de usinas nucleares para enriquecimento e processamento de urânio em solo brasileiro. Esta foi uma das mais ousadas e autonomistas atitudes brasileiras nesse período visando o aumento de poder e o desenvolvimento energético e de tecnologia para o Brasil.

⁴² O alinhamento define-se pela idéia de aliança especial que alterna padrões de pragmatismo e de automatismo. (Pecequillo, 2008: 87)

O que se percebeu foi que a Europa Ocidental ganhou espaço na economia brasileira, principalmente nos primeiros anos do governo Geisel, assim as exportações brasileiras para esses países, que eram da ordem de 30,6% em 1974, passaram para 42,3% em 1976. Os investimentos diretos daqueles países no Brasil também mostraram certo aumento. Em 1974 correspondia a 41,4% e em 1978 de 47,3%. No entanto, os anos finais do governo Geisel mostraram os limites da parceria quanto às exportações brasileiras que em 1978 e 1979 representaram respectivamente 37,4% e 36,6%. (Lessa, 1996: 10-12)

É importante observar que não houve uma única estratégia para o relacionamento com os países Europeus, assim Miriam Saraiva afirma que

Apesar de existir um núcleo comum em termos de objetivo a serem alcançados, o Brasil implementou um linha de ação para cada Estado, de acordo com as expectativas criadas para cada um deles de per se, cujo eixo principal foi um conjunto de ações implementadas para os países política e economicamente mais fortes da região: República Federal da Alemanha, Reino Unido e França. (...) as relações entre o Brasil e a CEE como um todo limitavam-se ao campo comercial, e não eram norteadas por uma linha de ação preestabelecida, assumindo, portanto, um caráter mais reativo. (Saraiva, 1990: 95)

As boas relações bilaterais não excluíram, no entanto, as reivindicações no plano multilateral, cujas aspirações do Brasil em muito divergiam das posições protecionistas dos países desenvolvidos e convergiam com os interesses dos países em desenvolvimento. O pragmatismo de Geisel era claro, mesmo que um país fosse importante comercial e economicamente para o Brasil, se fosse de interesse nacional discordar do mesmo em questões políticas em fóruns multilaterais assim seria feito. As relações com nações só eram implementadas com vistas aos ganhos reais que poderiam promover, podendo ser ganhos políticos ou econômicos.

Assim como uma voz dos países em desenvolvimento e com boa relação com os países desenvolvidos, a política externa do governo Geisel fornecia argumentos que colocava o Brasil como país de ligação entre o Primeiro e o Terceiro Mundo. (Vizentini, 1998: 237) Posição importante para um país que queria ganhar cada vez mais prestígio no sistema internacional.

No governo Geisel, as relações com os países da Europa se inseriram na política de busca por diversificação de parcerias. Com um olhar pragmático para as relações com os EUA, que não estavam satisfazendo as necessidades brasileiras de desenvolvimento, a busca

pelo estreitamento de relações com a Europa Ocidental visavam o aumento de cooperação técnica e científica para que o país alcançasse maior autonomia tecnológica.

No governo Lula foi possível perceber que o relacionamento com as potências europeias estiveram pautadas em resoluções de questões comerciais, como o protecionismo agrícola desses países. Sem alinhamentos automáticos ou exclusões ingênuas, as relações com os países da Europa buscaram enfatizar as reivindicações comerciais brasileiras e mais uma vez o Estado soube utilizar as relações bilaterais e multilaterais de forma a implementação dos interesses nacionais. Nesse sentido, novamente serviu de interlocutor entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, já que a questão do protecionismo agrícola também afeta outros países.

O principal problema no relacionamento entre Brasil e União Europeia foi a questão do protecionismo da agricultura europeia, que impediram maiores negociações entre os países. Enquanto a Europa defendia seus pequenos agricultores dos produtos agrícolas brasileiros e buscava ampliar o comércio industrial indo contra aos interesses de desenvolvimento de tecnologia de ponta por parte do Brasil, esse país buscava a diminuição do protecionismo europeu e a defesa das suas indústrias.

São velhas questões internacionais que ganharam mais aliados do lado dos países emergentes e, portanto, maior poder de negociação por parte desses países. Se as relações bilaterais entre as nações não conseguiram resolver seus impasses, as relações em âmbito multilateral buscaram novas perspectivas. Segundo Pecequilo,

Os potenciais dos eixos horizontal e vertical possuem significativo espaço de desenvolvimento, amparados em parcerias estratégicas clássicas com os EUA e a Europa, mas também por meio de adaptações, renovações e ampliações dos contatos ao Sul com [os países] emergentes (...) A substituição tática da credibilidade pela barganha permitiu este avanço, ainda que os críticos lembrem que nem a OMC foi destravada ou o Brasil conseguiu seu assento permanente na ONU. No curto prazo esta é uma avaliação correta, mas no médio e longo esconde a dinamização de mecanismos de pressão sobre estas questões, assim como a ampliação das ações brasileiras, em particular na ONU e em seus intercâmbios estatais. (Pecequilo, 2008: 150)

As relações entre Brasil e União Europeia em muito foram definidas no âmbito das negociações desta comunidade com o Mercosul, que por sua vez também apresentaram poucos resultados efetivos devido à questão agrícola. Para Cervo, uma das características das relações entre regiões é exatamente a baixa operacionalidade devido ao grande número de países e interesses que não são coincidentes, dificultando assim as negociações. (Cervo, 2008:

251) Se por um lado para União Europeia a política agrícola é uma questão estratégica, pois depois das experiências de guerras vividas por essas nações há uma busca pela não dependência externa de alimentos, para os países em desenvolvimento a proteção da sua indústria pelo mesmo motivo, ou seja, não dependência externa, também é uma questão estratégica, fazendo as negociações não avançarem.

Para Antonio Carlos Lessa, após o anúncio de parceria estratégica feito em julho de 2007 na primeira Conferência de Cúpula Brasil-União Europeia, as relações não somente entre Brasil e essa comunidade como também entre Mercosul e União Europeia poderiam ganhar dinamismo, saindo assim da paralisia em que se encontravam. Assim,

O potencial da “parceria estratégica” reside nas possibilidades que a organização de diálogo de alto nível com parceiro tão importante abrem para o Brasil, com repercussões ainda maiores sobre o seu perfil internacional e, virtuosamente, sobre a qualidade da cooperação para o desenvolvimento, sobre a liberalização comercial com acesso aos mercados agrícolas protegidos, sobre a reforma das organizações internacionais (e sobre o papel que o Brasil pode nelas desempenhar), sobre a ordem internacional multipolar, sobre a política regional sul-americana, sobre o Mercosul... enfim, sobre os constrangimentos, condições e grandes projetos do desenvolvimento brasileiro. (Lessa, 2009: 12)

Geisel e Lula investiram em uma política externa ativa e autônoma com forte participação presidencial. Buscaram mercados alternativos com o Sul, sem, contudo, descuidar das relações tradicionais da política externa brasileira com o Norte, multiplicando as parcerias internacionais do país, assim como o seu comércio externo. O desenvolvimento foi a base para a inserção internacional de ambos os governos, embora no governo Geisel tivesse o objetivo industrial como meta e no governo Lula tenha significado além de uma industrialização de cunho mais tecnológico, a ampliação dos benefícios sociais.

No governo Geisel houve a contestação ao congelamento de poder e em Lula se buscou a ampliação dos polos de poder mundial, no qual os emergentes contariam como força incontestável. Bilateralismo e multilateralismo foram utilizados de forma complementar por ambos os governos visando ganhos para os interesses nacionais. Assim, se em determinados assuntos, principalmente negociações comerciais e de cooperação técnico científica, se buscou uma ação bilateral, nas questões mais políticas, como a intenção de fazer parte como membro permanente no Conselho de Segurança ou nas negociações na OMC para diminuição de protecionismo das nações desenvolvidas, o multilateralismo foi amplamente utilizado.

Semelhanças e divergências são possíveis de observar na inserção internacional do Brasil em ambos os governos. Compreender o quanto as semelhanças da política externa puderam influenciar a política de defesa dos governos Geisel e Lula é o que buscaremos no próximo capítulo.

Capítulo 3

Política de Defesa e gastos militares nos governos Geisel e Lula

Com o intuito de analisar como uma inserção internacional mais autônoma e assertiva poderia influenciar a política de defesa e os gastos militares no Brasil é que foi estudada a relação entre a política exterior e a política de defesa durante os governos Geisel e Lula, ambos considerados pela literatura especializada como governos que buscaram uma política internacional mais independente. Nesse sentido, primeiro estudaremos a política de defesa de Geisel, suas características e prioridades, assim como os valores destinados aos gastos militares. Depois o mesmo processo será percorrido para o estudo do governo de Lula.

3.1 – Política de defesa no governo Geisel

No governo Geisel a análise da política de defesa e segurança deve passar pela compreensão da política externa, da política de desenvolvimento nacional e do contexto político da ditadura civil-militar. Com a busca por maior autonomia no mundo e visando colocar a industrialização nacional num patamar de maior tecnologia, essas áreas da política do Estado brasileiro andaram lado a lado.

Em um cenário internacional marcado pela Guerra Fria, os governos militares, que iniciaram sua trajetória no Brasil em 1964, definiram a política de defesa essencialmente como combate ao comunismo internacional. A ideia de que a segurança interna estava ameaçada pela ampliação de pensamentos de esquerda no mundo e da possível penetração desses pensamentos no Brasil para subverter a ordem interna; e que externamente o comunismo esbarraria na segurança coletiva sob a guarda dos Estados Unidos fizeram os militares definirem como prioridade a segurança interna. Dessa forma, o combate aos partidos de esquerda, à subversão e às guerras revolucionárias foram os alvos da Doutrina de Segurança Nacional. Segundo Marques, as possibilidades de guerras visualizadas pelos militares brasileiros naquele período eram: “1- guerra revolucionária na América do Sul; 2- guerra convencional ou nuclear entre os blocos ocidental e o soviético; 3- guerra geral (inimigo interno agindo como agente do bloco soviético) e 4- guerra convencional na América do Sul”. (Marques, 2001: 51)

Ao Brasil cabia, portanto, o combate ao comunismo e aos grupos de esquerda internamente, mas também se preocupar com as fronteiras, pois estas seriam uma possível porta de entrada dos agentes comunistas, buscar resolver as questões referentes à disputa do Rio da Prata com a Argentina, pois poderia se tornar um ponto de conflito na região.

Coube em grande medida à Escola Superior de Guerra, que sofreu forte influência do pensamento estadunidense, a elaboração da Política de Defesa brasileira e da Doutrina de Segurança Nacional durante os governos militares. Porém, alguns de seus colaboradores como Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Matos e Therezinha de Castro imprimiram na estratégia nacional o pensamento geopolítico brasileiro. (Marques, 2001: 43) Dessa forma, a Segurança Nacional também recebeu contornos próprios de um país que buscava maior espaço internacional e por isso representava a um só tempo um planejamento para guerras revolucionárias e de subversão, um projeto de nação baseada no desenvolvimento econômico e, finalmente, uma maior projeção do Brasil no mundo.

Uma das importantes contribuições de Golbery foi a ideia de ocupação territorial. A proteção do território brasileiro deveria passar necessariamente pela ocupação das áreas mais afastadas dos grandes centros e, assim, promover maior integração das regiões do país. Esta seria uma forma de defender as fronteiras brasileiras de possíveis ameaças e visava, sobretudo, a região Sul, onde as questões com a Argentina ainda requeriam cuidados. Buscando uma posição privilegiada para o Brasil na América do Sul propunha a aproximação com os EUA para trocas comerciais, onde exportaríamos matérias-primas e importaríamos desse país tecnologia e produtos industrializados e bélicos.

A questão do Atlântico Sul, como área delicada onde a incursão do inimigo poderia gerar sérios problemas para o ocidente, fez com que os pensadores da geopolítica brasileira definissem esse espaço como estratégico e principalmente por ser o Brasil o país com maior área de contato, naturalmente seria também o país com maior responsabilidade. Esta responsabilidade em relação ao Atlântico Sul traria, no pensar desses autores, privilégios para o país, pois geraria poder e uma relação singular com os EUA. (Miguel, 2002: 47-48)

A Doutrina de Segurança Nacional⁴³ sofreu influências dos Estados Unidos que determinaram o comunismo como o inimigo do ocidente e se autoatribuíram a missão de

⁴³ Segundo Nilson Borges, a Doutrina de Segurança Nacional nasceu nos Estados Unidos e seus fundamentos foram elaborados no *National War College* durante a Guerra Fria, momento que o antagonismo leste-oeste era mais latente. A ESG Escola Superior de Guerra trouxe para o Brasil os princípios da Doutrina de Segurança Nacional estadunidense e vinculou alguns traços próprios, dando origem a Doutrina de Segurança brasileira. (Borges, 2007: 35-36)

defensores dos valores ocidentais, entenda-se democracia e liberalismo. Assim, os países em desenvolvimento, como o Brasil e os seus vizinhos sul-americanos, ajudariam no combate ao comunismo através da repressão de movimentos de esquerda em seus territórios, e as forças armadas desses países teriam um papel muito mais de polícia do que de defesa. Para Luis Felipe Miguel estava posta a “divisão internacional do trabalho militar”, sendo os EUA os responsáveis pela defesa e os países periféricos pelo combate interno ao pensamento de esquerda. (Miguel, 2002: 43)

A importância dada ao combate ao comunismo foi tamanha que desde o início do regime militar foram criados órgãos que pudessem auxiliar o governo com a segurança interna. O Conselho de Segurança Nacional tinha como função formular a política de segurança nacional, elaborar as hipóteses de guerra, a condução da política de segurança, a apreciação dos problemas propostos pela análise da conjuntura internacional e nacional, além de indicar as áreas e municípios considerados de interesse para a segurança nacional. Assim, era um órgão com grande poder de atuação interna e externa e estava subordinado ao presidente. (Rodrigues, 2008: 170)

Outro importante órgão foi o SNI - Serviço Nacional de Informações - criado logo no início do regime e considerado um braço do Estado na caçada aos comunistas. Foi um órgão de informações e contra informações, ligado às questões internas de segurança e também subordinado à presidência da república. Havia ainda órgãos de informações em cada uma das forças. Na Marinha brasileira havia o Centro de Informações da Marinha (CENIMAR), subordinado ao ministro dessa força. Na força aérea brasileira havia o (CISA) e ainda o Centro de Informações do Exército (CIE), ligado ao ministro do Exército.

É possível perceber que apesar de haver uma convergência na definição do inimigo a ser combatido, ou seja, o comunismo e apesar de haver um Comando Maior das Forças Armadas, as três forças dispunham de programas autônomos de ação. Cada uma das forças tinha seus objetivos próprios, traçava suas estratégias e mantinha certa independência em relação ao combate ao comunismo.

Uma das estratégias usadas pelo exército brasileiro para impedir que a população se identificasse e desse apoio aos movimentos revolucionários foi o emprego do Exército em ações cívico-militares como prestar apoio em habitação, vestuário e alimentação às populações dos locais definidos como de segurança nacional. (Marques, 2001: 56) O Exército esteve fortemente vinculado à repressão dos movimentos revolucionários que iam surgindo no

Brasil e também à busca por maior ocupação do território para combater a entrada de agentes guerrilheiros através das fronteiras com os vizinhos.

A estratégia da Marinha esteve voltada para a proteção do Atlântico Sul, seja em relação aos navios comerciais seja para firmar uma posição brasileira de projeção de poder nessa área. A possibilidade de interrupção do tráfego marítimo por uma investida soviética e a busca brasileira por maior poder no cenário internacional levaram a Marinha a definir sua estratégia.

Em meados da década de 70, a política externa do governo Geisel de aproximação comercial com as ex-colônias portuguesas, e a possibilidade vislumbrada por um importante segmento militar do Brasil vir a ser uma “grande potência” no século XXI, atualizaram as preocupações da Marinha com sua atuação na costa africana. Orientada pelo conceito de poder marítimo desenvolvido por Mahan, a estratégia naval brasileira visava, em tese, garantir a soberania brasileira ao longo de suas costas e a projeção de poder junto aos estados e regiões costeiras do Atlântico Sul, considerada a única via de comunicação entre os oceanos Índico e Pacífico e um dos acessos para a Antártida. (Marques, 2001: 59)

A Força Aérea brasileira atuava tanto no apoio ao Exército e à Marinha nas missões dessas forças quanto no controle da aviação comercial, além de buscar defender o complexo industrial brasileiro.

Secundariamente, a FAB dirigiu-se para a hipótese de conflito com a Argentina, o que – de acordo com a doutrina de poder aéreo desenvolvida por Douhet – exigia da Aeronáutica sua preparação para a defesa aérea e o bombardeio aero-estratégico. (Marques, 2001: 62)

Se havia a necessidade de combate interno ao comunismo, havia também a necessidade de combate inter-regional, assim como o auxílio ao combate internacional e as forças armadas brasileiras produziam suas estratégias levando em consideração essas questões. Nesse sentido, a Argentina representou um problema regional de defesa para os formuladores da estratégia no Brasil.

3.1.1 – Relações Brasil Argentina

As relações entre Brasil e Argentina passavam por momentos críticos desde a Assinatura do Tratado entre Brasil e Paraguai sobre a exploração hidrelétrica de Itaipu em 1966. Isso porque a Argentina defendia a *consulta prévia*, que definia que o uso de rios

internacionais deveria ser consultado pelos países pelos quais esse passasse. Os anos que se seguiram foram marcados por desacordos e desconfianças de lado a lado.

Para o Brasil essa era uma pauta relacionada à sua necessidade energética e de continuidade do projeto de desenvolvimento de sua industrialização e por isso fazia parte das questões estratégicas do país. A energia não poderia ser menosprezada por conta da interferência de outro país, mesmo sendo um vizinho de tamanha importância regional, pois representava uma questão de soberania para a nação.

Buscando arregimentar apoio dos vizinhos com relação à proposta de *consulta prévia*, o governo argentino colocou em prática uma política de concessões comerciais na região, foi o caso do Uruguai e da Bolívia. (Spektor, 2002: 128) Esse tipo de postura fomentou ainda mais as desconfianças e o mal-estar entre Brasil e Argentina e a disputa por influência na região tornou uma prática da política externa de ambos os países.

O governo Geisel apresentou certa indiferença com relação a Argentina e sua reivindicação, pois, sua diplomacia não reconhecia que os temas referentes à construção de Itaipu dissessem respeito à Argentina. (Spektor, 2002: 127) Mas a insistência desse país gerou preocupações nos estrategistas militares, que passaram a admitir a possibilidade de um conflito armado na região.

Alguns autores, como Marques e Alessandro Warley Candeas, defendem ainda que a industrialização e os anos do milagre brasileiro geraram desconfiança na vizinha Argentina, que passava por momentos delicados tanto política quanto economicamente. Segundo Marques,

O processo de industrialização brasileira, a implementação dos programas nucleares nos dois países (a usina nuclear de Atucha na Argentina de 1974 e o governo brasileiro firmando um acordo nuclear com a República Federal da Alemanha em 1975) e os contenciosos sobre as represas de Itaipu e Corpus no rio Paraná durante meados da década de 70 também contribuíram para este quadro de desconfianças mútuas. (Marques, 2001:49)

Corroborando essa ideia, Candeas afirma que de certa forma a Argentina se inquietou com a força da industrialização brasileira, que ampliou o diferencial de poder regional. (Candeas, 2005: 22). Seja como for, o que se pode afirmar é que a questão da hegemonia regional era um ponto de tensão forte entre os vizinhos e os alinhamentos e a busca por cooperação com os países da região, os de além-mar, como Alemanha no caso do Acordo Nuclear com o Brasil, e com os EUA deixavam clara essa tendência.

3.1.2 – A questão energética

Como defendido anteriormente, não é possível falar em defesa no governo Geisel sem analisar a política de desenvolvimento e a política externa durante esse período. A partir do momento em que a questão energética se tornou um problema para o crescimento do país, a busca por alternativas se tornou inquestionavelmente um assunto do governo e não só apresentava um cunho econômico, mas, sobretudo, estratégico e não seria aceita intromissão externa sobre as pretensões nacionais.

Dessa forma, com a primeira crise do petróleo, em 1973, a busca por alternativas se tornou inevitável. O projeto Proálcool para a substituição dos derivados do petróleo como combustível, o desenvolvimento de tecnologia de prospecção de petróleo, assim como maior aproximação do país com os produtores desse combustível, a construção de hidrelétricas para suprir as necessidades energéticas da industrialização e o desenvolvimento de energia nuclear estiveram presentes entre as principais ações do governo.

Apesar de ter influenciado todo o mundo a buscar uma alternativa para o uso do petróleo como combustível, foi o Brasil o primeiro país que conseguiu viabilizar um programa de tamanha envergadura quanto o Proálcool. Este foi um projeto ambicioso e que apresentou resultados já em 1975. (Manfred Nitsch, 1991: 123-124) Apesar das críticas em relação aos subsídios e a viabilidade do projeto Proálcool, esse foi possível, pois ao mesmo tempo em que a crise do petróleo empurrava para novas alternativas, o preço do açúcar tornava possível essa empreitada do governo. Naquele momento o que movia o governo brasileiro era tanto a alternativa ao combustível fóssil e superação da dependência quanto o desenvolvimento científico que esse tipo de pesquisa trazia para o país.

O governo Geisel também investiu em uma aproximação efetiva aos países produtores de petróleo e, com o uso de discursos, a aproximação do Oriente Médio se mostrava. Já em 1974, Azeredo da Silveira, ministro das Relações Exteriores do governo Geisel, defendeu a questão palestina e, um ano depois, votou a resolução que condenava o racismo e incluía o sionismo a uma forma de racismo, dessa forma mostrava o alinhamento brasileiro com os interesses dos países árabes.

No entanto, as ações do governo não ficaram apenas nos discursos diplomáticos, em 1974 foram instaladas embaixadas brasileiras nos Emirados Árabes Unidos e Bahrein. Em

1975 foi assinado Acordo de Cooperação Econômica com o Kuwait. Em 1976 foi firmado acordo com a Jordânia sobre transporte aéreo. (Vizentini, 1998: 249)

3.1.3 - A energia nuclear como opção estratégica

A energia nuclear começou a ser cobiçada pelo Brasil já na década de 1940, pois a importância do domínio dessa tecnologia possibilitaria meios de desenvolvimento industrial e econômico para o país. O nome de destaque na busca pelo incremento da área atômica no Brasil foi do almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva, que procurou fazer com que o país ultrapassasse o papel de exportador de matéria-prima como urânio e tório (essenciais para o desenvolvimento da energia nuclear), para se transformar em uma das nações detentoras da tecnologia para produzir tal energia.

O almirante estava determinado em construir uma comunidade científica nacional e para isso influenciou na criação do Conselho Nacional de Pesquisas⁴⁴ (CNPq), em 1951, sendo seu primeiro presidente. Depois formou a Comissão de Energia Atômica (CEA) dentro desse conselho e, em 1956, um convênio entre o CNPq e a USP foi responsável pelo Instituto de Energia Atômica (IEA), hoje Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN). E nesse mesmo ano foi criada a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN). Todos esses órgãos faziam parte da tentativa de criação de normas e de pessoal capacitado para a pesquisa nuclear no Brasil. (Andrade, s/d: 2-3)

Em 1945 foi assinado o primeiro Acordo Nuclear entre Brasil e Estados Unidos para fornecimento de matéria-prima (por parte do primeiro) e centrífugas (do segundo). (Corrêa, 2009: 25-26) Em 1955, outro acordo foi assinado com os EUA para importação de tecnologia que incluía reatores para pesquisa com destino a laboratórios do Rio de Janeiro. Esse acordo estava nos marcos do programa “Átomos da Paz”, que definia a difusão de tecnologia nuclear dos EUA às nações amigas. O Brasil adquiriu alguns reatores nesse período em função do programa que, segundo Vizentini, também tinha como missão livrar os EUA de tecnologia obsoleta. (Vizentini, 1998: 15)

Esse programa esteve sob o rigoroso controle da Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos, que previa o uso pacífico da energia e a não transferência da tecnologia que

⁴⁴ O nome do CNPq foi modificado para Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, em 1974. (Andrade, s/d: 2)

possibilitasse o país a se tornar autônomo na área. Assim, a presteza estadunidense em exportar tecnologia nuclear não ultrapassava muito o envio de reatores. Esse país desejava tornar os parceiros dependentes da tecnologia por ele desenvolvida, não havendo assim uma real exportação tecnológica, mas sim de maquinários que muitas vezes os países não sabiam nem o que fazer com eles.

No caso brasileiro, como acima assinalado, havia uma séria tentativa interna de dominar a tecnologia atômica. Dessa forma, em 1965 foi criado o Grupo do Tório, uma tentativa nacional e independente para a questão nuclear no Brasil. Através do ciclo do tório seria substituído o urânio enriquecido, que deixava o país dependente da tecnologia externa, e se desenvolveria nacionalmente um reator a base de urânio natural. Segundo Ana Maria Ribeiro de Andrade,

A análise da utilização do tório foi baseada em um conceito definido de reator, que pudesse ser desenvolvido pela indústria brasileira em dez ou quinze anos. O reator seria resfriado e moderado por água pesada sob pressão, contido em um vaso de concreto-protendido. Semelhante tecnologia estava sendo desenvolvida na França, Alemanha e Suécia, i.e., o Brasil não estava sozinho nessa linha de investigação. Como o tório não é fissionável, o Grupo ponderou que a opção pela mescla com urânio enriquecido, embora mais fácil, dependia dos Estados Unidos e que o uso do plutônio só seria exequível a longo prazo, ou após produzi-lo com urânio natural.(Andrade, s/d:11)

Esse grupo durou apenas quatro anos e demonstrou a contradição da política nuclear brasileira, pois o governo preferiu investir na importação de tecnologia já pronta, ou seja, o urânio enriquecido, ao invés de desenvolver internamente uma nova tecnologia nuclear, dando continuidade à sua dependência externa.

A década de 1960 marcou a atuação mais contundente dos EUA no que se refere à limitação do uso da tecnologia nuclear, alegando que os países periféricos ocidentais não precisariam desse tipo de tecnologia já que podiam contar com a proteção deles. Dessa forma, os países em desenvolvimento primeiro deveriam resolver seus problemas internos para depois pensar em questões de segurança internacional e que a transmissão dos conhecimentos nucleares poderia ser perigoso devido ao risco comunista no mundo. Assim sendo, na Assembleia Geral da ONU, em 12 de junho de 1968, foi criado o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) definindo que os países que possuísse armas nucleares se comprometeriam a não exportá-las a nações não-nucleares e estas a não adquirir material nuclear para uso militar. Na América Latina, um ano antes, foi assinado no México o Tratado de Tlatelolco, cujos

países signatários se comprometiam a conter a proliferação de armas nucleares e a usar a energia nuclear para fins pacíficos na região. O Brasil se tornou signatário deste tratado, porém se recusou a assinar o TNP. Esta postura brasileira pode ser explicada por que

o Tratado de Tlatelolco (...) mostrou-se ambíguo e ineficaz, foi aceito pelo governo brasileiro justamente pelo fato de permitir a realização de explosões nucleares para fins pacíficos. O Tratado de Não-Proliferação (TNP), negociado alguns meses depois, corrigia essa falha, impedindo totalmente o desenvolvimento nuclear. Daí a firmeza de posição do Brasil, ao não assiná-lo. (Vizentini, 1998: 217)

A questão nuclear ganhou ainda mais atenção no Brasil a partir de 1964 com os militares no poder político nacional. Desde o governo Costa e Silva⁴⁵ que a postura brasileira foi contrária à política de não proliferação nuclear, pois os militares acreditavam que essa era uma forma de cerceamento tecnológico. A ideia de deter uma nova fonte de energia que poderia ser utilizada para auxiliar o desenvolvimento interno e, mais, sendo a tecnologia atômica uma fonte de poder político internacional, o Brasil precisava possuí-la para se transformar em uma potência, como queriam os militares.

No entanto, as instituições e os pesquisadores brasileiros da área atômica desempenharam papel secundário no que se refere ao projeto nuclear implementado durante o período militar. Em 1972, Brasil e EUA assinaram Acordo de Cooperação para Usos Cíveis da Energia Nuclear, que possibilitou a construção da primeira Usina Nuclear no país. Essa usina recebeu o nome do grande incentivador nessa área, Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto ou Angra I e foi uma parceria com a empresa estadunidense *Westinghouse Electric Company*, que vendeu para o país um reator PWR movido a urânio enriquecido e água leve pressurizada sem, no entanto, nenhuma transferência de tecnologia. Para Ana Maria Ribeiro de Andrade,

A solução foi considerada incompatível com os interesses nacionais por uma ala de militares, repudiada por parlamentares filiados ao partido de oposição e muito criticada nas universidades. Os últimos defendiam a compra de um reator do tipo CANDU (urânio natural e água pesada), argumentando que se tratava de uma

⁴⁵ O primeiro governo militar no Brasil foi do general Castelo Branco, no entanto, este governo esteve preso à questão da segurança e por isso foi a administração militar que deu menos importância aos anseios nacionais por desenvolvimento de tecnologias que dessem mais independência ao país. Segundo Gonçalves e Miyamoto, “foi com Costa e Silva que a prioridade havia passado para o desenvolvimento. Invertia-se, portanto, a posição dos termos do binômio com o qual se havia iniciado a política externa revolucionária em 1964. Não mais se condicionava o desenvolvimento à segurança coletiva. Agora a segurança era vista como um produto do desenvolvimento. E, mais ainda, desacreditado o projeto de desenvolvimento como resultado da ajuda externa, este passou a ser pensado como fruto de um processo endógeno.” (Gonçalves e Miyamoto, 1993: 12)

tecnologia mais simples e fácil de ser transferida, além do país não ficar refém dos Estados Unidos. (Andrade, s/d: 13)

Foi durante a administração de Ernesto Geisel, no entanto, que se apostou de forma consistente na tecnologia nuclear e que se buscou parcerias além dos Estados Unidos para possibilitar tal aquisição.

A partir desse momento, é possível dizer, se torna ação a percepção de que o domínio tecnológico consistia em uma estratégia de inserção internacional com aumento de autonomia na medida em que, (a) era considerada como uma fonte multifacetada de poder estrutural amplamente cobijada e restringida internacionalmente, que (b) uma vez alcançada qualificaria o país frente ao restrito grupo das nações detentoras de tal know-how tecnológico, e (c) viabilizaria um projeto de desenvolvimento político-econômico interno. (Carpes,2007: 73)

Ao definir a energia nuclear como uma alternativa energética e como um meio de ultrapassar o atraso tecnológico, Geisel esbarrou nos interesses dos EUA. Este país estava mantendo uma postura contra a disseminação da tecnologia nuclear e, portanto, não facilitaria o acesso brasileiro. A negativa estadunidense em negociar a transferência de tecnologia, assim como a instabilidade do fornecimento de urânio enriquecido juntamente com o provimento de reatores, fez o governo brasileiro procurar outros países que dispusessem dos mesmos, assim procurou a Inglaterra, França e Alemanha, estando somente esta última disposta a negociar tal transferência.

Em 1975, Brasil e Alemanha assinaram o Acordo Nuclear que previa cooperação nuclear para usos pacíficos e a construção de indústrias que pudessem suprir as necessidades nucleares e a completa nacionalização do processo. Assim, com a transferência de tecnologia era necessária a construção de uma usina de enriquecimento de urânio através do processo de jato centrifugação (processo alemão que ainda estava em fase de experimentação) e de uma fábrica de reatores. A princípio o Brasil compraria oito reatores com valores de 2 a 8 bilhões de dólares, que forneceriam 10.000 MK chegando a 70.000 MK. (Vizentini, 1998: 220)

O programa nuclear brasileiro era de responsabilidade da Nuclebrás, empresa estatal brasileira e vinculada ao Ministério de Minas e Energia, e pela Kraftwerk Union (KWU), subsidiária da Siemens. Após a assinatura do Acordo, outras empresas nacionais foram criadas para a implementação do programa, foram elas: a Nuclebrás Equipamentos Nucleares

(NUCLEP), a Nuclebrás Auxiliar de Mineração (NUCLAM), a Nuclebrás Engenharia S/A (NUCLEN), a Nuclebrás Enriquecimento Isotópico (NUCLEI). (Medeiros, 2005: 72)

Segundo Ana Maria Ribeiro de Andrade, Furnas Centrais Elétricas S.A ficou responsável pela construção de Angra II e III, sendo que as obras de construção de Angra II foram iniciadas em 1977 e cujos primeiros problemas apareceram ainda na etapa da fundação, atrasando de forma irrecuperável o cronograma. (Andrade, s/d: 16) Mais uma vez a comunidade científica brasileira ficou fora das decisões e fez fortes críticas ao acordo,

A esperada tecnologia de enriquecimento do urânio a ser transferida, na realidade, não seria aquela usada pela RFA, mas outra em teste. Contestava-se o fato de que a tecnologia utilizada nos reatores viria como “caixa preta”, sendo o know how transferido um método experimental, o jet-nozzle, para o qual não havia garantias de eficácia na utilização em escala comercial. Vale dizer, os cientistas brasileiros não se mostravam confiantes no sucesso desse método. Como membro da URENCO⁴⁶, a RFA não poderia assegurar o cumprimento da parte do acordo relativo à transferência tecnológica sem o consentimento dos outros membros do conglomerado que prontamente vetaram a negociação. (Carpes, 2007: 87)

Mesmo passível de críticas, o programa nuclear estava duplamente inserido nos projetos estratégicos do Estado brasileiro. Pensar até que ponto os caminhos tomados foram bons ou ruins para o Brasil não é o objetivo desse trabalho. Para essa análise é preciso ter em mente que o programa nuclear brasileiro representava por um lado a busca por alternativas energéticas, que ao longo dos governos militares acabou se mostrando difíceis e não alcançáveis no curto prazo; e por outro lado contemplou a necessidade de investimento em alta tecnologia com vistas à mudança do *status quo* do país no mundo.

3.1.4 - O Submarino Nuclear

Sendo o Atlântico Sul uma área estratégica para o Brasil projetar poder e no contexto da Guerra Fria um alvo para possíveis ataques comunistas, a ideia de construir um submarino de propulsão nuclear tornou-se um objetivo a ser conquistado pelo governo brasileiro. Segundo Corrêa, com o acordo entre Brasil e Alemanha, em 1975, começou-se a amadurecer a construção de submarinos com propulsão nuclear, sendo que nesse primeiro momento nem a Marinha do Brasil nem a Marinha Mercante tinham conhecimento desse empreendimento por

⁴⁶ Empresa especializada no fornecimento de urânio enriquecido e em tecnologia de enriquecimento para fins civil. Fazem parte da URENCO: Alemanha, Inglaterra e Holanda. (Carpes, 2007: 87)

parte do governo, somente a Nuclebrás participava do processo de transferência tecnológica nuclear e do acompanhamento experimental. Após a primeira fase de análises e consultas, a Marinha do Brasil e a Marinha Mercante foram consultadas para poderem emitir suas opiniões sobre a viabilidade de tal empreendimento. (Corrêa, 2009: 54)

Mas uma vez, o presidente Geisel percebendo a possibilidade de projetar poder⁴⁷, assim como buscou acordos para o desenvolvimento de energia nuclear (tecnologia de ponta e que traria para a nação mais poder no cenário internacional, já que poucos eram os países que tinham acesso a esse tipo de tecnologia), o seu uso em um submarino representaria para o Brasil maiores ganhos políticos ainda.

O problema encontrado foi que o país não possuía capacidade técnica para construir um submarino nuclear, nem a Marinha do Brasil e nem a Marinha Mercante possuíam experiência e pessoal capacitado para tal empreendimento e era um fato que as potências mundiais que dispunham das técnicas para a produção do submarino não iriam transferi-la para o Brasil. A única nação que auxiliou o Brasil na busca por energia nuclear foi a Alemanha, no entanto essa não possuía os conhecimentos necessários para erigir esse empreendimento. Assim sendo, o Brasil teria que percorrer todos os caminhos necessários para conseguir sozinho arquitetar e edificar seu submarino com propulsão nuclear.

Os acordos⁴⁸ assinados pelo Brasil, para que pudesse ter acesso à tecnologia nuclear, deixara o país de certa forma sem margem de manobra para pesquisas que fossem ligadas mais diretamente ao uso militar. No governo Geisel, essa questão foi solucionada com um programa paralelo ao programa nuclear civil, que deveria ser cuidadoso, pois sabia que

Adquirindo um reator nuclear para propulsão marítima por meio do Acordo Nuclear Brasil - RFA de 1975, o Brasil estaria subordinado à Agência Internacional de Energia Nuclear. Construindo um reator nuclear para propulsão marítima em território brasileiro e com tecnologia nacional estaria comprometendo as relações político-diplomáticas com os alemães, os estadunidenses e os organismos internacionais que partilhavam da campanha pela não proliferação de armas nucleares. (Corrêa, 2009: 60)

⁴⁷ Projetar poder significa mostrar a capacidade do país em defender e buscar seus interesses no sistema internacional, essa capacidade pode ser política, econômica e/ou militar.

⁴⁸ Para legitimar o acordo com a Alemanha, o governo brasileiro deveria assinar um termo de compromisso com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), no qual seria proibida a utilização da energia nuclear para fins bélicos. Tal acordo foi concluído em 1976, o que não impedia que outros materiais fora deste pudessem ser utilizados para a fabricação de armas nucleares. (Kuramoto e Appoloni, 2002: 382)

Em 1979 deu-se início ao Programa Nuclear Paralelo patrocinado pela Marinha, Conselho Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e pelo Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN) (Kuramoto e Appoloni, 2002: 383) e foi conduzido pelas forças armadas, sendo que cada uma possuía um projeto nuclear próprio, deixando claro mais uma vez a independência de pensamento e de ação das três forças.

Esse programa paralelo foi a forma de o governo continuar com o seu projeto sem ter que dar explicações, já que a comunidade científica começava a criticar a escolha governamental pelo uso de energia nuclear sendo que essa, após várias análises, se mostrava mais cara para ser produzida que outras, como a hidrelétrica, e que os cálculos governamentais relacionados à possível demanda por energia estavam sendo desacreditados, pois se argumentava a super valorização das projeções de necessidades energéticas. Sem contar com as pressões externas, sobretudo dos EUA, para que não houvesse a expansão nuclear no mundo e, principalmente, em países em desenvolvimento.

3.1.5 - Denúncia do acordo com os Estados Unidos

As relações entre Brasil e Estados Unidos vinham se desgastando já há algum tempo, isto porque a busca brasileira por ampliação do seu espaço no cenário internacional e a necessidade de aumentar os meios tecnológicos para o seu desenvolvimento não interessavam aos EUA. Este país mostrou sua contrariedade em vários momentos, desde o aumento das 200 milhas marítimas, ainda no governo Médici, até os acordos com a Alemanha sobre o uso e desenvolvimento de energia nuclear. Durante a década de 1970, a relação se desgastou ainda mais, pois o Brasil aprofundou uma fase de contestação da ordem mundial, visando adquirir os meios de entrar no grupo dos países com maior *status quo*.

Durante o período do governo estadunidense de Gerald Ford (1974-1977), “a pressão foi bastante cuidadosa e cordial. O governo continuava operando nos marcos da Doutrina Nixon, que priorizava relações com países-chaves.” (Vizentini, 1998: 221) E nesse clima foi assinado, em 1976, o Memorando de Entendimento entre Brasil e Estados Unidos, prevendo consulta mútua a respeito de temas de interesse comum entre os dois países.

Com a posse de Jimmy Carter, as relações do Brasil com os Estados Unidos chegaram ao ponto máximo de desgaste. Com uma forte política contra a proliferação nuclear e de defesa dos direitos humanos, o presidente estadunidense pressionou a Alemanha para que

fossem retiradas do Acordo assinado com o Brasil as cláusulas que definiam a transferência de tecnologia nuclear e ainda condicionou a renovação de créditos em armas no valor de 50 milhões de dólares à observação dos direitos humanos no Brasil. (Lessa, 1998 b:79) Essas intromissões na política brasileira não foram aceitas, e o presidente Geisel, em 1977, cancelou “o Acordo Militar com os EUA de 1952, bem como outros instrumentos de cooperação bilateral entre os países. Foram extintas a Comissão Militar Mista, a Missão Naval e o Acordo Cartográfico.” (Vizentini, 1998: 223)

As consequências desse ato foram positivas politicamente para a administração Geisel, pois tanto a linha dura que vinha fazendo sérias críticas ao seu governo devido ao projeto de abertura política quanto os opositores ao regime se uniram contra a ingerência dos Estados Unidos na política brasileira. E, na prática, o acordo com aquele país já não representava ganhos internos, pois não havia a transferência de tecnologias modernas, pelo contrário, os equipamentos e armas já estavam defasados. Segundo Antonio Carlos Lessa,

Dois fatores contribuíram para tornar inócuos os Acordos entre Brasil e EUA a saber: a) a autossuficiência brasileira na produção de armamentos cada vez mais diversificados e sofisticados, dando origem a uma indústria bélica moderna e pujante; b) a revitalização do pensamento estratégico no seio das Forças Armadas, com a reivindicação de plena autonomia externa na busca de seus objetivos nacionais permanentes. (Lessa, 1998 b:79)

Após ter alcançado um alto grau de divergência durante esse período, as relações entre os dois países apresentou baixo perfil político até o final do governo Geisel a despeito das relações econômicas que ganharam em complexidade devido ao grande papel desempenhado pelos bancos estadunidenses no endividamento externo e na exportação de produtos brasileiros para os Estados Unidos. (Hirst, 2011: 34)

O que se percebe é que a política de defesa brasileira esteve durante os governos militares e, em especial, no governo Geisel, vinculado ao desenvolvimento da industrialização e à política externa de maior projeção internacional do Brasil. E não poderia ser diferente, já que não havia nenhuma grande ameaça ao Estado brasileiro, apesar de o combate ao comunismo e das questões com a Argentina causarem preocupação, o entrave ao desenvolvimento era o principal problema a ser superado, até porque só através de desenvolvimento que se poderia pensar em uma defesa real da nação.

3.1.6 - Os Gastos Militares no governo Geisel

Para poder compreender a lógica dos gastos militares durante o governo Geisel foram usados os orçamentos federais destinados aos ministérios militares⁴⁹ para cada ano de mandato, somados os valores de cada ministério e analisado o percentual do PIB designado ao setor militar em cada ano.

Tabela 1
Orçamento da Defesa⁵⁰ e PIB⁵¹ no governo Geisel

Anos	Orçamento do Ministério da Defesa Valores em US\$⁵²	PIB – Anual Valores em US\$	Relação entre Orçamento do Ministério da Defesa e o PIB
1974	10.718.061.582,82	104.325.590.442,93	10,3%
1976	12.564.338.018,77	150.357.935.657,18	8,3%
1977	13.534.729.310,05	173.253.413.556,41	7,8%
1978	13.321.441.011,32	196.080.790.934,97	6,8%
1979	13.009.775.989,67	218.945.212.517,23	5,9%

Fonte: A tabela foi elaborada pela pesquisadora deste estudo.

Alguns problemas foram encontrados para que se pudesse fazer a análise desses dados. Apesar de usar o orçamento aprovado anualmente, ou seja, um documento oficial, muitas informações variaram durante os anos pesquisados, foi o caso do orçamento do Ministério da Marinha que, no ano de 1975, não foi especificado, ou ainda o orçamento destinado ao Fundo de desenvolvimento de Áreas Estratégicas e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que não tiveram os valores informados para os anos de 1977 e 1978.

⁴⁹ Não havia um ministério da defesa, era organizado em Ministério do Exército, Ministério da Marinha e Ministério da Aeronáutica.

⁵⁰ Os orçamentos foram tirados das leis orçamentárias de cada ano disponíveis no site da Câmara dos Deputados. O dado do Ministério da Marinha do ano de 1975 não estava disponível e por isso não foi possível calcular o valor total do orçamento de defesa para o referido ano.

⁵¹ O PIB foi tirado dos dados do Banco Mundial

⁵² Os valores foram atualizados em reais através do IGP-DI da FGV – atualização on-line e depois convertidos em dólares através da conversão on-line da mesma instituição

De qualquer forma, foi possível analisar e chegar a algumas conclusões importantes com as informações disponíveis.

Os valores brutos apresentaram certo aumento ao longo do período. Porém, quanto ao percentual do PIB, os valores foram diminuindo durante todo o governo Geisel, ou seja, os orçamentos dos ministérios militares não acompanharam a evolução da economia. Além de analisar os valores brutos é necessário observar o quanto desses valores foi alocado para a aquisição de armamentos ou investimentos em pesquisa e tecnologia, que é o que interessa para essa pesquisa. Com base nas análises do Ministério da Marinha feitas nos anuários estatísticos de cada ano, os gastos com investimento representaram em média no período do governo Geisel 9,7%, enquanto os gastos com despesas e custeio chegaram a 81,5% do orçamento.

Isso indica que os investimentos em aquisição de novos equipamentos e armas modernas para aparelhar as forças armadas e manter o seu poder de defesa não foram representativos durante o governo de Ernesto Geisel. No entanto, alguns investimentos poderiam passar por outras pastas que não dos ministérios militares, como o Fundo de desenvolvimentos de áreas estratégicas ou o Fundo nacional de desenvolvimento científico e tecnológico só para citar as mais óbvias e que aparecem nos orçamentos anuais.

Tabela 2
Outros Investimentos no Governo Geisel

Anos	Fundo de Desenvolvimento de Áreas Estratégicas	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
1974	US\$ 1.055.522.525,76	US\$ 664.937.965,07
1975	US\$ 240.580.683,20	US\$ 672.420.044,28
1976	US\$ 275.545.412,93	US\$ 1.239.495.879,94
1977*	-	-
1978*	-	-
1979	US\$ 808.093.973,06	US\$ 935.762.562,74

Fonte: A tabela foi elaborada pela pesquisadora deste estudo com base nos orçamentos de cada ano aqui estudado.

* Dados não disponíveis.

Avaliando que durante o governo Geisel a área energética foi considerada estratégica e que o desenvolvimento de pesquisa na área nuclear foi desenvolvido internamente é possível deduzir que os investimentos nos fundos acima expostos possam trazer algumas informações importantes a este estudo. No entanto, como não foram especificados em quais áreas estratégicas ou em quais projetos de desenvolvimento científicos tecnológicos esses valores foram gastos é preciso analisar os dados com cuidado para não incorrer em erro.

Quando se analisa o salto que o investimento no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico deu do ano de 1975 para 1976, é possível inferir uma relação com o Acordo feito com a Alemanha e a busca brasileira para desenvolver a área nuclear. Ou ainda que o aumento considerável em 1979 no Fundo de Desenvolvimento de Áreas Estratégicas teve relação com o desenvolvimento da indústria bélica brasileira, que contou nesse período com um incremento considerável.

Apesar de poucos serem os dados disponíveis para uma análise mais aprofundada sobre os investimentos no setor de defesa, foi possível perceber que, quanto aos gastos diretos com os ministérios militares, o governo Geisel não apresentou grandes cifras além de as despesas desses ministérios terem sido fortemente concentradas em pessoal. No entanto, os investimentos em ciência e tecnologia e nas áreas consideradas estratégicas apresentaram altos índices durante esse período, o que dá sinais da importância desse setor para o país.

Fazendo uma análise tanto do investimento em aquisição de materiais de defesa como do desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas durante esse período, Renato Dagnino defende a ideia de que militares brasileiros tiveram atitude paradoxal, pois mesmo sob o controle do poder político nacional os militares deixaram que o aparelhamento das forças armadas ficasse debilitado e causasse deficiências na sua principal missão, que é a defesa nacional. O autor ainda afirma que essa postura pode ser explicada de duas formas:

a atenção e a energia dos militares [estiveram] mais orientadas em suprir o conhecimento, as habilidades e a capacidade organizativa necessários para o desenvolvimento tecnológico e industrial do país do que em assegurar a sua defesa. (...) [e ainda] aquela situação de debilidade no campo do aparelhamento das FAs seria apenas aparente, uma vez que o equipamento existente era, na realidade, o suficiente para atender às necessidades de defesa do país. (Dagnino,2010: 185)

Quando os militares assumiram o poder político no país, o binômio *segurança e desenvolvimento* deram suporte às ações governamentais. Assim, no governo do general Castelo Branco, o primeiro presidente do regime militar, o discurso esteve voltado, sobretudo,

para a questão da segurança nacional relacionada com o combate ao comunismo dentro das fronteiras, o que imprimia um papel muito mais de força de polícia do que de força armada voltada para a defesa externa do país. No entanto, a partir do segundo governo militar no Brasil, do presidente Costa e Silva, inverteu-se o binômio, ou seja, este começou a ser definido como *desenvolvimento e segurança*, priorizando, portanto, o desenvolvimento industrial do país e deixando a questão da segurança como uma ação relacionada ao desenvolvimento.

Em ambos os casos, no entanto, foi possível constatar a falta de prioridade no investimento em equipamentos e armamentos militares. Se no primeiro governo militar a primazia era a segurança interna, o investimento na área deveria ter sido efetivo. O que se percebeu nesse período foi a participação dos Estados Unidos suprindo algumas das necessidades de armamentos, através de acordos militares, como o assinado em 1952 (antes ainda do período de governos militares no Brasil), e nesse sentido, é possível concordar com Dagnino quando ele defende que “o equipamento existente [e acrescentamos, os adquiridos, eram], na realidade, o suficiente para atender às necessidades de defesa do país.” (Dagnino, 2010: 185) ou seja, de polícia com o combate aos agentes subversivos.

Os governos que sucederam o de Castelo Branco por priorizarem o desenvolvimento industrial, a pesquisa e o incremento tecnológico visando ao desenvolvimento nacional, não deram tanta importância ao investimento na área de defesa. Mais do que isso, é preciso retomar a discussão referente ao desenvolvimento científico tecnológico no Brasil no período, para perceber toda a ambiguidade da política nacional nessa área. Vizentini aponta que

Parece existir uma contradição entre a denúncia do TNP e a opção pelo urânio enriquecido: a primeira aponta para um desenvolvimento nuclear independente e a segunda sela a dependência justamente em relação aos Estados Unidos, o maior interessado no congelamento do poder. (Vizentini, 1998: 217)

Usando o caso específico da questão nuclear, que foi muito explorado como importante setor a ser desenvolvido pelo país, apesar de haver no Brasil, por exemplo, um grupo de pesquisadores na área nuclear que previam a substituição do urânio enriquecido pelo tório, o chamado Grupo do Tório, o governo preferiu importar tecnologia já desenvolvida ao invés de incentivar a pesquisa nacional. Mesmo investindo em pesquisa científica e buscando o desenvolvimento tecnológico nacional, o governo também manteve uma postura de busca

imediatista pelo desenvolvimento industrial, o que não dava sustentação à comunidade científica brasileira. Dessa forma, afirma Dagnino

As políticas econômica e industrial que [os militares] implementaram, objetivavam a consecução de um rápido crescimento econômico, baseado no aporte de capital e tecnologia estrangeiros. Como consequência, tendiam a agravar a dependência tecnológica do país. (Dagnino, 2010: 186)

Ficou claro, portanto, que apesar da política de desenvolvimento industrial ter influenciado uma postura mais pragmática na inserção internacional do Brasil, no período do governo Geisel, não foi possível perceber a mesma preocupação com a política de defesa e com os investimentos nessa área. As forças armadas não tiveram garantida a sua capacidade ofensiva ao longo do próprio período, cujo governo estava nas mãos da instituição militar. Mesmo com um discurso e até mesmo de incentivo na área tecnológica, essa não representou ganhos reais para o país nem tão pouco para as forças armadas no que se refere à mudança no *status quo* de dependência em relação aos países do centro.

3.2 - Política de defesa no governo Lula da Silva

Iniciado em 2003, o governo de Luis Inácio Lula da Silva já contava com um Ministério da Defesa criado em 1999 e um documento que, apesar de conter certas ambiguidades, definia minimamente a nova forma de o Estado brasileiro olhar a defesa, era a Política de Defesa Nacional (PND), elaborado em 1996. A preparação desse documento e a criação do ministério já demonstravam um novo momento no pensamento estratégico brasileiro.

Ao final dos governos militares no Brasil e com a crise econômica que assolou nosso país na década de 1980, a política de defesa ficou de certa forma, num segundo plano da preocupação governamental. Um país com sérios problemas econômicos e sociais não tinha como pensar em defesa sem que isso afetasse de alguma forma a sociedade e, portanto, durante os primeiros governos civis, esse foi um tema pouco debatido e analisado.

O fim da Guerra Fria representou certa sensação de vitória dos preceitos ocidentais, quais sejam democracia e liberdade. Embora muitos países no mundo ainda vivessem sob o julgo de governos autoritários, o mundo ocidental previa o fim desse modelo e o início de uma era de paz. Sem a ordem bipolar (disputa de poder entre EUA e URSS) surgiu uma fase

cujo poder estava concentrado em um único Estado Nação os Estados Unidos da América, uma ordem unipolar começou, portanto, a moldar as relações internacionais. O pensamento sobre defesa durante esse período para países como o Brasil se tornou se não desnecessária, pelo menos pouco importante.

Depois da estabilização monetária em 1994, que definiu o fim da inflação exorbitante no país, com uma economia que vinha crescendo e ganhando mercados e por isso com uma inserção internacional cada vez mais incisiva, necessário se fazia pensar o papel do Brasil no mundo e esse não seria possível sem passar por uma análise, mesmo que mínima, da política de defesa. Apesar de o país contar com uma tradição pacífica e não apresentar inimigos externos, quanto maior sua participação internacional e sua busca por poder, maior a necessidade de um pensamento sobre sua defesa nacional. Nesse contexto que foi elaborado a PND de 1996 e mais tarde criado o Ministério da Defesa, em 1999.

Com o ataque terrorista em Nova Iorque, em setembro de 2001, os EUA e o mundo ocidental começaram a repensar a questão da defesa e da segurança. O mundo não era um lugar tão seguro e previsível como parecia logo após o fim da Guerra Fria, havia questões nacionalistas, religiosas e étnicas que ainda poderiam causar conflitos sérios e os países precisavam tomar consciência dessas questões para poderem se proteger.

Nesse cenário que o governo Lula buscou elaborar o pensamento na área de defesa e, em 2005, foi criado um segundo documento sobre a Política de Defesa Nacional e, em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa com a promessa de que em 2012 fosse lançado pelo governo brasileiro o livro Branco da Defesa. Esses documentos representam tanto a retomada de um projeto de nação quanto de uma política nacional de defesa. O governo Lula resgatou, portanto, a política de defesa associada ao desenvolvimento nacional defendida nos governos militares e desenvolvida, sobretudo, durante o governo de Ernesto Geisel e ampliou essa ideia inserindo o componente regional.

Defesa Nacional deveria ser entendida de maneira ampla, incluindo as questões relacionadas com o desenvolvimento, em particular; mas de maneira ampla com as ameaças de caráter econômico e tecnológico das grandes potências, com a necessidade do redesenho social diante de tendências demográficas, a prioridade para o atendimento de indicadores econômicos promissores, e ainda pela necessidade da vivificação industrial e tecnológica do setor bélico. (MD, 2004: 109)

A política de defesa no governo Lula englobou a importância de se pensar a atuação das forças armadas, assim como o seu aparelhamento e o desenvolvimento de uma indústria

de defesa que pudesse dar sustentação a esse aparelhamento e também à integração regional nessa área. O entendimento de que sozinho o Brasil ficaria isolado em sua região, criou a necessidade de também pensar a defesa regional.

Dessa forma, é possível perceber que a política de defesa começou a esboçar sua importância como o apoio das decisões da política externa do país, que tem se tornado cada vez mais presente no cenário internacional. Tanto como garantidora da expansão de poder do Brasil no mundo, como também auxiliando essa expansão, como é o caso de se buscar um complexo industrial na área de defesa dentro da região. A política de defesa brasileira vem se desenvolvendo no sentido de ampliar o poder nacional e para tal percebe ser necessário fazer investimentos e treinar as forças armadas, aumentar os recursos nessa área e buscar uma atuação cada vez mais conjunta entre as três forças e entre civis e militares. Esse é o pensamento que, apesar de não ser novo, começou a desenhar as políticas externa e de defesa do Estado brasileiro.

3.2.1 - As Forças Armadas

Mesmo aceitando o fato de que uma agressão militar não é algo previsível no curto prazo, não é possível para um país do tamanho do Brasil e com a projeção que tem no cenário internacional, não se preocupar com sua defesa. E, por isso, o aparelhamento das forças armadas é uma das questões mais debatidas em reuniões e ciclos de debates⁵³ sobre a questão da defesa nacional. “As forças armadas brasileiras não estão preparadas para uma séria agressão militar” (Jaguaribe, 2004: 63), essa afirmação de Hélio Jaguaribe, que define a situação atual das forças armadas brasileiras, é uma opinião compartilhada por muitos estudiosos da defesa.

Desde o fim dos governos militares no Brasil, percebeu-se o sucateamento⁵⁴ das instituições militares no país. Entender esse sucateamento é passar necessariamente pela análise da questão econômica e pelo trauma causado pela ditadura militar no Brasil. A década de 1980, considerada a década perdida, foi o palco para uma crise econômica sem precedentes

⁵³ O Ministério da Defesa proporcionou uma série de ciclos de debates sobre a defesa nacional reunindo militares e civis (políticos, intelectuais e membros de movimentos sociais) para pensar a questão e poder elaborar a END (Estratégia Nacional de Defesa)

⁵⁴ Falta de investimento em materiais bélicos e produtos usados pelos militares tanto para treinamento do pessoal como para a defesa em si, como radares por exemplo.

no país. Com o aumento da taxa de juros do Banco Central dos EUA, a dívida externa brasileira (em dólar) atingiu níveis altíssimos, o que dificultou sobremaneira a economia nacional. Os problemas sociais, econômicos e a preocupação com a instabilidade política que isso poderia trazer para o país eram as prioridades. Um país que acabava de sair de um regime militar que durou duas décadas tinha receios do que poderia acarretar uma séria instabilidade política para a permanência da democracia nacional. Nesse sentido, não havia nem dinheiro e nem interesse em aparelhar as forças armadas brasileiras.

Os anos de 1990 apresentaram alguma mudança nas questões relativas à preterição das forças armadas e seu aparelhamento. A crise econômica foi aos poucos sendo superada, as questões políticas não representaram preocupação por não suscitarem instabilidade interna, as questões sociais sendo de maior complexidade foram sendo aos poucos solucionadas pelos governos, mas também não foram consideradas como possíveis focos de instabilidade. O ponto é que, apesar de superadas as principais questões que dificultaram o aparelhamento das forças armadas na década de 1980, os anos 90 também apresentaram descaso com essa demanda.

Uma hipótese que explica essa postura foi que durante esse período a busca por integração regional esteve no palco das principais discussões políticas e o entendimento de que os problemas que surgissem na área de defesa deveriam ser resolvidos de forma coletiva no âmbito dos arranjos regionais. Além disso, com o fim da Guerra Fria e os Estados Unidos despontando como país hegemônico, a ideia de que não existia mais um grande inimigo internacional a ser combatido e que o mundo havia se transformado em um lugar mais seguro incentivou um pensamento de maior negligência com questões relacionadas à defesa e segurança nacional.

O século XXI, no entanto, trouxe mudanças sérias para o pensamento militar no mundo. Com os atentados terroristas nos EUA, em 2001, a preocupação com a defesa de forma nacional e não mais coletiva voltou a fazer parte do pensamento estratégico brasileiro. E o reaparelhamento das nossas forças armadas, para podermos nos defender de ameaças cada vez mais imprevisíveis e não convencionais⁵⁵, tornou-se uma questão importante para aqueles que pensavam a segurança nacional.

⁵⁵ Atualmente não há uma preocupação com conflitos convencionais entre Estados Nações, como os que ocorreram no século XX, a preocupação são os conflitos do tipo terrorista e de guerrilha causados por questões étnicas, religiosas, por narcotraficantes entre outras.

Dessa maneira, a Estratégia Nacional de Defesa começou uma discussão colocando as forças armadas como prioritárias, já que são elas que garantirão a segurança do país. E assim sendo, as forças precisariam de materiais e equipamentos tecnológicos de ponta, como também necessitariam de equipamentos simples, de treinamento especializado e suporte técnico e operacional e para garantir todo esse suporte seriam necessários maiores e melhores investimentos na área de defesa, seja para aquisição externa de tais equipamentos, seja no desenvolvimento interno da produção de materiais de defesa. No entanto, o reaparelhamento das forças armadas brasileiras não fez jus nem a toda discussão feita por especialistas no assunto, nem tão pouco com a demanda da própria instituição militar. (END, 2008)

A END introduziu ainda, como uma das suas prioridades, a busca por integração entre as forças armadas da região, não como uma força armada única da América do Sul, mas como forças armadas nacionais que consigam atuar de forma conjunta. Para que isso ocorra, necessário se faz a implementação de treinamentos e exercícios conjuntos entre as forças armadas dos países da América do Sul. No entanto, esse tipo de ação conjunta ainda está presente muito mais no pensamento dos estrategistas brasileiros do que na prática, pois esse tipo de ação precisa de considerável entendimento das partes envolvidas, pois não é simples de ser adotada. (END, 2008)

A questão é complexa, afinal, além de ter que se organizar internamente, o que não é nada fácil, o Brasil vem sugerindo uma reorganização regional na área de defesa, o que de fato é ainda mais complexo. (Mathia et. al., 2008: 83) A questão a ser enfatizada aqui, no entanto, é a evolução do pensamento estratégico brasileiro. Nas décadas de 1980 e 1990, as forças armadas foram esquecidas e pouca importância foi dada para suas reivindicações e análises sobre os possíveis conflitos, o pensamento estratégico formulado pelos militares não deixou de existir, mas sim de ser ouvido.

Atualmente, além de serem ouvidos, os militares fazem parte de um grupo que incluindo civis debruçam-se sobre os estudos estratégicos, analisam os problemas a serem superados pelo Brasil, buscam estudar os cenários de possíveis conflitos e como superá-los e ainda observam o cenário internacional com vistas a compreender as relações de poder, buscando fazer parte e alcançar um lugar de destaque para o país.

3.2.2 - Indústria de Defesa

Um dos problemas apontados por estudiosos na área de defesa e segurança é a dependência externa por tecnologia e Materiais de Defesa (MD). A indústria nacional desse setor teve seu auge nos dois últimos governos militares, mas no primeiro governo civil já estava em declínio sua produção. A dificuldade que analistas assinalam é que sendo dependente externo desses materiais, caso haja algum conflito o Brasil ficaria à mercê dos fornecedores. Para Hélio Jaguaribe,

A dependência econômico-tecnológica constitui uma formidável barreira para o desenvolvimento de um país como o Brasil e tende, crescente e aceleradamente, a reduzir sua margem de autonomia. Não sendo convenientemente contidos os efeitos negativos dessa dependência, um país como o Brasil se tornará, a relativamente curto prazo, um mero segmento de mercado internacional, submetido, domesticamente, ao controle de multinacionais estrangeiras e, externamente, ao de Washington. Nesse sentido, essa dependência constitui o mais grave desafio a nossa defesa nacional, porque, simplesmente, tende a conduzir o país, em poucos anos, à perda de sua autodeterminação. (Jaguaribe, 2004: 75-76)

Esse pensamento foi a base de uma série de discussões a respeito da revitalização da indústria de defesa no Brasil. No entanto, sobre essa questão algumas análises precisam ser feitas, pois a viabilidade técnica e processual de tal empreendimento precisa ser pensada. Segundo Fábio Bertonha,

Apenas países com imensos recursos econômicos e/ou com um complexo industrial militar já desenvolvido podem se dar ao luxo de se equipar preferencialmente com material bélico nacional e manter-se na corrida tecnológica. A União Europeia e a Rússia poderiam entrar nesta categoria apenas parcialmente e mesmo a China compra boa parte do seu material militar no exterior. (Bertonha, 2009: 26)

A questão é que o Brasil não tem atualmente capacidade tecnológica e pessoal especializado para desenvolver uma indústria de materiais bélicos de alta tecnologia, que é o que faz a diferença na questão militar atualmente. Renato Dagnino em seu livro *A indústria de defesa no governo Lula* faz esse tipo de análise. Para esse autor é necessário pensar a demanda, pois o país não produziria apenas para seu consumo, isso seria inviável e insuficiente para manter um complexo industrial, assim deveria pensar na exportação desses produtos. Nesse caso, seria preciso analisar como se daria a entrada do Brasil no mercado bélico internacional, pois o negócio de produtos de defesa é muito fechado e marcado por equipamentos de alta tecnologia. (Dagnino, 2010)

Tecnologia é outra questão a ser analisada, pois apesar de buscar fazer negócios com países dispostos a transferirem *know how* é importante saber se o país está preparado para abranger e aplicar tal tecnologia, ou seja, é preciso avaliar se há pessoal capacitado para compreender, desenvolver e utilizar a tecnologia importada na produção interna. E, ainda, se a produção das indústrias nacionais será capaz de aparelhar as nossas forças armadas, já que o equipamento de que mais se necessita é de alta tecnologia e o produzido internamente ainda está marcado pelos de baixa a média tecnologia.

A questão da falta de recursos financeiros também é apontada quando se pensa em indústria de defesa, pois o baixo investimento dificulta a aquisição de materiais de defesa com maior tecnologia e o desenvolvimento interno dos mesmos. Mais uma vez é preciso compreender o que seria o investimento adequado para o desenvolvimento de ciência e tecnologia no país para a produção de armamentos com maior tecnologia. Pois se o orçamento do Ministério da Defesa é usado majoritariamente para o pagamento de pessoal, ativo e inativo, do que em investimento é preciso analisar até que ponto seria viável aumentar o orçamento da defesa, para que este fosse realmente investido no desenvolvimento de tecnologia.

Mais uma vez, a END extrapola e sugere um complexo industrial regional na área de defesa e novamente demonstra a dificuldade desse projeto se concretizar. Uma indústria de defesa nacional, para garantir o suprimento de materiais dos quais as nossas forças armadas precisam, deveria estar em um grau tecnológico avançado, o que não condiz com a realidade nacional. A mão de obra deveria ser especializada e as pesquisas nessa área já deveriam estar em pleno desenvolvimento, o que também não é a nossa realidade. Se pensarmos em termos do subcontinente essa realidade ainda é mais remota.

Contudo, essa é uma questão de extrema importância para um país que está adquirindo cada vez mais status internacional. É sabido que a nossa indústria de defesa não será revitalizada de uma hora para outra e muito menos que um complexo industrial regional se estruture sem muito diálogo e negociação. O que parece ser evidente é a busca por um país que passou muito tempo sem pensar em defesa e que agora tenta soluções para as demandas que vêm surgindo.

3.2.3- Segurança Regional

Pelo fato de o Brasil estar localizado na América do Sul e por ter inúmeros vizinhos, precisou-se pensar em uma estratégia de defesa não apenas interna, mas também regionalmente, fazendo o Estado brasileiro sob o governo Lula tomar a liderança nas discussões sobre defesa e segurança regional. A percepção que a defesa nessa região não poderia ser pensada apenas em termos militares, precisando ser pensada e construída em termos de desenvolvimento social e econômico, também fez parte da análise estratégica brasileira.

A geoestratégia brasileira na América do Sul passou, então, a ser marcada pela tentativa de desempenhar quatro funções que revestem o país como uma espécie de poder moderador na região, ao atuar como: (1) estabilizador político, (2) dinamizador da economia regional, (3) coordenador da integração e (4) intermediador de conflitos. (Senhoras, et. al., 2007: 5)

Para Samuel Pinheiro Guimarães é preciso entender que os problemas regionais são de ordem política, social e econômica e por isso a forma de atuação brasileira nessa região deve necessariamente levar em conta a instabilidade política, as tensões sociais e os problemas econômicos de cada nação, pois essas questões podem afetar o país. (Guimarães, 2004: 43) Portanto, a segurança humana é o principal motivo de instabilidade e pode vir a ser a causa de conflitos na região.

Esse pensamento mais abrangente sobre segurança regional foi sendo construído aos poucos e contou com a criação de outros órgãos, como a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) criada em 2004 e transformada em 2008 em União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), que previa uma integração além da econômica, como ocorria com o Mercosul, e mais ampla que esse. Primeiro a CASA e depois a UNASUL previa além da consolidação de uma área de livre comércio, o investimento em áreas como a energética, a infraestrutura, a integração territorial, como também a concertação política e diplomática entre os países.

Dentro deste contexto o Brasil propôs ainda em 2008, na Cúpula de presidentes Sul-Americanos, a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) composto por 12 países⁵⁶ e que foi criado no final desse mesmo ano. Esse conselho propõe a interação na área

⁵⁶ Os países membros são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

de defesa e segurança proporcionando políticas conjuntas na área, o intercâmbio entre as forças armadas dos países membros, assim como exercícios militares conjuntos, a participação em operações de manutenção da paz e a integração das indústrias de defesa da região para criar uma base regional de indústrias de materiais de defesa. É importante deixar claro que

O Conselho Sul-Americano de Defesa foi proposto como um órgão de consulta, não tendo sido constituído como uma aliança militar ou um órgão de caráter operacional militar para a resolução dos conflitos. A cooperação brasileira com a região nos planos militar e diplomático mantém a sua tradição de empreender iniciativas políticas para a concertação, pois não lhe interessa estabelecer algum arranjo regional ou mesmo hemisférico de segurança ou defesa. (Pagliari, 2010: 24)

O CDS surgiu em um momento no qual as discussões sobre defesa e segurança já havia ganhado novos contornos no mundo, cujas considerações das novas ameaças se tornaram necessárias. Assim, pensar em narcotráfico, guerrilhas, imigração ilegal, efeitos de guerras civis, problemas com refugiados, entre outros se tornaram um dos pontos essenciais da agenda. Tão importante quanto definir a agenda é a definição das ações integradas, assim agir conjuntamente na resolução de problemas que ultrapassam as fronteiras e criar mecanismos de informação e de defesa integrados fazem parte do que pretende o Conselho de Defesa.

A articulação, de fato, entre os países vizinhos é muito mais complexa do que a vontade política de fazer, afinal são muitas as contradições dentro de cada Estado e na hora de articular prioridades fica difícil a concertação entre os membros do Conselho Sul- Americano de Defesa.

Fazendo um balanço, as expectativas de integração regional entre as Forças Armadas no Cone Sul são muito maiores do que as reais possibilidades de adoção de uma política cooperativa na área de Segurança e Defesa. Até pelos problemas sociais (pobreza, desigualdade) e econômicos (planos de estabilização, políticas econômicas de inserção internacional) enfrentados pelos países que compõem o Mercosul ampliado, o setor de Defesa e Segurança muitas vezes é deixado em segundo plano, também porque a adoção de acordos nessa área só pode ser permanente – não existe a possibilidade de desenhar uma operação comum, na qual os participantes conhecem as armas e técnicas dos outros para, logo em seguida, voltar atrás e tratarem-se como inimigos –, são um caminho sem volta. (Mathia, et. al., 2008: 83)

De qualquer forma, não se pode perder de vista a importância dada aos vizinhos e a necessidade de desenvolvimento regional como forma de diminuição da possibilidade de conflitos causados por instabilidade política ou questões sociais. Uma base industrial de defesa na região seria a tentativa tanto de suprir regionalmente as necessidades em materiais bélicos quanto a busca por desenvolvimento econômico e social da América do Sul. A

integração na área de defesa apesar de ainda não ser efetiva é uma busca por resoluções regionais dos principais contenciosos que possam vir a ser futuros motivos de conflitos. A necessidade de concertação política regional é a base para esse tipo de projeto, que apesar de ser complexo está sendo buscado.

3.2.4 - Os Gastos Militares no governo Lula

Para analisar os gastos militares nesse governo foram usados os dados oficiais dos orçamentos votados anualmente e destinados ao ministério da defesa, como também as informações pesquisadas em estudos sobre assunto. Vejamos:

Tabela 3
Orçamento da Defesa⁵⁷ e PIB⁵⁸ no governo Lula

Anos	Orçamento do Ministério da Defesa Valores em US\$⁵⁹	PIB – Anual Valores em US\$	Relação entre Orçamento do Ministério da Defesa e o PIB
2003	14.199.951.745,37	534.548.586.285,34	2,6
2004	14.192.022.506,83	643.766.837.606,84	2,2
2005	16.318.027.119,53	856.882.908.792,11	1,9
2006	18.243.489.797,76	1.061.994.485.294,12	1,7
2007	20.286.509.028,72	1.337.850.946.979,42	1,5
2008	21.604.599.432,20	1.613.509.093.882,30	1,3
2009	25.979.323.923,05	1.562.411.914.396,56	1,7
2010	29.834.612.095,26	2.049.163.510.340,13	1,4

Fonte: A tabela foi elaborada pela pesquisadora deste estudo.

⁵⁷ Os orçamentos foram tirados das leis orçamentárias de cada ano disponíveis no site da Câmara dos Deputados.

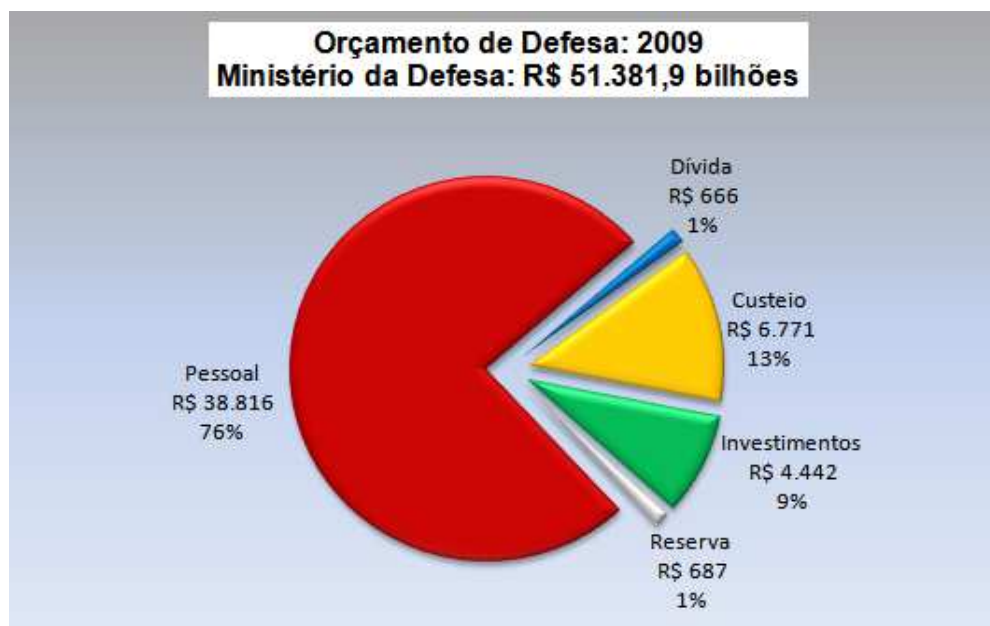
⁵⁸ O PIB foi tirado dos dados do Banco Mundial

⁵⁹ Os valores foram convertidos em dólares através da conversão on-line da FGV

Ao analisar a tabela 3 é possível perceber que apesar dos valores brutos terem aumentado ao longo do período, quando comparados ao percentual do PIB, variou pouco e sofreu alguma diminuição durante o governo Lula. Ou seja, os orçamentos das forças armadas sofreram leve queda ao longo do tempo, o que possivelmente afetou a aquisição de equipamentos e/ou o desenvolvimento de tecnologia na área de defesa.

É importante compreender ainda que os orçamentos são divididos em custeio⁶⁰, pagamento de pessoal⁶¹, investimentos⁶² e outros; e para nossa análise, o importante são os gastos em aquisição de material de defesa e os investimentos em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia na área. Analisando o gráfico elaborado por Vitelio Marcos Brustolin foi possível perceber que os investimentos militares não foram significativos no Brasil no ano de 2009.

Gráfico 1



Fonte: Vitelio Marcos Brustolin, 2009.

⁶⁰ Custeio envolve todos os gastos para a manutenção da máquina pública que não estejam sendo tratados nos outros itens. Por exemplo, a construção de uma base militar é investimento, fazê-la funcionar, por outro lado, requer verba de custeio. (Brustolin, 2009: 31)

⁶¹ As despesas de pessoal são convencionadas pelo governo do Brasil como gastos da folha de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder. (Brustolin, 2009: 31)

⁶² Investimentos são despesas de capital com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas, bem como, com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. (Brustolin, 2009: 31)

Com base no gráfico é possível compreender que do orçamento aprovado e destinado ao Ministério da Defesa, os gastos com pessoal representou mais de 75% das despesas dos militares no Brasil, enquanto os investimentos não chegaram a 10% do total do orçamento em 2009. Considerando certa regularidade nessa divisão, durante os anos de governo Lula é possível afirmar que não houve grandes investimentos na aquisição ou no desenvolvimento de tecnologia militar. Corroborando essa ideia no estudo sobre os gastos militares⁶³ no Brasil entre 1995 e 2008, Vitelio Marcos Brustolin afirmou que em média “entre 1995 e 2008: 79,52% das despesas primárias do MD foram destinadas ao pagamento de pessoal; 13,74% foram destinadas ao custeio e 6,74% aplicadas em investimentos.” (Brustolin, 2009: 36-37)

Este autor expôs ainda que em 2009 o orçamento do Ministério da Defesa esteve em terceiro lugar nos gastos da união, perdendo apenas para a previdência social e para a saúde, no entanto, além dos gastos com pessoal representar a maior parte da despesa dentro do orçamento do Ministério da Defesa, a distribuição do mesmo apresentou sérias distorções, pois

embora os militares na ativa representem 56% do total do efetivo, frente a 44% da somatória de inativos e instituidores de pensão, cerca de 37% dos recursos são destinados aos militares da ativa, contra 63% dos demais. (Brustolin, 2009:55)

Fica claro que a distribuição do orçamento militar além de ter seus maiores gastos destinados ao pagamento de pessoal, este representa maiores despesas com inativos do que com ativos, o que faz pensar sobre a real importância dada em relação ao investimento em aquisição de materiais de defesa no Brasil dentro da instituição que mais interesse deveria ter neste investimento.

Dagnino defende a ideia de que há incoerência no discurso e na prática dos militares brasileiros, pois, se há real interesse em adquirir e mais ainda em desenvolver ciência e tecnologia para o incremento interno de uma indústria que possa suprir as necessidades das forças armadas, não se justifica gastar tanto com pessoal e tão pouco com o investimento. (Dagnino, 2010: 72 e 73) Neste estudo não se pretendia fazer uma discussão sobre a eficiência da distribuição do orçamento do Ministério da Defesa. No entanto, foi necessário fazer uma breve apreciação do tema para se ter noção tanto do orçamento quanto da distribuição deste para que se compreendam os investimentos.

⁶³ Com dados que vão de 1995 a 2008, o autor desenvolveu um estudo que tratou por um lado de dados inéditos sobre o orçamento da defesa e por outro a problemática em relação à transparência pública e, mais do que isso, a análise desses dados. (Brustolin, 2009)

Brustolin analisou também os contingenciamentos⁶⁴ do orçamento militar e asseverou que

a defesa sofre diretamente com os cortes advindos das crises, sobretudo no concernente a investimentos. Para completar esse quadro, cabe ressaltar que, quando a crise econômica mundial de 2009 teve início, um dos primeiros orçamentos a serem contingenciados, foi o da defesa. (Brustolin, 2009:88)

Assim, ponderando de forma conjunta o orçamento militar, os altos gastos com pessoal, os baixos gastos com investimento ficam claros, portanto que as aquisições na área de defesa não seguiram nem o ritmo nem a importância que o II PND e a END imprimiram ao setor. Se por um lado durante o governo Lula o discurso foi de reaparelhamento e de investimento na área de defesa, o mesmo não foi de fato uma política.

Apesar de ter colocado em prática uma política de desenvolvimento nacional e implementado uma política externa marcada pela intensidade e busca dos interesses nacionais, não foi possível perceber tamanho empenho na política de defesa nacional. Mesmo que essa tenha ganhado mais espaço nos meios de comunicação, nas academias e na sociedade como um todo, os investimentos se mostraram pouco significativos.

3.3 – Considerações finais

Não foi por conta de conflitos, contenciosos ou ainda por ameaças regionais ou internacionais, que a política de defesa foi desenvolvida no Brasil. A defesa nacional nos governos Geisel e Lula esteve associada a outras políticas do Estado brasileiro, no primeiro governo à política de desenvolvimento nacional com ênfase na industrialização do país, no segundo governo à política externa que ganhou maiores proporções e aumentou a participação brasileira no cenário internacional na primeira década do século XXI.

Talvez por isso seja tão difícil para a população brasileira discutir e perceber a importância desse tema para o Estado. A falta de debate gerou menosprezo por questões sobre a defesa, principalmente em relação aos gastos para aquisição de equipamentos modernos e a implementação de pesquisa científica na área.

⁶⁴ Bloqueio de despesas previstas no Orçamento Geral da União. Procedimento empregado pela administração federal para assegurar o equilíbrio entre a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos. As despesas são bloqueadas a critério do governo, que as libera ou não dependendo da sua conveniência.(site da câmara dos deputados)

A discussão nesse campo foi prejudicada, entre outras coisas, pela crença nacional de que o Brasil é um país pacífico e que não tem inimigos; auxiliado ainda pela baixa conflitividade interestatal no nosso entorno. Sendo pacífico, sem inimigos e nenhuma ameaça óbvia, não seria necessário pensar em defesa muito menos adquirir instrumentos para possibilitá-la.

Também é conveniente apontar a desconfiança das elites civis em relação aos militares no período pós-ditadura. A lembrança do regime militar e da política de repressão e cortes de direitos civis e políticos colocadas em prática geraram certa aversão aos assuntos relacionados a esta instituição. Sendo a defesa o campo de atuação, de fato, das forças armadas, o desprezo por questões relacionadas a esta matéria representou a negação do passado ditatorial recente, além, é claro, que não seria prudente armar os mesmos militares que tomaram o poder político no país.

Outro fator importante para analisar o baixo interesse em relação à defesa foi o pensamento neoliberal da década de 1990. Além de defender que o Estado brasileiro não deveria intervir na economia, a conservação do Estado não era um problema, afinal vivíamos o período em que o capitalismo e a democracia triunfaram e ambos eram considerados os balizadores da paz mundial.

Se durante os governos militares defesa era assunto restrito a essa instituição, após a democratização o tema foi desconsiderado como importante devido aos muitos problemas sociais e econômicos enfrentados pelo país, mas também devido ao trauma causado por mais de duas décadas de regime militar. Não se podem esquecer também os inúmeros problemas sociais que de tão sérios acabaram por tomar toda a atenção de políticos, mídia e pensadores nacionais.

O entendimento de que defesa é uma área da política pública do Estado que merece a atenção da população tanto quanto qualquer outra área é algo muito novo no Brasil e por isso esse cenário de descaso com a questão. De qualquer forma, o que se pôde perceber é que a discussão sobre defesa veio ganhando espaço na sociedade e a atuação brasileira no mundo tem sido a grande impulsionadora desse fenômeno. Apesar de os investimentos ficarem aquém do desejado.

Conclusão

Este trabalho buscou analisar a influência da política de desenvolvimento nacional na inserção internacional do Brasil e dessas na política de defesa nos governos Ernesto Geisel e Lula da Silva. O desenvolvimento industrial no Brasil foi tão importante e marcou de forma tão intensa a política nacional e a política internacional do país, no período compreendido entre 1930 e 1989, que não é possível compreender nem a inserção internacional do Brasil nem a política de defesa deste período sem passar pelo entendimento do desenvolvimentismo.

A busca por desenvolver a industrialização e a reboque a ciência e a tecnologia que essa precisaria como também a investida em tornar o Brasil uma potência fizeram parte do pensamento político nacional do período desenvolvimentista, apesar de haver diferenças quanto à intensidade, prioridade e estratégias para que tais objetivos fossem alcançados. O governo de Ernesto Geisel esteve no epicentro da busca brasileira por desenvolvimento, pois apesar das adversidades externas e internas vividas por seu governo, conseguiu viabilizar o desenvolvimento interno atuando como investidor e implementador desta política.

Havia nesse momento um projeto para a nação brasileira, qual seja tornar o país uma potência mundial. Dessa forma era necessário desenvolver internamente fortalecendo a economia, estimulando a industrialização, pesquisando e adquirindo novas tecnologias. Ao lado do desenvolvimento interno a inserção internacional tomava a forma das necessidades nacionais, ou seja, a busca por mercados investidores e consumidores, diálogo com as nações que estavam na mesma condição do Brasil e com os países centrais visando aumentar o poder da nação no mundo. Com uma postura autonomista, os interesses brasileiros foram sendo afirmados externamente, mesmo que isso significasse discordar da principal potência ocidental, os Estados Unidos.

Ao analisar a política de defesa do governo Geisel não foi possível perceber tanta vontade política e empenho quanto o envolvido no desenvolvimento e na inserção internacional. A defesa teve um papel secundário nas pretensões brasileiras de se tornar uma potência, o que gera certa contradição: afinal é difícil pensar em ser uma nação com poder e projeção mundial sem ter uma defesa estruturada para dar o respaldo necessário. A contradição se torna ainda mais visível ao observar que justamente em governos militares os investimentos em aquisição de armas e equipamentos não foram significativos.

Após um período cujo projeto desenvolvimentista e principalmente um projeto de nação fora abandonado, Lula da Silva assumiu como chefe de Estado e retomou, em partes, tanto o projeto de desenvolvimento quanto de nação. Dessa forma, a busca por maior desenvolvimento interno pensado nessa administração em termos de inclusão social e de maior distribuição de renda além do incentivo às indústrias nacionais se mostrou presente. Também houve o retorno da clareza do papel que o país pretende ocupar no mundo, ou seja, um projeto de nação que desenvolva internamente e projete externamente o Brasil.

Nesse governo foi possível perceber uma inserção internacional marcada por parcerias com países em desenvolvimento com vistas a aumentar o poder de barganha nos fóruns mundiais e também o poder do Brasil no mundo como um interlocutor entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento aumentando a visibilidade, a importância e, portanto, aumentando ainda mais seu poder internacional. A integração buscada pelo Brasil teve como objetivo uma integração regional que ultrapassasse a questão econômica e que desse conta das principais questões regionais, como desenvolvimento humano e econômico. Também buscou resolver os principais contenciosos e problemas de segurança que pudessem afetar a paz e provocar intervenção externa ao subcontinente e ainda procurou sustentar a projeção internacional do país.

De qualquer forma, mesmo com tamanha inserção internacional e com a busca por maior desenvolvimento social, não foi possível perceber também no governo Lula da Silva uma preocupação que gerasse investimentos na área de defesa. Apesar de ter sido possível perceber ganhos reais nesse setor, como a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa, a ampliação de discussão civil militar sobre as questões de defesa e a expansão de pesquisas também nessa área, as compras para reequipar as forças armadas não tiveram expressão.

Apesar dos governos Geisel e Lula implementarem uma forte política interna de desenvolvimento e uma política internacional autônoma e de busca dos interesses nacionais, a defesa ou nomeadamente o investimento em materiais de defesa, que dariam o suporte necessário para que essa área fosse incrementada, não foi percebido como prioridade em ambos os governos. Essa questão leva a pensar o quanto a política de defesa e a política externa brasileira estiveram, como defendido por Alsina Júnior, em universos paralelos, ou seja, o quanto ambas as políticas de Estado não se respaldaram ao longo do século XX e ainda hoje é possível perceber essa dificuldade. (Alsina Júnior, 2009)

Muitas são as explicações possíveis para este fato, como por exemplo, a falta de interesse político por não ser a defesa um assunto que a população dê importância e por isso a discussão a respeito fica restrita, sobretudo aos ambientes militares. Essa explicação caberia para compreender o governo Lula, no entanto ficaria invalidada para o governo Geisel, pois a popularidade de um tema não era capaz de gerar problema para que o governo o implementasse ou não, já que se vivia em um ambiente autoritário. Para Alsina Júnior, uma explicação possível seria que

o pacifismo e o juridicismo característicos da política externa conduzida pelo Itamaraty estariam fundados, ao mesmo tempo, numa identidade conciliatória e numa concepção realista a respeito da incapacidade de projeção internacional do poder militar brasileiro. (...) o não confrontacionismo derivou muito mais de uma reação a uma circunstância concreta (ausência de forças armadas capazes) do que de uma opção consciente lastreada em cálculo estratégico sobre a baixa relevância do poderio militar para a condução dos assuntos internacionais do país. (Alsina Júnior, 2009:128)

Mesmo concordando com esse autor no que diz respeito à falta de conciliação ao longo da história entre política de defesa e política externa e que se ambas as políticas estivessem de acordo poderiam auxiliar-se na conquista dos objetivos nacionais, é possível discordar do mesmo quanto ao motivo da falta de composição dessas políticas. Vimos ao longo deste trabalho que a política de desenvolvimento industrial representou a prioridade do Estado no período desenvolvimentista brasileiro e, mesmo nos governos militares, esta primazia do desenvolvimento em detrimento da defesa pôde ser verificada. Também no período de governo do presidente Lula, a importância dada à defesa esteve preterida ao desenvolvimento humano que se buscou.

Nesse sentido, a menor importância dada à política de defesa nacional esteve relacionada à política do Estado de priorizar o desenvolvimento, assim, tanto a política externa quanto a política de defesa estiveram a serviço do desenvolvimento nacional. Portanto, o incremento da política de defesa esteve muito mais pautado na política de desenvolvimento do que na política externa brasileira. Ou seja, quando a indústria de defesa brasileira começou a ganhar maior visibilidade, o empenho governamental foi no sentido de expandir mais um setor industrial brasileiro e impulsionar mais uma linha comercial visando o desenvolvimento nacional.

A importância do desenvolvimento no Brasil invade ainda outros temas, é o caso da liderança brasileira na região sul-americana e a busca por hegemonia regional. Quando Geisel

assumiu a presidência, uma das marcas que deixou foi a busca por mercados consumidores dos produtos manufaturados nacionais e o estreitamento das relações com países exportadores de petróleo para suprir as necessidades brasileiras nesta área. A região sul-americana por estar tão próxima foi, sem dúvida, a primeira a ser considerada para alcançar tal objetivo. No entanto, o discurso brasileiro de transformar o país em uma potência gerou desconfianças quanto a sua atuação regional. Assim houve a necessidade brasileira de desfazer a percepção de busca por hegemonia regional, o que orientou a política de Geisel para o estreitamento de relações bilaterais com os países oferecendo cooperação econômica e tecnológica para projetos comuns. (Lessa, 1998 (c): 33) Nesse sentido,

a aceitação dos estereótipos de hegemonia imporia ao Brasil responsabilidades políticas e econômicas que não as desejava aceitar, justamente por carecer dos recursos que demanda esta liderança e pela limitação que lhe seria conferida em sua atuação internacional. (Lessa, 1998 (c): 35)

A preocupação com o desenvolvimento e em alocar os recursos nacionais nesta empreitada não dava a sustentação necessária para o Brasil investir em se tornar uma hegemonia regional. Mesmo sendo o país com maior poderio econômico e com maior visibilidade internacional da região, não era vantajoso ser visto como a potência regional e, apesar de o país vir buscando se tornar uma potência, era sabido que os recursos de poder ainda eram escassos para tal.

Com Lula a liderança brasileira para a integração regional esteve baseada na ideia de que esta facilitaria o acesso brasileiro a mercados externos, fortaleceria o país em negociações internacionais e possibilitaria a projeção das indústrias brasileiras na região. (Miriam Saraiva, 2011: 124) Ou seja, mais uma vez a questão do desenvolvimento nacional e da projeção externa do país toma conta de sua atuação política. Para Matias Spektor

A mensagem recorrente do Brasil é a de que o país “pode e deve contribuir na construção da ordem global [...], consciente de seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social.” O que não aparece nesta lista é a noção de que, sendo o principal país do subcontinente, o Brasil teria responsabilidades especiais pela manutenção da estabilidade regional. (Spektor, 2010:36)

O que se observou foi a falta de interesse em arcar com os custos de uma hegemonia regional. Mesmo sendo o país com maiores recursos e disposto a cooperar para que toda a região se desenvolvesse, o Brasil não apresentou uma política de potência regional.

Em ambos os governos o relacionamento com a sub-região esteve pautada na importância conferida ao desenvolvimento. É possível observar variação no que se refere ao engajamento dos presidentes Geisel e Lula na implementação de políticas voltadas para a região. Se com o primeiro o envolvimento pôde ser caracterizado por menores vultos, com o segundo estes alcançaram certa primazia. Contudo, o que é importante enfatizar é que em nenhum destes governos houve a intenção de implementar e menos ainda de arcar com os custos de uma hegemonia regional.

O que fica evidente é que o desenvolvimentismo e o neodesenvolvimentismo foram capazes de marcar a atuação internacional brasileira em diferentes períodos e, apesar de dar o suporte para o incremento da área de defesa, não foi possível uma prática contundente nesse setor. A defesa continuou sendo tratada como um campo cujo Estado pôde imprimir menor atenção sem maiores custos sociais.

Referencias bibliográficas

➤ Livros:

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 160 p.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. 496 p.

CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina (Orgs.). **Dossiê Geisel**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. 252 p.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011. 595 p.

DAGNINO, Renato. **A indústria de defesa no governo Lula**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. 240 p.

FREIXO, Adriano; PEDONE, Luiz; RODRIGUES, Thiago Moreira e ALVES, Vágner Camilo (orgs.). **A política externa brasileira na era Lula**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. 224 p.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. Rio de Janeiro: Contraponto; Porto Alegre: UFRGS, 2002.

HOBBSAWM, Eric. **A Era dos extremos: o breve século XX — 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MANCUSO, Wagner Pralon; LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba; IGLECIAS, Wagner (Orgs.). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil-novas teorias, novas trajetórias**. São Paulo: Editora Cultura, 2010. 320 p.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1986. 125 p.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Democracia e Defesa Nacional**. Barueri, Editora Manole, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005. 312 p.

SOARES, Samuel A. **Controles e Autonomia: As Forças Armadas e o Sistema Político Brasileiro (1974-1999)**: São Paulo, Editora da UNESP, 2006. 222p.

VIZENTINI, Paulo F. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 1998. 409 p.

_____. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo, 2003. 128 p.

➤ **Artigos:**

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 164-184, 2004.

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. **Revista Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, Projeto Raul Prebisch, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2004.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. Átomos na política internacional. **Revista Iberoamericana de ciencia, tecnología y sociedad**. (versión preliminar)

BARBOSA, Alexandre de Freitas e MENDES, Ricardo Camargo. As Relações Econômicas entre Brasil e China: Uma Parceria Difícil. **FES Briefing Paper** Janeiro 2006.

BERTONHA, João Fábio. Uma política de defesa nacional. **Meridiano 47** n. 103, p. 24 a 28, fev. 2009.

BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flavio. Capacidades estatais e estratégia de desenvolvimento na Argentina, no Brasil e no Chile. In. MANCUSO, Wagner Pralon; LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba; IGLECIAS, Wagner (Orgs). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil-novas teorias, novas trajetórias**. São Paulo: Editora Cultura, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L.C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, **Fundação Seade**, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.

_____. Retomada da revolução nacional e novo desenvolvimentismo. **Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Editora 34, 2003.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional** vol. 48 n.1, p.178-213, 2005.

CASTRO, Fernando Vale. A relação entre Brasil e Estados Unidos na era Lula. In. FREIXO, Adriano; PEDONE, Luiz; RODRIGUES, Thiago Moreira e ALVES, Vágner Camilo (orgs.). **A política externa brasileira na era Lula**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

COLLIER, David – The Comparative Method, in FINIFTER Ada W. (editora) - **Political Science – State of the Discipline II** (APSA – The 1993 Edition). Washington, DC: APSA, p.105-119, 1993.

CUNHA, André Moreira e ACIOLY Luciana. China: ascensão à condição de potência global – características e implicações. In. CARDOSO JR , José Celso, ACIOLY, Luciana e MATIJASCIC, Milko (orgs). **Trajétórias recentes de desenvolvimento : estudos de experiências internacionais selecionadas**. Brasília: IPEA, 2009.

DINIZ, Eli. Estado, globalização e desenvolvimento em contexto pós-neoliberal: retomando um antigo debate. In. MANCUSO, Wagner Pralon; LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba IGLESIS **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias**. São Paulo: Editora de Cultura, 2010.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova n.28-29 São Paulo Abril. 1993.

FILHO, Pio Penna. África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n.1, p. 69-93, 2001

_____ A evolução da política africana do Brasil contemporâneo. **Trabalho apresentado no II Encontro Memorial do ICHS/UFOP**. Mariana, UFOP, 2009. Disponível em: <http://www.ichs.ufop.br/memorial/conf/mr4d.pdf>

FIORI, José Luís. A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. **Revista de economia heterodoxa** nº 8, ano VI • 2007 ISSN 1808-0235.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política** – Departamento de Economia da PUCSP, SP, Volume 15, n. 2 (26), 2004.

FREIXO, Adriano de. Dez anos da CPLP: as perspectivas de integração do mundo de língua portuguesa. **Cena Internacional**, ano 8, nº 1- junho 2006.

FREIXO, Adriano de & SENRA, Alvaro de Oliveira. *A Estabilidade Desmantelada: Algumas considerações sobre Economia, Tecnologia e Poder na Ordem Internacional Pós-Guerra Fria*. **Revista de Educação e Tecnologia** – CEFET/RJ, ano 7, nº 7 – jul./dez. 2005.

GONÇALVES, Williams. A Inserção do Brasil na América do Sul. **Revista OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 133-149. 2011. (a)

_____ . Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In. FREIXO, Adriano; PEDONE, Luiz; RODRIGUES, Thiago Moreira e ALVES, Vágner Camilo (orgs.). **A política externa brasileira na era Lula**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. (b)

GONÇALVES, Williams e MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira. **Estudos Históricos** - v. 6, nº 12. Rio de Janeiro, CPDOC-FGV, 1993.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Uma estratégia militar para o Brasil. In. PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho da; e SILVA R. Doring Pinho da (orgs) **Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança v.1 - Reflexões sobre defesa e segurança : uma**

estratégia para o Brasil. Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

HERMANN, Margaret G. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. **Published by Blackwell Publishers**, 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA, and 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, UK.

HIRST, Monica; LIMA Maria Regina Soares de e PINHEIRO Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Revista Nueva Sociedad** especial em português, dezembro de 2010.

HOPKIN, Jonathan. The Comparative Method, in MARCH, David e Gerry STOCKER (editores) - **Theories and Methods in Political Science.** 3ª edição N. York: St Martin's Press, p.285-307, 2010.

IORIS, Rafael R. Os padrões de integração Brasil-EUA na era Lula: rumo a um relacionamento maduro? In. FREIXO, Adriano; PEDONE, Luiz; RODRIGUES, Thiago Moreira e ALVES, Vágner Camilo (orgs.). **A política externa brasileira na era Lula.** Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

JAGUARIBE, Hélio. Defesa nacional desafios e possíveis respostas do Brasil. In. PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho da; e SILVA R. Doring Pinho da (orgs) **Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança v.1 - Reflexões sobre defesa e segurança : uma estratégia para o Brasil.** Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

KOCHER, Bernardo. Os Brics no governo Lula. In. FREIXO, Adriano; PEDONE, Luiz; RODRIGUES, Thiago Moreira e ALVES, Vágner Camilo (orgs.). **A política externa brasileira na era Lula.** Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

_____ De Bandung a Bagdá: Cinquenta Anos de História e Economia Política do Terceiro Mundo. In: **Anais Eletrônicos do XI Encontro Regional de História.** Rio de Janeiro, ANPUH-RJ, 2004. Disponível em: http://www.rj.anpuh.org/conteudo/view?ID_CONTEUDO=305

KURAMOTO, Renato Yoichi Ribeiro e APPOLONI, Carlos Roberto. Uma breve história da política nuclear brasileira. **Cad. Brás. Ens. Fís.**, v. 19, n.3: p.379-392, dez. 2002

LECHINI, Gladys. O Brasil na África ou a África no Brasil? - A construção da política africana pelo Itamaraty. **Revista Nueva Sociedad** especial em português, outubro de 2008, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P.. A economia política do primeiro governo Vargas (1930-1945): a política econômica em tempos de turbulência. In. FERREIRA, Jorge e DELGADO Lucília de Almeida Neves. **O Brasil republicano, vol.2 - O tempo do nacional - estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

LESSA, Antônio Carlos. Da apatia recíproca aos entusiasmos de emergência: as relações Brasil - Europa Ocidental no governo Geisel (1974 - 1979). **Revista Anos 1996**.

_____ A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. esp. 40 anos: 29-41, 1998 (a).

_____ A vertente perturbadora da política externa durante o governo Geisel: um estudo das relações Brasil-EUA (1974-1979). **Revista de Informação Legislativa – Brasília** a. 35 n 137 jan. /mar. 1998 (b).

_____ Relações Brasil – América Latina durante o governo Geisel: discussão sobre o projeto hegemônico brasileiro (1974-1979). **Revista Anos 90**, Porto Alegre, n. 10, dezembro de 1998 (c).

_____ As Relações Brasil-União Européia no contexto da consagração da Parceria Estratégica. **Apresentado no Congresso de 2009 da Latin American Studies Association, Rio de Janeiro**, Brasil junho 11-14, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p 265-303, julho dezembro 2000.

_____ A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

_____ Tradição e inovação na política externa brasileira. **Working Paper** nº 3, julho de 2010.

MACARINI, José Pedro. A política econômica da ditadura militar no limiar do “milagre” brasileiro: 1967-1969. In. FILHO, Oswaldo Munteal; FREIXO, Adriano e FREITAS Jacqueline Ventapane. **Tempo Negro, temperatura sufocante: estado e sociedade no Brasil do AI-5**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

MAHONEY, James. Qualitative methodology and comparative politics. Paper prepared for delivery at the 2005 **Annual Meetings of the American Political Science Association**, Washington, D.C., September 1-4.

MATHIAS, Suzeley Kalil, GUZZI, André Cavaller e GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n.1, p. 70-86. 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. Segurança e desenvolvimento: peculiaridades da ideologia da segurança nacional no Brasil. **Diálogos Latinoamericanos**, número 05, Universidade de Aarhus, Aarhus, Latinoamericanistas p.40-56, 2002.

NITSCH, Manfred. O programa de bicomustíveis Proalcool no contexto da estratégia energética brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 11, n. 2 (42), abril-junho 1991.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n.1, jan/jun 2004.

_____. As perspectivas de cooperação sul-sul no relacionamento Brasil-China. In: **Nueva Sociedad** (203). Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, Mayo-Junio 2006. Disponível em: <http://www.nuso.org/revista.php?n=203>

PAGLIARI, Graciela De Conti. Segurança e defesa na América do Sul: a cooperação regional e o papel do Brasil. **Diálogo Canoas**, n. 16, p.13-29, jan-jun 2010.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

PERES, Maria Thereza Miguel e TERCI, Eliana Tadeu. Revisitando a modernidade brasileira: nacionalismo e desenvolvimentismo. **Impulso**, Piracicaba/SP, v.12, n. 29, p. 137-154, 2001.

PINHEIRO, Letícia. Restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China: uma análise de processo de tomada de decisão. **Revista Estudos Históricos**, v. 6, n. 12, 1993.

_____. “Ao vencedor, as batatas”: o reconhecimento da independência de Angola. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 83-120, janeiro-julho de 2007.

PRADO, Luiz Carlos Delorme e SÁ EARP, Fábio. O “milagre” brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). **O Brasil republicano, vol. 4 - O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

SAES, Flávio A. M. de. A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República. **Estudos Avançados**, 1989.

SAINT-PIERRE, Hector Luis. A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **OPSA, Análise de Conjuntura**, n.8, ago. 2010 ISSN 1809-8924

_____. Defesa e segurança na América latina: A questão militar, In SAINT-PIERRE, Hector Luis e MATHIAS, Suzeley Kalil. **Entre votos e botas: as forças armadas no labirinto latino-americano do novo milênio**. Franca: UNESP – FHDSS, p.39-52, 2001.

SARAIVA, José Sombra. A África e a política externa na era Lula: relançamento da política atlântica brasileira. In: FREIXO, Adriano; PEDONE, Luiz; RODRIGUES, Thiago Moreira e ALVES, Vágner Camilo (orgs.). **A política externa brasileira na era Lula**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes. A opção e o Projeto Brasil Potência Emergente. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n 11, 1990.

_____ Política Externa, Política Interna e Estratégia de Desenvolvimento: O projeto de Brasil Potência Emergente (1974 a 1979). **Sociedade em debate**, Pelotas, v.4, n.1, p.19-38, abril 1998.

_____ A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças. In. FREIXO, Adriano; PEDONE, Luiz; RODRIGUES, Thiago Moreira e ALVES, Vágner Camilo (orgs.). **A política externa brasileira na era Lula**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

SENRA, Álvaro de Oliveira. Após Geisel: Crise do desenvolvimentismo e afirmação do neoliberalismo no Brasil. In: FREIXO, Adriano de; MUNTEAL, Oswaldo (Orgs.). **A ditadura em debate: estado e sociedade nos anos do autoritarismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, p. 123-150, 2005.

SENHORAS, Elói Martins; VITTE, Claudete de Castro Silva e CARVALHO, Patrícia Nasser de. Inflexões Geopolíticas e a Nova Agenda Brasileira de Policymaking em Segurança e Defesa na América do Sul. **From the Selected Works of Elói Martins** Senhoras. Available at: <http://works.bepress.com/eloi/43>. 2007

SENHORAS, Elói Martins. O Conselho Sul-Americano de Defesa e as Percepções da Construção da Segurança Cooperativa no Complexo Regional da América do Sul. Apresentado na **Conferencia Subregional Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo: Cooperación y Divergencia en Suramérica** em Cartagena de Indias, Colômbia Julho, 2009.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que Novo-desenvolvimentismo? In.: SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut (Orgs.). **Novo-Desenvolvimentismo – Um processo nacional de crescimento com equidade social**. São Paulo: Editora Manole / Konrad Adenauer , 2005

SHAPIRO, Ian. Problems, methods, and theories In the study of politics, or what's wrong with political science and what to do about it. **Political Theory**, Vol. 30 No. 4, p. 588-611, August 2002,.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n.1, p.117-145, 2002.

_____ Origens e direção do pragmatismo ecumênico e responsável. **Revista Brasileira Política Internacional**, Brasília, v.47, n.2, p.191-222, 2004.

_____ Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira Política Internacional**, Brasília, v.53, n.1, p. 25-44, 2010.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula - uma década de política externa (1995-2005). **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v.5, n.2, p.381-397, 2005.

➤ **Trabalhos Acadêmicos**

AZEVEDO, Bruna Dias de. **A Política Externa Brasileira: Uma análise comparada do primeiro Governo Lula, Com a Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável.** 2009 Monografia de Pós - graduação - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

BRUSTOLIN, Vitelio Marcos. **Abrindo a caixa-preta: o desafio da transparência dos gastos militares no Brasil 2009** Dissertação - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CARPES, Mariana Montez. **A política nuclear brasileira no contexto das relações internacionais contemporâneas: domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional.** 2007 Tese - Pontifícia Universidade Católica Do Rio De Janeiro - Puc-Rio

CORRÊA, Fernanda das graças. **O projeto do submarino de propulsão nuclear na visão de seus protagonistas: Uma Análise Histórica de Geisel a Lula 1974 – 2009.** 2009 Dissertação - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

FILHO, Oscar Medeiros. **Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul.** 2010 Tese - Universidade de São Paulo, São Paulo.

HIRST, Monica Ellen Seabra. **As relações Brasil-EUA desde uma perspectiva multidimensional: evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI.** 2011 Tese - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MARQUES, Adriana Aparecida. **Concepção de Defesa nacional no Brasil: 1950-1996.** 2001 Dissertação - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

MEDEIROS, Tharsila Reis de. **Entraves ao Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear no Brasil: Dos Primórdios da Era Atômica ao Acordo Nuclear Brasil-Alemanha.** 2005 Dissertação - Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais.

MENEZES, Henrique Zeferino. **A crise do desenvolvimento brasileiro: dívida externa, condicionalidades e as relações com o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial (1974-1987).** 2008 Dissertação - Universidade Estadual Campinas, São Paulo.

POMPEU, Luís Fernando Nogueira. **Aspectos políticos do orçamento de defesa: o orçamento da Marinha do Brasil e a Política de Defesa nacional.** 2009 Dissertação - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RISTOFF, Taís. **As transformações na economia capitalista mundial e a crise do estado desenvolvimentista no Brasil e na Argentina.** 2009 Dissertação - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RODRIGUES, Claudio Marin. **As Políticas de Segurança Nacional no Brasil: 1930-2007.** 2008 Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SILVA, Helder Pereira da. **A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar**. 2008 Dissertação - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

Documentos Oficiais

Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, que aprova a Estratégia Nacional de Defesa.

Ministério da Defesa, Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, Doutrina Militar de Defesa, 2ª Edição, 2007.

Ministério das Relações Exteriores, Balanço PEB 2003-2010, África - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Ministério das Relações Exteriores, Balanço PEB 2003-2010, África - Cúpula América do Sul - África.

Ministério das Relações Exteriores, Balanço PEB 2003-2010, Reforma da Governança Global - BRICs.

Ministério das Relações Exteriores, Balanço PEB 2003-2010, Reforma da Governança Global - IBAS.

Ministério das Relações Exteriores, Balanço PEB 2003-2010, Reforma da Governança Global - G-20.

Sites

<http://www.planejamento.gov.br/>

<http://www2.camara.gov.br/>