



JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA  
AMADO LUIZ CERVO  
ORGANIZADORES

# O CRESCIMENTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS



*Diretoria*

José Flávio Sombra Saraiva (diretor)  
Antônio Jorge Ramalho da Rocha  
João Paulo Peixoto  
Pedro Motta Pinto Coelho

*Conselho Editorial*

Estevão Chaves de Rezende Martins (presidente)  
Amado Luiz Cervo  
Andrew Hurrell  
Antônio Augusto Cançado Trindade  
Antônio Carlos Lessa  
Denis Rolland  
Gladys Lechini  
Hélio Jaguaribe  
José Flávio Sombra Saraiva  
Paulo Fagundes Vizentini  
Thomas Skidmore

JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA  
AMADO LUIZ CERVO  
ORGANIZADORES

# O CRESCIMENTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

---

O crescimento das Relações Internacionais no Brasil / (Organizadores: José Flávio Sombra Saraiva / Amado Luiz Cervo). – Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2005.

308 p.; 15.5 x 22.5 cm.

ISBN 85-88270-15-3

1. Relações Internacionais no Brasil. 2. Política; Conhecimento; Ensino; Economia; Cooperação científica e tecnológica; Comércio; Turismo; Migrações. 3. Artigos, ensaios, leituras. I. José Flávio Sombra Saraiva / Amado Luiz Cervo.

---

Direitos desta edição reservados ao

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI)

Universidade de Brasília

Caixa postal 4400

70919-970 – Brasília, DF

Telefax (61) 307 1655

[ibri@unb.br](mailto:ibri@unb.br)

[site:www.ibri-rbpi.org.br](http://site:www.ibri-rbpi.org.br)

Impresso no Brasil 2005

Efetuada o Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional

Decreto nº 1.825, 20.12.1907

# Sumário

Introdução .....	7
<i>Amado Luiz Cervo</i>	

<b>Parte I: Conhecimento e ensino das Relações Internacionais no Brasil .....</b>	<b>15</b>
A evolução da produção intelectual e dos estudos acadêmicos de relações internacionais no Brasil .....	17
<i>Paulo Fagundes Vizentini</i>	
O ensino de Relações Internacionais no Brasil .....	33
<i>Antônio Carlos Lessa</i>	

<b>Parte II: Poder nacional e segurança .....</b>	<b>51</b>
Entre a retórica e o realismo: o peso da política exterior do Brasil de Vargas a Lula (1954-2005) .....	53
<i>José Flávio Sombra Saraiva</i>	
O lugar do Brasil na geopolítica global .....	79
<i>Antonio Jorge Ramalho da Rocha</i>	

<b>Parte III: Brasileiros e o mundo: fluxos humanos, de idéias e de conhecimento .....</b>	<b>109</b>
O Brasil nas migrações internacionais .....	111
<i>Dinair Andrade da Silva</i>	
Turismo e indústria cultural no Brasil .....	145
<i>Maria Thereza Negrão de Mello</i>	
O Brasil e a evolução da colaboração científica internacional .....	173
<i>Isabel Canto</i>	

Parte IV: O Brasil e as estruturas econômicas internacionais .....	195
Internacionalização da economia e dependência política: o caso brasileiro .....	197
<i>Décio Garcia Munhoz</i>	
Finanças internacionais do Brasil: uma perspectiva de meio século (1954-2004) .....	231
<i>Paulo Roberto de Almeida</i>	
Da deterioração dos Termos de Intercâmbio à Consolidação do Modelo Substitutivo de Exportações... ..	271
<i>Heloisa C. Machado da Silva</i>	
Conclusão .....	303
<i>José Flávio Sombra Saraiva</i>	

# Introdução

*Amado Luiz Cervo*

Esta coletânea de estudos foi concebida com o intuito de comemorar os cinquenta anos do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), criado em 1954. A pergunta que orientou a escolha dos temas e sua abordagem diz respeito ao crescimento das relações internacionais do Brasil nesse período. Teria o setor externo desempenhado papel crescente sobre a formação nacional? Julgou-se, pois, necessário traçar as tendências históricas e avaliar seu impacto concreto sobre o destino do país.

A obra lida com um conceito de relações internacionais em que todos os fatores de intercâmbio são considerados. Além da evolução do pensamento brasileiro de relações internacionais, da elaboração da política exterior e da conseqüente conduta diplomática, da inserção econômica, vista através dos fluxos de capital, do comércio exterior e da conexão empresarial, a obra adentra por novos campos de estudo, como o ensino de relações internacionais no país, a cooperação científica entre instituições de dentro e de fora, as migrações e o turismo. Apresenta, portanto, caráter inovador, ao evocar aspectos novos do setor externo, cujo peso não se pondera nas análises tradicionais.

Pesquisa, ensino e cooperação acadêmica internacional formam o primeiro bloco de temas conexos, cuja exposição define o grau de conhecimento das relações internacionais apropriado pelos brasileiros, bem como o papel do externo sobre a evolução das ciências no país.

Paulo Fagundes Vizontini, pesquisador do CNPq e professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, autor de livros, orientador de pós-graduação, familiarizado, portanto, com o tema, faz um balanço da produção intelectual e dos estudos acadêmicos no país. Analisa a relação entre a institucionalização do ensino, particularmente de pós-graduação, e o avanço da pesquisa, a formação de centros ou a criação de grupos avançados de estudo na Universidade de Brasília, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e na Pontifícia Universidade

Católica do Rio de Janeiro, entre outros. Vincula, dessa forma ensino e pesquisa, registra o extraordinário incremento dos anos 90 e traça um balanço consistente, inserindo no histórico as tendências da produção.

Antônio Carlos Moraes Lessa, professor da Universidade de Brasília, aprofunda a institucionalização do ensino de relações internacionais, avaliando com adequado senso crítico a proliferação recente de cursos de graduação. Isabel Canto, jovem pesquisadora especializada no tema da cooperação acadêmica internacional do Brasil, perseguiu as sutilezas das transições entre a cooperação assistencial e a intervenção decidida de instituições brasileiras rumo à qualidade do intercâmbio, entre as fases de formação de doutores brasileiros no exterior, da vinda de mestres ao Brasil e a implementação de projetos participativos que alavancam a ciência *brasileira*. Apesar disso, não hesita em aplicar o termo neocolonial à experiência brasileira de cooperação acadêmica e científica internacional, dependente, porém avançada, porque capaz, desde um determinado momento, de criar conhecimento por modo igualitário, mas, ainda, condicionada a preconceitos de desigualdade cultural.

As migrações internacionais e o turismo correspondem a aspectos propriamente humanos do intercâmbio entre os povos, embora estreitamente ligados a suas respectivas condições econômicas. Dois professores da Universidade de Brasília, Dinair Andrade da Silva e Maria Thereza Negrão de Mello, dedicaram-se aos temas do segundo bloco da obra. Pelo primeiro estudo, Silva descreve a profunda reversão histórica ocorrida durante os últimos cinquenta anos no Brasil, o qual, de tradicional receptor de imigrantes, converteu-se em país de emigração, entre as décadas 1960 e 1980. Qual o nexos dessa virada com as condições de vida e a desigualdade entre as nações, questiona. Qual o perfil dos cerca de um milhão e meio de emigrantes brasileiros, as comunidades mais expressivas de destino, a capacidade de atração de trabalhadores urbanos pelos países centrais e da terra pelos vizinhos? Como reagiu a diplomacia diante do fenômeno?

O turismo é importante, não somente como negócio, mas, ainda, como produtor e reproduzidor da imagem do outro. Existe um *signo*



*Brasil* a comandar as opções dos viajantes e os esforços do governo para incrementar o fluxo de turistas estrangeiros, que saltou de 1,8 para 5 milhões entre 1984 e 2000, quando foi responsável por uma receita de 4,2 bilhões de dólares. A importância histórica do Rio de Janeiro, ainda prevaemente, e o surgimento de novas zonas de atração, particularmente no Nordeste, marcam a evolução. Qual o papel do governo e qual o papel da sociedade, quais os problemas, se pergunta a autora, que deixa, entretanto, ao leitor tirar conclusões acerca da enorme desigualdade entre o turismo e a indústria cultural de países ricos e do Brasil. Um negócio que apenas começa a engatinhar.

A recém-doutora pela Universidade de Brasília e professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Heloisa C. Machado da Silva, apresenta conclusões de sua tese acerca da evolução do comércio exterior. Atualmente, a melhor estudiosa da política de comércio exterior do Brasil no pós-guerra, avança original interpretação ao destruir o mito do *modelo substitutivo de importações*, um dos maiores desastres conceituais produzidos pela inteligência dos economistas brasileiros. Se existiu tal modelo, restringiu-se aos anos 40 e 50, contudo nunca foi concebido como *modelo* pelos homens de Estado Vargas e Kubitschek. O desenvolvimento equivalia, então, à essência da política, a composição do comércio correspondendo a uma consequência, uma variável dependente. A diplomacia brasileira despertou cedo, logo após o impulso industrial dos anos 50, e inaugurou nova estratégia de comércio exterior, concentrando esforços na substituição de exportações. Não foi ouvida pelos economistas. Ninguém melhor que Oswaldo Aranha expressou a necessidade de transitar para a nova fase do comércio exterior. Essa nova fase correspondia, segundo a inteligência brasileira de então, não somente à exigência lógica do desenvolvimento como ao desafio mais duro a vencer por um país emergente. A experiência brasileira de comércio exterior, desde então até o presente, vem marcada pela evidência de que os países avançados nunca abrem de boa vontade espaço em seu clube para novos sócios, conseqüentemente as etapas do desenvolvimento serão percorridas por determinação dos interessados ou nunca atingidas. Outros mecanismos, conceitos e mitos na condução do comércio exterior são perscrutados pela autora, como o papel do

Terceiro Mundo, da diplomacia, do protecionismo, das políticas cambiais e das ideologias de direita e de esquerda em seu manejo. Erros e vinganças da História também estão presentes na análise, como o fato de haver Fernando Henrique Cardoso priorizado com fins eleitorais a estabilidade monetária sobre exportações e desenvolvimento.

Paulo Roberto de Almeida, diplomata conhecido entre os internacionalistas brasileiros em razão de suas inúmeras publicações, analisa com segurança a inserção financeira internacional do Brasil nesses cinquenta anos de existência do IBRI. Comparando-a com a industrialização, coerente, racional e crescente, qualifica-a de *errática*, porquanto caracterizada por inadimplências e por instabilidades das políticas cambiais ao longo do tempo. Sem usar o termo aplicado ao país por Clodoaldo Bueno, de *grande esmoleiro internacional*, recorre à expressão *fragilidade externa* para qualificar a inserção financeira. Os traços dessa fragilidade foram estabelecidos pelo baixo nível de poupança interna, míngua mercado de capitais, elevada carga tributária, imagem de devedor incapaz, insuficiente desenvoltura da iniciativa privada, bem como pela inserção na globalização financeira durante as décadas de 1980 e 1990, que substituiu o ciclo desenvolvimentista pelo aprofundamento da histórica fragilidade financeira até, ao que parece, o advento de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003.

As relações econômicas internacionais do Brasil se fecha com o estudo do economista professor da Universidade de Brasília, Dércio Garcia Munhoz. Este lida com questões muito próximas aos dois outros autores do bloco, contudo sua interpretação apresenta caráter mais crítico acerca da experiência brasileira de cinquenta anos. Munhoz estabelece intrigante conexão entre o poder político e a potência econômica nas relações internacionais dos últimos séculos e aplica o modelo de análise às relações econômicas internacionais do Brasil no século XX. Sem autonomia política, que por vezes foi sacrificada, não se alcança inserção econômica madura no mundo, esse o prisma sob o qual há de se ver a experiência brasileira. Mostra como a fragilidade financeira conduziu à internacionalização econômica do Brasil, que alimentou a própria dependência financeira e gerou a de poder.

O Brasil cresceu nos períodos em que tomou distância dos centros de comando da economia internacional, nacionais ou multilaterais, como à época de Vargas, Kubitschek, Médici e Geisel e retraiu-se quando sacrificou sua autonomia política, como durante os anos 80 e, sobretudo, durante a era Cardoso. Nessa última fase, optou-se pela globalização com abertura comercial como alternativa única, quando na realidade o fenômeno internacional ocorreu nos campos das finanças e dos serviços. O país fez concessões equivocadas, agigantou o Estado em razão da voracidade tributária ao invés de minguá-lo como pretendiam os dirigentes. Desperdiçou, a partir de 1994, poder político que havia acumulado durante décadas e malogrou ao conduzir as relações econômicas internacionais, agravando a desigualdade estrutural do país diante das nações avançadas.

Um bloco de estudos refere-se à política e à geopolítica. José Flávio Sombra Saraiva, professor da Universidade de Brasília e diretor-geral do IBRI, deixa claro o problema abordado em sua pesquisa: qual o peso que a política exterior exerceu nesses últimos cinquenta anos? Sem hesitar, responde e demonstra em sua análise: foi grande sobre a confecção da base industrial da nação e, pela via do desenvolvimento, sobre a formação da nacionalidade brasileira. A conexão entre o externo e o interno, prevalecente por sobre governos e regimes políticos, considerados aqueles dois objetivos da ação externa, vinculou diplomacia, sociedade e inteligência nacionais, conferindo à primeira a qualidade de política de Estado, não de governo. Não somente da diplomacia derivou a política exterior. O peso da política exterior na formação nacional nos últimos cinquenta anos balançou conforme pendiam governos, inteligência e sociedade para o lado da autonomia decisória ou da subserviência. Saraiva coincide, *grosso modo*, com Munhoz e Heloisa Silva: o liberalismo desenfreado despejou entulho sobre a rota do desenvolvimento, amesquinhou o poder nacional e rompeu com as melhores tradições da política exterior.

O professor da Universidade de Brasília, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, levanta a questão do lugar ocupado pelo Brasil na geopolítica mundial. O texto se volta, sobretudo, para a geopolítica como ciência,

definindo seus conceitos-chave, para, ao fim, ponderar a inserção do país em redes globais econômicas e jurídicas, além da participação nas operações de paz da ONU.

O leitor fará a própria idéia dos textos e das relações internacionais do Brasil entre 1954 e 2004. Verá, contudo, que o período de expansão da base industrial de matriz nacional e do mercado interno coincidiu com o período de autonomia decisória da política exterior, particularmente entre 1950 e 1980, quando se cogitou, inclusive, em dotar o país de capacidade dissuasória sobre a qual embasar seu papel internacional. E que o período de abertura com alienação do patrimônio nacional e com subserviência política, que inicia nos anos 80 e se aprofunda durante a era Cardoso, afetou negativamente o ritmo de desenvolvimento e o papel geopolítico do Brasil no mundo. Contudo, os dirigentes da era Cardoso não hesitaram em afirmar que estavam pondo fim à era Vargas, na convicção de que estavam tomando decisões corretas. A polêmica entre *entreguistas*, como se dizia nos anos 50, ou neoliberais, como se dizia na década de 1990, e autonomistas cindiu a opinião nacional durante os últimos cinquenta anos e não dá sinais de arrefecimento no presente e no futuro próximo. As correntes de pensamento e de opinião revelam o caráter complexo da sociedade. Sugerem, todavia, mais cuidado com o conhecimento da História, pois quem não a conhece está condenado a repeti-la. Sabendo ou não que a História se vingará sem piedade de erros estratégicos que homens de Estado venham a cometer.

Os textos da obra são ricos quanto à análise de erros e acertos do processo decisório. Convergem fortemente no sentido de reconhecer que a autonomia decisória sempre foi mais benéfica para os interesses da nação do que a subserviência aos centros de comando do capitalismo. Pela simples razão de que países emergentes, nos últimos séculos, a exemplo do que ocorreu com os Estados Unidos e o Japão no século XIX, com o Brasil e a China no século XX, não ascendem na ordem internacional sem autonomia decisória e definição estratégica de objetivos a alcançar por meio da política exterior. Sem esses padrões de conduta uma nação não vence as etapas do desenvolvimento: lançamento de uma indústria voltada para o mercado interno e

conquista de mercados de produtos primários na primeira fase; robustecimento da economia nacional com exportação de manufaturados na segunda; exportação de empreendimentos na terceira, quando o país atinge a inovação tecnológica. Essas etapas do desenvolvimento foram percebidas como naturais e necessárias pelos estadistas brasileiros e pela diplomacia entre 1930 e 1980, quando atrelaram a si o processo decisório em política exterior. Não foram percebidas pelos neoliberais da era Collor e Cardoso, que não fizeram uso do poder nacional posto à disposição pela herança do passado e agravaram, por certo, os indicadores econômicos e sociais da nação.



**PARTE I**  
**Conhecimento e ensino das**  
**Relações Internacionais no Brasil**





# A evolução da produção intelectual e dos estudos acadêmicos de relações internacionais no Brasil

*Paulo Fagundes Vizentini\**

Traçar um perfil exaustivo da produção intelectual e dos estudos acadêmicos das relações internacionais no Brasil constitui tarefa quase impossível, dada a amplitude que elas atingiram nos últimos anos. Da mesma forma, essa produção e esses estudos encontram-se disseminados por várias áreas do conhecimento e apenas recentemente há uma tendência em concentrar-se no campo específico das relações internacionais. Felizmente, os antecedentes do perfil acadêmico e produção editorial na área de Relações Internacionais são um tema já trabalhado por analistas renomados como Paulo Roberto de Almeida (2004) e Shiguenoli Miyamoto (1999)<sup>1</sup>.

Assim, o objetivo deste texto não será o de retomar essas avaliações, mas sim oferecer considerações adicionais sobre o momento atual. Essas reflexões se organizam da seguinte forma: uma introdução sobre o surgimento da área, ressaltando os pontos mais importantes desse balanço prévio, seguida de discussões sobre o ensino, a pesquisa e a profissão de relações internacionais. Finalmente, apresenta-se um estudo da produção editorial neste início do século XXI e as perspectivas da área, com a devida autocrítica. Gostaria de assinalar que, como é impossível mencionar todos os pesquisadores, cursos e publicações no curto espaço desse artigo, optei pelas linhas gerais, períodos e centros de maior visibilidade. Detalhes são encontrados nos autores acima referidos.

---

\* Professor titular da UFRGS e pesquisador do CNPq.

O autor agradece o apoio da professora Cristina Pecequillo para a elaboração desse texto.

<sup>1</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. “O Estudo das Relações Internacionais no Brasil: o Estado da Arte”. *Revista de Sociologia e Política*. Junho 1999, p. 83-98; e “O Ensino das Relações Internacionais no Brasil: problemas e perspectivas”. Disponível em [www.pucsp.br/cursos\\_ri4\\_artigo\\_ensino.htm](http://www.pucsp.br/cursos_ri4_artigo_ensino.htm).

## Da história diplomática às relações internacionais

Num exame do contexto da evolução da produção editorial brasileira em relações internacionais, pode-se considerar que um dos grandes motores que impulsionaram seu crescimento, aceleração e diversificação relaciona-se à expansão dos cursos nessa área no país a partir da década de 1990 e à simultânea “abertura externa” que acompanhou a passagem do nacional-desenvolvimentismo à globalização, marcada no país pela agenda neoliberal. Ligada às pressões externas geradas pelo fim da Guerra Fria em 1989, essa expansão foi impulsionada pela aceleração de fenômenos como a globalização e a regionalização e vinculada também ao aprofundamento da interdependência e da transnacionalização, que trouxeram para a linha de frente das preocupações temas que até então apareciam como relativamente marginais na agenda nacional. A dinâmica dessas mudanças, somadas às transições da política mundial e brasileira, gerou demanda por um conhecimento específico sobre esses movimentos, incentivando a busca por profissionais capacitados e por análises especializadas.

Durante a fase precedente, com exceção do curso de Relações Internacionais da UnB e do Instituto de Relações Internacionais da PUC do Rio de Janeiro e de especialistas dispersos em vários centros e núcleos de pesquisa que desenvolviam suas ações individualmente (como no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (Nupri) da USP, no Cedec e no Naippe/USP, também em São Paulo, no IRI da PUC-Rio e as atividades do Rio de Janeiro, na UERJ e na UFRJ, bem como na UFRGS e em outras instituições gaúchas e catarinenses), o pensamento acerca do internacional era quase que restrito ao campo diplomático no Itamaraty e a alguns setores das Forças Armadas, centralizados na vertente dos estudos estratégicos.

De acordo com Almeida<sup>2</sup>, a interação entre a diplomacia e a produção intelectual no campo das relações internacionais no Brasil

---

<sup>2</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS. 2ª ed., 2004 e “Revista Brasileira de Política Internacional: quatro décadas ao serviço da inserção internacional do Brasil”. Disponível em [www.ibri-rbpi.org.br/guarany/rbpi/rbpi.html](http://www.ibri-rbpi.org.br/guarany/rbpi/rbpi.html).

teve sua origem em fase anterior, particularmente no século XIX e na primeira metade do século XX. Nesse período, podemos destacar a existência de diversos estudos ligados à história diplomática do Brasil e à política externa nacional. Dentre os mais relevantes na formação e fundação do pensamento nacional, sobressaem Pandiá Calógeras em *A Política Exterior do Império*, Helio Vianna *História Diplomática do Brasil* e Delgado de Carvalho em livro do mesmo título. Esses verdadeiros precursores constituíam uma espécie de “pré-história” do estudo acadêmico das relações internacionais no país.

Um autor de transição para uma nova abordagem da história diplomática do Brasil foi José Honório Rodrigues com obras como *Brasil e África* e *Interesse nacional e política externa*, típicas de um momento política e intelectualmente marcante, caracterizado pelo nacionalismo do fim dos anos 50, pela política externa independente e pela implantação do regime militar. Foi precisamente no início desse período que surgiu o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI (que editaria a RBPI a partir de 1958), que agora comemora seu cinquentenário. Numa perspectiva semelhante, podem-se mencionar as obras de Moniz Bandeira, especialmente *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Nessa época, merece destaque a publicação da revista *Política Externa Independente*, pela Editora Civilização Brasileira. Apesar de terem sido lançados apenas três números, seu impacto intelectual foi imenso, encerrando com chave de ouro um período bastante fecundo.

## O fortalecimento das relações internacionais

No período mais recente, trabalhos como os de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno em sua *História da Política Exterior do Brasil* representam a conclusão da transição para uma fase realmente científico-acadêmica na produção bibliográfica. Recentemente, esse texto foi reeditado em versão atualizada pela Editora da UnB. Cervo e Bueno mantêm sua produção na área, individualmente ou em parceria com outros estudiosos. Bueno publica *A Política Externa da Primeira República* e Amado Cervo organiza *O Desafio Internacional do Brasil*.

Em torno desse último se aglutinou um grupo de pesquisa do CNPq na área de História das Relações Internacionais (Saraiva, Döpcke, Vizentini, entre outros).

Outros autores que produziram obras relevantes na área são Gerson Moura, com seus estudos sobre as relações Estados Unidos-América Latina, especialmente, *Autonomia na Dependência*, além de José Luis Werneck da Silva, com *As duas faces da moeda: a política externa do Brasil monárquico*, e Ricardo Seitenfus, com *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos*. Mas na passagem dos anos 80 aos 90, surgiram também importantes coletâneas, como *Temas de Política Externa I e II*, organizadas por Gelson Fonseca Jr., Waldemar Carneiro Leão e Sérgio Nabuco de Castro, além de *Sessenta anos de Política Externa Brasileira* (4 volumes), edição organizada por José Augusto Guilhon Albuquerque, com artigos de diplomatas e acadêmicos. A análise dos paradigmas da política externa brasileira, os interesses estratégicos nacionais, as principais negociações brasileiras e acordos bilaterais no mundo (Itaipu, o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha) são abordados nessa coletânea, que contou com a participação de acadêmicos como Myiamoto, Tullo Vigevani, Paulo Wrobel, Monica Hirst, e diplomatas como Paulo Nogueira Batista. Paralelamente, devem-se destacar as obras de um acadêmico-diplomata e de um diplomata-acadêmico que são, respectivamente, Celso Lafer e Paulo Roberto de Almeida, esse último autor de volumosa produção.

Merece destaque, ainda, a produção intelectual gerada no âmbito do Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, com a publicação de várias teses pela Funag e editoras universitárias, abordando temas específicos da política externa do Brasil. Também merecem destaque os seminários organizados pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), especialmente a partir da gestão do embaixador Samuel Guimarães, autor e organizador de obras importantes, e pela Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) fundação vinculada ao Ministério das Relações exteriores e cujos materiais foram publicados, preenchendo imensas lacunas no campo do estudo das relações bilaterais do Brasil. Com apoio do CNPq, da

Capes e de outros financiadores, o Itamaraty estimulou e articulou a produção acadêmica na área de relações internacionais do Brasil. Assim, o pensamento sobre Relações Internacionais no país tem suas origens nesse campo diplomático, expandindo-se lentamente para o setor acadêmico e privado. Segundo Almeida,

no Brasil, a tendência observada (...) é de um progressivo deslocamento da produção historiográfica em Relações Internacionais dos gabinetes da elite intelectual, e também governamental (...) para as salas mais acanhadas das novas gerações de pesquisadores profissionais (...) (Almeida, 2004, p. 49)

## A acelerada expansão do ensino e da pesquisa

Apesar da competência reconhecida dessas atividades, faltava ao Brasil uma certa quantidade de massa crítica qualitativamente preparada para a discussão dessa nova fase das relações internacionais no país e no mundo. Afinal, ela mesma se encontrava em processo de formação. Quando os cursos acadêmicos, em nível de graduação ou de pós-graduação (*stricto e lato sensu*), começaram a se expandir, essas lacunas foram reveladas com mais clareza.

Até então, o espaço dedicado às relações internacionais tanto no ensino como na pesquisa, no mercado editorial e na mídia era relativamente restrito, não havendo uma política específica de publicação de textos ou de formação de analistas e professores. Com frequência, o material disponível era somente acessível em língua estrangeira, principalmente em inglês, espanhol e francês e a quase todas as obras que haviam sido traduzidas para o português no país (em especial pela Editora da Universidade de Brasília, no início dos anos 80) encontravam-se esgotadas, havendo poucos exemplares de consulta em bibliotecas, o que dificultava e limitava o acesso do público.

No campo das revistas especializadas, havia também uma importante limitação. Na prática, somente duas publicações funcionavam de forma ativa, a *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI), fundada em 1958, editada pelo IBRI, e a *Contexto Internacional*, nascida em 1985

no IRI/PUC-RJ. A revista *Política e Estratégia*, editada em São Paulo, teve duração limitada (1983-1991). Em comparação com o exterior, especialmente com os EUA, os meios de divulgação e publicação estavam no início. Na maioria das vezes, os textos sobre temas da área eram inseridos em publicações e jornais de circulação geral, mas sem atenção e espaço especial.

O surgimento de periódicos como *Política Externa* (Editora Paz e Terra, desde 1992) e o boletim *Carta Internacional* (Nupri/USP, 1993-2002) nos anos 90 mudaram um pouco esse cenário. *Política Externa* está sob a responsabilidade da Editora Paz e Terra, com apoio do Gacint/USP (Grupo de Análise de Conjuntura Internacional) e do IEEI (Instituto de Estudos Econômicos Internacionais). Além disso, o Gacint publica também um boletim, o *Panorama de Conjuntura Internacional*. Todavia, será com o avanço da *internet*, suas facilidades de edição e disseminação, que os artigos ganharão cada vez mais espaço.

Não só faltavam materiais disponíveis de estudo para os que se dedicavam ao campo de estudos das relações internacionais, como também os diversos cursos que surgiram apresentavam dificuldades na formação de suas grades curriculares. Como se viu, o desenvolvimento da área no Brasil é bastante recente e rápido, sustentado pela necessidade de se buscar conhecimento e especialização inexistentes em larga escala no país. Assim, ainda que alguns bons e experientes profissionais já atuassem no mercado, principalmente no campo acadêmico, como mencionamos, eles eram insuficientes para dar conta da grande quantidade de cursos que surgiam nacionalmente.

Aproveitando o momento, o *marketing* e o *glamour* que o nome *relações internacionais* oferecia, diversas instituições de ensino (especialmente privadas) passaram a oferecer cursos nesse campo, sem, entretanto, atentar às suas especificidades. Com isso, muitos cursos de Relações Internacionais foram criados a partir de áreas pré-existentes, como Comércio Exterior, Marketing, Administração, Negócios Internacionais, compartilhando disciplinas e professores. A readequação destes cursos tem sido lenta, e nem sempre se pode impedir seu surgimento, mesmo com os critérios do Ministério da Educação. Na verdade, o próprio MEC carece de uma grande quantidade de

profissionais capacitados para a realização das avaliações, visando a autorização, reconhecimento e renovação desses cursos<sup>3</sup>.

No início, a dinâmica do surgimento de cursos na área foi mais localizada no setor privado, especialmente em São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais, Brasília, Bahia, Pernambuco e Ceará. As universidades públicas estaduais e federais somente adentraram esse mercado, respondendo à demanda da sociedade pela democratização e qualificação desse conhecimento no final de década de 1990, oferecendo vagas em cursos de graduação e pós-graduação. No que se refere aos cursos de graduação, a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Estadual Paulista nos *campi* de Franca e Marília (Unesp) e, mais recentemente, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) foram as primeiras a oferecer os cursos, com uma grande procura nos vestibulares<sup>4</sup>.

Também observamos a criação de novos cursos de pós-graduação na área, financiados por um programa específico da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento Profissional de Ensino Superior), o Santiago Dantas. Os cursos de Mestrado em Relações Internacionais da UFRGS, da Unesp/PUC-SP/Unicamp, da Universidade Federal Fluminense (UFF) e o Doutorado da UnB são alguns dos projetos financiados<sup>5</sup>. Antes, aqueles que desejassem desenvolver seus mestrados, doutorados e pós-doutorados em Relações Internacionais somente tinham como opções Brasília, o Rio ou o exterior. Diante disso, os pesquisadores realizavam seus estudos nos departamentos e cursos de pós-graduação tradicionais como História, Ciência Política e Direito, com área de concentração em Relações Internacionais.

---

<sup>3</sup> Para os critérios de avaliação dos cursos de Relações Internacionais ver [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br).

<sup>4</sup> A procura pelos cursos de Relações Internacionais oscila bastante em instituições privadas e públicas, o que revela a dificuldade de afirmação da área como opção profissional e do conhecimento da sociedade sobre o tema. A procura tende a ser maior quando os cursos abrem e, principalmente, em épocas onde há avanços de iniciativas de integração como Mercosul e Alca e de crises no sistema internacional, como depois dos atentados de 11 de setembro.

<sup>5</sup> Além desses, podemos mencionar o doutorado do IRI da PUC do Rio de Janeiro (agora coordenado por Mônica Herz), assim como o cursos de especialização em Política Internacional, como o da Fundação Escola de Sociologia e Política em São Paulo. Para uma listagem dos cursos de graduação e pós-graduação do país, ver o site do MEC e da Capes.

Finalmente, permanecem dificuldades na definição da profissão e no desenvolvimento de empresas juniores. Segundo Pecequilo<sup>6</sup>, isso decorre da própria natureza da área, multidisciplinar e sem habilitações específicas, como sugere Miyamoto, havendo já de início uma confusão. Como indaga Pecequilo, o profissional de relações internacionais é um internacionalista, um bacharel ou um analista de relações internacionais?

No momento, esses dilemas se revelam nos debates sobre a regulamentação da profissão<sup>7</sup>. Também se deve estar atento à abertura de novas perspectivas, além da área acadêmica e diplomática, existindo uma ampliação para empresas e bancos privados, organismos governamentais e não governamentais, consultorias, partidos políticos e demais entidades. Estas questões, assim como a solidificação do campo, dependem, como continuarão dependendo, de uma mobilização ativa dos profissionais da área. Tal mobilização, ao lado da mencionada demanda por conhecimento, são fatores fundamentais não só para o crescimento do setor, mas, também, para a consolidação da sua evolução editorial.

Como já observamos, a década de 1990 representou uma série de ajustes e desafios para o emergente campo das relações internacionais. Para os profissionais que antes atuavam isoladamente na área, esse fenômeno de “descoberta” permitiu a consolidação de avanços prévios. A despeito dos modismos e dos especialistas de última hora, que desejaram aproveitar esse momento, começou-se a criar uma dinâmica própria de pensamento. Embora esses especialistas da antiga e da nova geração do campo ainda precisem disputar seu espaço com profissionais não-capacitados, são patentes os avanços na produção e na disseminação de um conhecimento de ponta. Esse conhecimento pode ser verificado na publicação de livros e revistas e em *sites*, assim como na participação

---

<sup>6</sup> PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às Relações Internacionais – Temas, Atores e Visões*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004, e “A Evolução Editorial das Relações Internacionais: as Coleções”. Disponível em [www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br).

<sup>7</sup> O Conselho Nacional de Estudantes de Relações Internacionais (Coneri) e a Federação Nacional dos Estudantes de Relações Internacionais (Feneri) participem dessas discussões. Essas entidades são responsáveis pela condução de encontros e eventos na área, como o Encontro Nacional de Relações Internacionais (Eneri) e a edição de livros com especialistas convidados.



cada vez maior desses especialistas na mídia escrita e também em rádio e televisão, em especial na segunda metade da década de 1990.

## O crescimento do mercado editorial

No mercado editorial de livros, tanto órgãos do Executivo e do Legislativo como editoras universitárias e privadas têm atuado fortemente em dois campos distintos, mas complementares: o da tradução de obras clássicas da área para o português e a publicação de estudos escritos por especialistas brasileiros. Com isso, aumenta a oferta de textos clássicos e conhecidos em relações internacionais, como também há preocupação em criar um espaço próprio de reflexões locais, o que incentiva a formação de um pensamento autônomo. Esse pensamento, sem abandonar a tradição de estudo da política externa e história diplomática, tem procurado ampliar os debates, trazendo à luz temas internacionais diversificados, avaliados a partir de um ponto de vista nacional. Nesse sentido, procura-se trazer textos de autores brasileiros sobre os EUA<sup>8</sup>, a China, o Oriente Médio, as teorias das relações internacionais, buscando-se, como se mencionou, a autonomia de reflexão e pensamento na área. Ou seja, visa-se à formação de um olhar genuinamente nacional.

Dada a ampliação acelerada desse mercado, não é possível descrever todas as iniciativas editoriais mais recentes (ou relacionar exaustivamente todas as editoras que têm atuado nesse campo), optando-se por concentrar as reflexões na atividade de importantes editoras universitárias que possuem coleções específicas de relações internacionais – a UnB a UFRGS e a Fundação Alexandre de Gusmão, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, – e de algumas privadas, como a Editora Vozes. A opção por selecionar estas editoras se deve não só a sua conhecida tradição no setor universitário e privado, como também à experiência individual de coordenação desses esforços editoriais na UFRGS e na

---

<sup>8</sup> Como lembra Miyamoto, embora nos Estados Unidos haja diversos “brasilianistas”, aqui ainda são pouco os americanistas (destacando-se os trabalhos de Pecequillo), os especialistas em China, Japão, Europa, Negociações, Organizações etc.

Editora Vozes. Esses esforços também se somam às atividades de coordenação do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (Nerint) do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados da UFRGS. No caso da UFRGS, essa iniciativa é conduzida pelo Nerint, que tem patrocinado a publicação de livros na área.

Começando pela ação da UnB, temos a tradução de textos conhecidos e inéditos, na Coleção Clássicos IPRI, e a produção nacional na Coleção Relações Internacionais. De acordo com Pecequillo, a Coleção Clássicos IPRI, uma parceria entre a Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), a UnB e a Imprensa Oficial do Estado de São Paulo (Imesp) tem respondido com eficiência à necessidade dos clássicos da área. De caráter multidisciplinar, cobrindo as diversas especialidades das relações internacionais, a Coleção Clássicos IPRI oferece boas traduções das obras, com prefácios escritos por especialistas locais que as apresentam ao leitor brasileiro<sup>9</sup>. Cabe mencionar ainda no campo das traduções, que, além dos Clássicos, a Editora da UnB continua com um catálogo adicional de livros na área, destacando-se as recentes edições de Robert Gilpin (*Economia Política das Relações Internacionais*), James Rosenau (*Governança sem Governo*) e Jean Baptiste Duroselle (*Todo Império perecerá*).

Em termos de pioneirismo na produção nacional, destaca-se na UnB a Coleção Relações Internacionais, coordenada por Amado Cervo, à qual pertencem os títulos acima. Ao lado dessa, há uma coleção homônima, publicada em parceria com a Funag e o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI). De acordo com Pecequillo, os textos dessa coleção, coordenada por José Flávio Sombra Saraiva, cobrem temáticas sociais, econômicas, teóricas, históricas e referentes à integração regional e contam com a participação de autores nacionais, envolvidos no ensino e na pesquisa da área na UnB como o próprio Saraiva, Alcides

---

<sup>9</sup> Pecequillo cita na categoria de reedições *Vinte Anos de Crise* de E H Carr, *Paz e Guerra Entre as Nações* de Raymond Aron, e dentre os títulos inéditos, *Projeto para uma Paz Perpétua na Europa*, do Abbé de Saint Pierre, e *A Política entre as Nações*, de Hans Morgenthau. Consultar [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br) ou [www.imesp.br](http://www.imesp.br) para as obras já editadas e o plano completo da Coleção. Carlos Henrique Cardim, Celso Lafer, Gelson Fonseca e Marcelo de Paiva Abreu compõem o Comitê Editorial.

Costa Vaz, Antonio da Rocha e Antonio Carlos Lessa.<sup>10</sup> No plano do ensino, a UnB conta, há alguns anos, com um Instituto de Relações Internacionais, resultado da fusão das áreas internacionais dos cursos de História e Ciência Política.

Na UFRGS, duas iniciativas coordenadas a partir do Nerint merecem destaque, havendo em ambas a mescla de autores nacionais e internacionais: a Coleção Relações Internacionais e Integração e a Coleção Estudos Internacionais (em parceria com o programa Santiago Dantas). Na Coleção Relações Internacionais e Integração, os trabalhos já disponíveis abordam a política externa brasileira, seu histórico e paradigmas, como as obras de Paulo Roberto de Almeida, Eugênio Vargas Garcia, Samuel Guimarães e Paulo Vizentini, a política externa dos EUA, de Cristina Soreanu Pecequilo, e *Repensando as relações internacionais*, do acadêmico britânico Fred Halliday. Estudos Internacionais publica teses e dissertações sobre temas específicos, com pequenas tiragens para especialistas.

Com relação à Editora Vozes, além dos diversos títulos sobre economia e questões internacionais publicados previamente, também as coleções merecem atenção, uma vez que visam, assim como as da UnB, do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), da Fundação Alexandre de Gusmão e da UFRGS, a fornecer material de qualidade para os leitores da área, especializados ou não: *Século XXI*, *Horizontes da Globalização*, *Zero à Esquerda* e a nova *Relações Internacionais*. Outras editoras particulares que possuem livros e coleções em Relações Internacionais são a Unijui, Record, Contraponto, Juruá, Manole, Alfa Omega, PUC/MG, Leitura XXI e Elsevier/Campus, que estão também ingressando na área de forma sistemática. Fundações estrangeiras, como a alemã Konrad Adenauer Stiftung também patrocinam a publicação de obras sobre a política externa brasileira, as relações com a União Européia e temas de relações internacionais em geral. essa fundação promove, igualmente, seminários internacionais sobre relações internacionais.

---

<sup>10</sup> Para os demais autores e livros dessa coleção ver também [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br).

Além dos livros, outro movimento editorial importante é a continuidade da edição das revistas e boletins já mencionados, mas, principalmente, o desenvolvimento da *internet* como ferramenta fundamental de divulgação e disponibilização de informações. Para isso, um dos canais mais importantes é Relnet, Rede Brasileira de Relações Internacionais ([www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br)), desenvolvido a partir da UnB, com apoio da Funag. Em pouco mais de cinco anos, Relnet converteu-se em uma referência no campo, oferecendo colunas periódicas de especialistas e também publicando boletins e revistas eletrônicas. Também nessa linha, os canais mais importantes são os *sites* como os do Nerint ([www.ilea.ufrgs.br/nerint/](http://www.ilea.ufrgs.br/nerint/)), *Via Mundi*, dedicado à divulgação de resenhas de livros da área, *Meridiano 47*, composto de textos das colunas sobre as grandes questões internacionais, e *Cena Internacional*, dedicada a artigos inéditos de grande porte. O acesso à Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), assim como a materiais do Ministério das Relações Exteriores (MRE), discursos oficiais, *clippings*, boletins de parceiros, banco de dissertações e teses, torna disponível um acervo significativo.

Portais como o Terra também trazem páginas especializadas em relações internacionais, existindo também outras iniciativas *on-line* de diversos cursos de graduação e pós-graduação que publicam boletins próprios e de alunos. Da mesma forma, cresce o espaço dedicado às relações internacionais em livrarias virtuais (a maioria das obras aqui citadas pode ser facilmente adquirida por esse meio) e na mídia em geral. Mesmo que, na maioria das vezes, os especialistas sejam chamados somente a explicar crises nesses veículos, crescem as preocupações em acompanhar determinados processos (antes que eles se tornem crises...), dada sua importância para o Brasil. Nesses casos, podemos incluir as negociações do Mercosul, na OMC, na Alca, as eleições nos EUA e demais países-chave de nosso interesse.

Nessa última década, portanto, assiste-se à combinação de uma grande diversidade de esforços para a consolidar a área de relações internacionais. Essa consolidação é lenta e depende do maior aprofundamento e da expansão do ambiente de reflexão e pesquisa de

qualidade. Ao mesmo tempo, os profissionais devem estar atentos e capacitados a responder a estas pressões dos problemas internacionais. Além disso, é preciso investir na democratização do conhecimento em escala nacional, mantendo um engajamento crítico e propositivo diante do cenário global e local, marcado por inúmeros desafios.

## Problemas e perspectivas

Há uma década, o país vive uma verdadeira explosão de publicações, ampliação da atividade de pesquisa e criação de cursos de graduação e pós-graduação na área de relações internacionais. Contudo, ainda não existe uma articulação sistemática entre pessoas e instituições, havendo lacunas, duplicação de iniciativas e muito desconhecimento recíproco. A concorrência entre centros que ainda não possuem uma especialização temática resulta em desperdício dos escassos recursos humanos e financeiros. Igualmente a luta pela liderança na área, um fenômeno legítimo, não pode deixar de considerar que esse campo necessita do apoio coletivo dos que nele atuam, o que, muito provavelmente, somente se dará com a institucionalização da área de estudos pelo Estado. Por outro lado, a *quantidade* de cursos deve ainda dar lugar à *qualidade*, o que ocorrerá gradativamente.

Um problema grave no ensino e, especialmente, na pesquisa em relações internacionais é a tendência acadêmica de acompanhar a agenda dos sucessivos governos, reproduzir o discurso midiático<sup>11</sup> e adotar paradigmas teóricos difundidos por agências financiadoras, especialmente estrangeiras. Assim, além de certo viés oficialista, a área ainda carece amplamente de uma perspectiva brasileira e terceiro-mundista do internacional. Alguns pós-graduados no exterior, por sua vez, tendem a aplicar mecanicamente abordagens insuficientes para a análise da política externa brasileira, para não falar de visões instrumentais em

---

<sup>11</sup> Em lugar de sermos, algumas vezes, constrangidos pela mídia, precisamos contribuir para a qualificação da mesma em termos de relações internacionais. Com raríssimas exceções, a maioria dos veículos de comunicação social do Brasil ainda dá uma atenção muito limitada e pouco qualificada ao campo da política mundial.

termos políticos. Isso foi agravado pela politização excessiva do debate sobre as relações internacionais desde o início da globalização. Os empresários, por sua vez, ainda não tomaram consciência da importância de financiar institutos de pesquisa estratégica internacional, apelando para as consultorias do Primeiro Mundo.

Outra deficiência é a falta de especialistas em matéria de política externa de outros países e regiões, especialmente do mundo em desenvolvimento. Um país que deseja ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU necessita conhecer profundamente os demais atores internacionais e ter uma visão própria sobre eles. Além disso, ainda dependemos largamente de traduções ou obras produzidas em países do Atlântico Norte sobre vastas regiões do mundo, ou seja, vemos outras áreas do planeta por uma ótica que não é a nossa nem a do objeto focado. Geralmente, desconhecemos autores internacionalistas indianos, chineses, russos, sul-africanos, árabes, indonésios e, até mesmo, em certa medida, de vários países latino-americanos, o que é inaceitável para uma nação com o porte do Brasil e suas múltiplas contribuições formadoras. Os poucos programas de cooperação com essas nações, quando existem, não são devidamente aproveitados, seja por desconhecimento ou por uma visão ainda tributária dos países já desenvolvidos. Enfim, em certa medida, continuamos a nos comportar como um “império (branco) nos trópicos”, segundo a visão do século XIX.

Contudo, a análise do desenvolvimento da área e sua interação com as contradições do país e de sua inserção internacional, inspiram certo otimismo. Não há realidade complexa que engendre um pensamento unilateral ou simplista. A independência de opinião, o pluralismo e o debate teórico estão se afirmando, com base em novas pesquisas empíricas e nas atividades de uma massa crítica em franca expansão. Mas as autoridades, universitárias ou governamentais, precisam ter uma visão à altura, promovendo novos contatos acadêmicos internacionais, vencendo certo comportamento aristocrático e vícios clientelísticos característicos de nossa área. Enfim, o Brasil, que forjou um sistema de relações internacionais consistente, está construindo

aceleradamente um campo de conhecimentos compatível com essa realidade<sup>12</sup>. É o que se conclui da expansão do ensino, da pesquisa e das publicações sobre relações internacionais. Nossa homenagem a todos que contribuíram e contribuem para essa tarefa.

---

<sup>12</sup> O grande salto no número de teses e dissertação que estão sendo defendidas, cobrindo lacunas temáticas, certamente contribuirá para o avanço e consolidação da área das Relações Internacionais.





# O ensino de Relações Internacionais no Brasil

*Antônio Carlos Lessa\**

## Introdução

O ensino de Relações Internacionais no Brasil e, especialmente, a oferta de formação em nível superior são recentes no país. Sua evolução, certamente, não coincide com o marco generoso dos cinquenta anos que é proposto nesta obra, dedicada a analisar o crescimento das relações internacionais do Brasil, em suas diferentes acepções. Mas a expansão do ensino de graduação e de pós-graduação, ao lado do incremento que se percebe na reflexão científico-acadêmica especializada ao longo das últimas décadas, são processos que traduzem, de modo grandiloquente, o aumento do interesse social sobre as dimensões internacionais (econômicas, políticas, sociais, culturais...) da vida nacional.

Neste trabalho, pretende-se apresentar sucintamente a história do ensino de Relações Internacionais no Brasil, em especial na vertente ligada à formação de recursos humanos para o mercado de trabalho que se formou em decorrência justamente do processo de crescente internacionalização da economia, do aumento da exposição dos atores sociais às dinâmicas internacionais e da necessidade de estar capacitado para esse jogo. Serão analisados, portanto, os fatores que levaram ao crescimento da demanda por formação específica na área, as muitas virtudes (e problemas) do mercado de trabalho e as limitações existentes na estruturação do ensino.

## A história do ensino de Relações Internacionais de graduação no Brasil

O profissional de Relações Internacionais tem formação superior estabelecida como tal desde os anos 50 nas principais universidades

---

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (iREL-UnB), coordenador da Rede Brasileira de Relações Internacionais (Relnet) e editor da Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI).

norte-americanas e européias. Na seqüência do surgimento da área de estudos sobre relações internacionais, que ocorreu especificamente entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, como conseqüência do pensamento idealista que se apoderou das Ciências Políticas e que considerava factível a possibilidade de regular ou prevenir as discórdias entre as nações e, deste modo, evitar novos conflitos daquelas proporções.

Na Europa e nos Estados Unidos, o profissional de Relações Internacionais passou a ser formado com o intuito de proceder a análises e estudos acerca da difícil realidade internacional característica da Guerra Fria. Habilitado também a formular e implementar as chamadas “políticas internacionais” de um sem número de atores públicos e privados com interesses que se expressam em contatos com congêneres estabelecidos em outros países, bem como a elaborar políticas de cooperação internacional em todos os níveis. O objetivo precípua dessa formação de nível superior era o de preparar profissionais que fossem capazes de auxiliar os agentes de Estado na formulação e na implementação das políticas exteriores, ou que pudessem exercer, com treinamento suplementar, as funções diplomáticas, ou mesmo exercer o papel fundamental nas sociedades democráticas de críticos e interlocutores do poder público.

No Brasil, o ensino de Relações Internacionais em nível de graduação se estruturou nos anos 70. Nesse momento, o Brasil experimentava internamente o início de um momento de grandes contradições, especialmente nas dimensões econômica e política. Esse período foi especialmente marcado pela transformação da conjuntura econômica internacional que se iniciou com o choque do petróleo, de 1973, e que forçou o Estado brasileiro a rever as metas de crescimento espetaculares que caracterizam o que se denomina de “milagre brasileiro”. Uma das respostas para o desafio da desaceleração econômica foi a formulação de uma política externa mais criativa e assertiva, que se mostrasse liberada dos preconceitos ideológicos da Guerra Fria e abertamente vinculada com a expansão internacional da economia brasileira.

A formulação de uma política externa que foi caracterizada como “ecumênica e pragmática” significava que o Brasil necessitava ampliar seus vínculos com parceiros econômicos tradicionais, mas que não

poderia deixar de valorizar as novas possibilidades oferecidas por outros países (África portuguesa, China, Leste Europeu etc.), o que foi consistentemente implementado a partir do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). O Brasil queria aproveitar as brechas que se evidenciavam na política internacional, colhendo os frutos da distensão que se consolidava entre as superpotências, o que possibilitou nova expansão na internacionalização da economia brasileira, pela via do comércio, com o drástico crescimento do volume, da diversificação da pauta de exportações e da atração de investimentos estrangeiros.

No plano interno, por outro lado, iniciava-se a fase da “abertura lenta, gradual e segura”, que significava que o regime militar procurava um modo de proceder a distensão da política doméstica. Com efeito, foi justamente neste momento em que as muitas contradições dos governos dos generais-presidentes mostraram-se com maior nitidez e estes, ainda, foram anos duríssimos na vida política brasileira. Para as universidades, em especial, essas contradições não foram suficientes para aliviar a repressão com que o regime cerceava a liberdade acadêmica, vigiava o recrutamento de professores e pesquisadores e limitava a riqueza e a diversidade da vida universitária. É neste contexto que a Universidade de Brasília – de todas as instituições federais de ensino superior a que foi mais duramente afetada pela vigilância cerrada do regime militar –, propôs a criação do primeiro curso de Bacharelado em Relações Internacionais do Brasil.

O curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília foi criado em 1974 e reconhecido pelo Ministério da Educação em 1976. A intenção de criar este programa, justamente na universidade da capital federal, era o de formar profissionais que pudessem vir a ser chamados a atuar de algum modo nas atividades de Estado relacionadas com a expansão da internacionalização do Brasil que então se observava. Mais do que preparar bons candidatos ao difícil concurso de acesso à carreira diplomática, como muitos suspeitaram, a idéia da criação deste curso se amparava na constatação de que os organismos oficiais (além do Itamaraty), de fato necessitavam criar e aparelhar estruturas administrativas que fossem capazes de atuar na formulação e na

implementação de políticas públicas que tinham grandes vinculações com as possibilidades abertas pela política externa.

O profissional formado no novo curso poderia vislumbrar uma carreira peculiar que se desenvolveria no aparelho de Estado e nas interfaces externas das economias do setor público e do privado. Exerceria funções novas, todas decorrentes do novo perfil internacional que o Brasil rapidamente assumia: participar e apoiar os programas de expansão do comércio exterior nas diferentes agências governamentais que possuíam então interfaces com o assunto (ministérios das Relações Exteriores, da Indústria e Comércio, das Minas e Energia). Atuaria na estruturação dos programas de apoio ao crescimento do setor estatal da economia, (indústrias energética, siderúrgica, química, de equipamentos etc.), além de agir nas relações do setor público com o privado nas áreas que também se dedicavam à internacionalização de suas atividades, como os serviços (a exemplo da construção civil).

Na concepção do novo curso e da nova carreira não se pensou em um perfil profissional que exercesse funções operacionais – nunca foi intenção formar, por exemplo, profissionais que pudessem atuar na operacionalização do comércio exterior, manejando as muitas técnicas decorrentes (tarifas, despacho aduaneiro etc.). A idéia precípua era proporcionar formação semelhante a oferecida nos muitos cursos de Relações Internacionais já existentes em vários outros países, inclusive latino-americanos – ou seja, que fosse alicerçada em forte base teórica, o que levaria à construção de densa capacidade analítica, com que o jovem profissional fosse capaz de traduzir a seus empregadores a complexidade dos movimentos internacionais, evidenciando os desafios e as oportunidades que deles decorriam. Em outras palavras, a idéia era a de formar profissionais que estivessem aptos a situar-se com agilidade intelectual diante das dinâmicas do mundo contemporâneo, cada vez mais fundamentalmente influenciado por eventos e decisões que transcendem o poder de estados e das instituições nacionais.

Esse *currículo de base* deveria ser complementado, de acordo com os interesses do estudante, pelo domínio de línguas estrangeiras, particularmente do inglês, e pela formação de uma visão e postura cosmopolitas, cultura geral sólida e a constante atualização sobre os

principais acontecimentos mundiais, com base em uma perspectiva multidisciplinar. A Universidade de Brasília não inovou, pois, quando propôs e implementou um curso fortemente inspirado em um modelo de formação que se transformava, no avançar dos anos 70, em cânone universal do ensino de Relações Internacionais e que é caracterizado pelo ensino das disciplinas e dos temas constitutivos da área, como Teoria Política, Direito Internacional, Direito Comparado, Teoria das Relações Internacionais, Economia Política Internacional, História das Relações Internacionais, Análise da Política Externa, Política Internacional Contemporânea, entre outras. Com isso, se consolidou, também, um modelo no Brasil que inspiraria muitos anos depois a estruturação de outros cursos voltados para a formação de quadros em nível de graduação.

Os egressos desse curso, de certo modo, pagaram elevados custos do pioneirismo, pois foram preparados para atuar em um mercado de trabalho ainda em formação e em organizações públicas e privadas, nacionais e estrangeiras, que teriam de aprender que, de fato, necessitavam de profissionais com essas habilidades, ainda que isso não fosse imediatamente evidente. Durante muitos anos, pois, os egressos do primeiro curso lutaram para serem aceitos nas estruturas administrativas dos órgãos públicos, empresas estatais, organismos paraestatais, organizações internacionais e setor privado.

A sensibilização de empregadores em potencial é tarefa que a Universidade de Brasília deve dedicar-se com afinco, empreendendo por meio dos professores envolvidos na estruturação do programa grande esforço institucional de divulgação do perfil do profissional que se pretende formar (habilidades, especificidades de sua formação etc.). Isso incluiu a negociação dos primeiros programas de estágio e o acompanhamento das oportunidades de trabalho nas quais os egressos poderiam atuar.

Este programa permaneceu por muito tempo como o único do gênero no Brasil. Ao final dos anos 80 uma segunda experiência de ensino em nível de graduação, mais calcada no ensino de comércio exterior do que propriamente nas abordagens multidisciplinares típicas da disciplina Relações Internacionais, foi estruturada na Faculdade Estácio de Sá, do Rio de Janeiro.

## O crescimento do ensino de pós-graduação no Brasil

Um dos grandes desafios que existem ainda atualmente para a expansão do ensino de graduação em Relações Internacionais no Brasil é, sem dúvida, a escassez de docentes com formação na área. É fato que o número de professores e pesquisadores com mestrado e doutorado em Relações Internacionais tem aumentado consistentemente no país o que, também, pode ser creditado ao crescimento do interesse pelas dinâmicas internacionais e pelas múltiplas interfaces da inserção internacional do Brasil.

No curso pioneiro de graduação, o da UnB, essa carência foi suprida por professores com mestrado e doutorado nas áreas de Sociologia, Economia, História, Ciência Política e Direito, formados principalmente em universidades norte-americanas e européias. Além deles, o quadro foi completado nos anos iniciais com o concurso de diplomatas de carreira, alguns dos quais agregavam à formação recebida no Instituto Rio Branco, cursos de pós-graduação em Relações Internacionais e em áreas conexas realizados no exterior. A primeira geração de docentes com formação integral e específica em Relações Internacionais (graduação, mestrado e doutorado) chegou às salas de aula apenas no desenrolar dos anos 90.

Dois grandes pólos de pesquisa e de ensino em pós-graduação surgiram e se consolidaram como espaços científicos de alto nível entre os anos 70 e final de 80 – a Universidade de Brasília e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Isso não significa, evidentemente, que a reflexão científica especializada não fosse ativa e de grande qualidade em outros centros, mas é certo que nesses não se criou um ambiente institucional adequado para a reprodução de experiências de formação de quadros (em torno de programas de mestrado, doutorado e, eventualmente, de graduação especificamente em Relações Internacionais) e para a congregação de pesquisadores especializados em torno de programas de pesquisa sustentáveis<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sobre a organização institucional da academia brasileira de Relações Internacionais, ver MIYAMOTO, Shiguenoli. O Estudo das Relações Internacionais no Brasil: o Estado da Arte. *Revista de Sociologia e Política*. Nº 12, junho 1999, p. 83-98.

Uma das inflexões fundamentais na estruturação da pós-graduação na área se deu com a criação do programa de pós-graduação em História da Universidade de Brasília (1976), que desde os seus primórdios manteve dinâmico programa de pesquisa e de formação de pesquisadores em Relações Internacionais. A criação do primeiro doutorado em História das Relações Internacionais, em 1994, consolidou a Universidade de Brasília como o mais dinâmico pólo brasileiro e um dos mais importantes na área de História das Relações Internacionais na América Latina.

O programa de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, criado no então Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, foi o primeiro do Brasil na área de política internacional *stricto sensu*, tendo sido organizado em 1984. Esse programa foi criado com um mestrado que secundava os esforços de formação de quadros empreendidos em nível de pós-graduação na área de História. A existência de duas pós-graduações na área na mesma universidade foi um dos símbolos mais eloqüentes dos prejuízos que a organização departamental típica das universidades brasileiras pode causar à criação de um denso programa de formação de pesquisadores e de pesquisa integrado. Em 2000, entretanto, os dois programas foram fundidos em um Instituto de Relações Internacionais, com mestrado e doutorado em Relações Internacionais, organizado em duas áreas de concentração (História das Relações Internacionais e Política Internacional e Comparada).

O segundo pólo de formação em pós-graduação de expressão na área no Brasil foi criado em 1979 na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, quando foi instituído o seu Instituto de Relações Internacionais (IRI). Em 1987, o IRI estabeleceu um programa de mestrado, complementado em 2001 por um programa de doutoramento. O IRI mantém, desde sua origem, importante articulação com a área de Política Internacional do programa de pós-graduação do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), criada ao final dos anos 70. Ambos são, ainda atualmente, programas que podem ser caracterizados como de política internacional *stricto sensu*.

Outras experiências foram lançadas nos anos 90, como o da área de História das Relações Internacionais do programa de pós-graduação em História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), que tem se destacado na produção de dissertações de mestrado, que utilizam especialmente a rica documentação diplomática depositada no Arquivo Histórico do Itamaraty, no Rio de Janeiro e de outros fundos arquivísticos importantes, como o do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (Cpdoc-FGV), do Arquivo Nacional etc.

A partir de 2001, outros programas de ensino de pós-graduação foram lançados com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), organismo do Ministério da Educação, que por meio do Programa San Tiago Dantas procurou fomentar a formação de quadros para o ensino e a pesquisa sobre Relações Internacionais no Brasil. Nesta última safra foram então organizados os programas de mestrado em Relações Internacionais com feições mais multidisciplinares, que apresentamos a seguir.

O programa que surgiu da cooperação das três grandes universidades do Estado de São Paulo (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade de Campinas (Unicamp) e Universidade Estadual Paulista (Unesp)), reúne especialistas das áreas de História, Ciência Política e Economia. O programa de mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por seu turno, tem como área de concentração os processos de integração regional e entre os seus colaboradores estão especialistas em História das Relações Internacionais, Direito, Economia, Geografia e Ciência Política. Finalmente, o programa de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (UFF) tem como área de concentração *Economia e Política das Relações Internacionais*. Nele atuam historiadores, economistas e cientistas políticos.

Como é possível concluir do acima exposto, o crescimento do ensino de Relações Internacionais em nível de pós-graduação no Brasil é um fenômeno recente. Os seus resultados apenas começam a ser sentidos na melhoria da qualidade do ensino de graduação de Relações Internacionais, que cresceu exponencialmente ao longo dos anos 90.



## Porque cresce a demanda e a oferta de formação especializada em nível de graduação na área de Relações Internacionais

O grande salto na oferta de oportunidades de formação em nível superior na área de Relações Internacionais se deu a partir do início dos anos 90. Com as inflexões que vêm ocorrendo nas relações internacionais desde então, especialmente pontuadas pelo fim da Guerra Fria e pelo advento da globalização, o estudo das Relações Internacionais, além de focalizar as interações entre estados nacionais, tem-se voltado também para a análise de diversos fenômenos recentes e complexos, tais como formação de blocos econômicos, cooperação e segurança regional e internacional e estruturação de regimes internacionais em áreas como clima, meio ambiente, proteção internacional dos direitos humanos e política econômica, entre outros temas de uma agenda crescentemente complexa.

A percepção de como essa agenda constrói constrangimentos para a ação internacional dos países e dos atores sociais com interesses a defender nas suas relações com o Estado tem, por seu turno, influído tanto na reflexão científico-acadêmico especializada, quanto na oferta de formação de recursos humanos para atuarem na área de Relações Internacionais. Com efeito, percebe-se que essa agenda tem impactos certos e imediatos sobre os modos como os atores sociais no nível intranacional respondem aos desafios impostos pela cena internacional e, também, como percebem oportunidades em um meio em constante transformação.

No Brasil, o modo como essas transformações foram percebidas tem conseqüências importantes. A primeira delas é que a demanda por profissionais com formação específica e capazes de entender, analisar, processar tais condicionantes e de propor a atores públicos e privados dotados de maior ou menor capacidade de projeção e defesa de seus interesses e pontos de vista, alternativas de adaptação e de intervenção realista na cena internacional, regional e sub-regional tem aumentado consideravelmente. A segunda conseqüência foi produzida pela escassez de profissionais com formação específica no mercado de trabalho. Para

que se tenha uma idéia, a Universidade de Brasília, que prepara profissionais em nível de graduação desde os anos 70, formou em trinta anos de atividades na área (completados em 2004), 930 profissionais, boa parte dos quais construíram suas carreiras nos diferentes órgãos do Estado e na academia especializada.

A esse quadro de expansão da procura, juntou-se outro fenômeno extremamente importante, a desregulamentação do ensino superior no Brasil, o que fez que o interesse social potencializado pelas novas dinâmicas das relações internacionais encontrasse resposta na expansão da oferta de formação de recursos humanos, especialmente nas instituições privadas.

Isso posto, é fato que o aumento da demanda e, em consequência, a do ensino de Relações Internacionais no Brasil, são duas dinâmicas que se encontraram nos anos recentes. É difícil supor qual das duas foi mais decisiva para o extraordinário crescimento que se observou a partir da segunda metade da década de 1990, mas pode-se propor que a lógica de mercado (que informa que toda demanda desse porte é logo suprida pelo crescimento da oferta) tenha sido decisiva. A expansão da oferta de formação específica – ressalte-se – é uma reação autêntica dada pelo setor de serviços educacionais (como ficou configurada a educação superior nos anos recentes) ao crescimento da demanda por formação específica – que, por seu turno, é uma reação social legítima à internacionalização do Brasil.

Esse processo começou a ganhar corpo a partir de 1995 com a criação dos cursos de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), da Universidade Católica de Brasília (UCB) e da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) – instituições que estruturaram programas bem aparelhados e sintonizados com o cânone de ensino na área. À criação desses três cursos seguiu-se uma expansão extremamente desordenada na qual, em muitos casos, alguns critérios de qualidade que poderiam ser tidos por razoáveis foram sacrificados.

Entre 1995 e 1999, quando o Ministério da Educação convocou pela primeira vez uma Comissão de Especialistas em Ensino de Relações Internacionais pelo menos duas dezenas de cursos foram autorizados

seguindo os parâmetros de organização da área de Administração de Empresas. A instalação da Comissão de Especialistas permitiu a definição de critérios objetivos para a verificação do atendimento de itens essenciais para a formação com qualidade mínima na área<sup>2</sup>.

O retardo do poder público em perceber o fenômeno do crescimento da demanda por cursos de Relações Internacionais é importante para que se compreenda a necessidade da edição de um regime que regulasse a qualidade da oferta. Isso fez que o crescimento, além de desordenado, tenha ocorrido sem atenção a critérios mínimos, como a necessária sintonia com o cânone internacional de ensino.

A área cresceu, pois, como “terra sem lei”, onde muitos imaginaram que a formação em Relações Internacionais dava-se com um amontoado de disciplinas que tivessem em seu título o sufixo “internacional” e que poderiam ser ministradas por docentes sem formação específica. Outros, ainda, propuseram corolários ao cânone internacional, com a inocência dos que crêem que existem “modos particulares”, desprovidos da base multidisciplinar da área e sem atentar para a existência de conhecimento próprio da disciplina Relações Internacionais. Faltaram, em muitos casos, professores, bibliotecas abastecidas com a literatura essencial da área, projetos pedagógicos estruturados e o necessário cuidado com a divulgação do perfil do egresso entre os potenciais empregadores, o que deveria ter sido feito para atender à necessidade de criação de estágios profissionais e de oportunidades de trabalho.

Os critérios consagrados como essenciais pela Comissão, vieram, pois, emprestar um pouco de ordem e disciplina ao processo de abertura de novos cursos. Entre eles, pode-se listar a necessidade de corpo docente qualificado, parte dos professores (entre eles, necessariamente o coordenador do curso) tenha formação mínima e específica em Relações Internacionais, além da exigência de biblioteca composta pelos títulos e periódicos brasileiros e publicados no exterior mais importantes para amparar o ensino.

---

<sup>2</sup> Sobre a regulação da oferta de cursos de Relações Internacionais no Brasil, conferir MIYAMOTO, Shiguenoli. *O Ensino das Relações Internacionais no Brasil: problemas e perspectivas*. São Paulo: mimeo, (acessado em 10/10/2004, em [http://www.pucsp.br/cursos\\_ri4\\_artigo\\_ensino.htm](http://www.pucsp.br/cursos_ri4_artigo_ensino.htm)).

Depois da edição dos critérios de qualidade, o processo de expansão continuou de modo mais ordenado, mas se concentrou, ainda, nas instituições de ensino privadas e em determinadas regiões do Brasil. As universidades públicas brasileiras que possuem, a exemplo da Universidade de Brasília, massa crítica capaz e suficiente para alimentar os programas de pesquisa e de pós-graduação e, justamente por isso, tinham condições de se juntar à sua congênere da capital federal na oferta de cursos de graduação na área, demoraram para agir. Nesse sentido, foi alvissareira, ainda que tardia, a criação dos cursos da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Estadual Paulista (Unesp) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), todos recentes (a partir de 2000). Com isso, três das mais importantes universidades brasileiras conseguiram demonstrar que as instituições públicas têm ainda condições de contornar de modo criativo as muitas limitações impostas pela crise do ensino superior público.

Atualmente, existem 75 cursos de graduação em Relações Internacionais autorizados a funcionar no Brasil<sup>3</sup>. A distribuição desses programas pelo território nacional é extremamente desigual, o que espelha também o desenvolvimento limitado da área, por exemplo, no Nordeste e no Norte, ainda que nestas regiões se perceba com maior clareza a existência de um mercado de trabalho ainda intocado.

A região Sudeste concentra o maior número de cursos – 58,6% – dos que estão autorizados a funcionar. As instituições de ensino do Estado de São Paulo, em particular, foram ativas – e criaram 36% do total nacional. Em situação inversa, a região Norte do país, com os muitos problemas típicos da agenda internacional contemporânea (desenvolvimento sustentável, preservação ambiental, segurança e defesa da Amazônia, turismo etc), demorou demais para ter uma solução de formação na área. O primeiro curso da região (e único) foi criado em Manaus apenas em 2005, o que explica a participação marginal de

---

<sup>3</sup> Dados obtidos junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), e referem-se aos cursos autorizados até o dia 15 de março de 2005. Pode-se consultar os cadastros completos dos cursos autorizados a funcionar no Cadastro de Instituições de Educação Superior, mantido pelo Inep em seu *site*, que pode ser acessado em <http://www.inep.gov.br>.

1,3% no total dos cursos autorizados em todo o Brasil. Do mesmo modo, os estados da região Nordeste, alguns dos quais com grandes externalidades desenvolvidas e outras por desenvolver (turismo, indústria, cooperação para o desenvolvimento em geral etc.), oferece um número injustificadamente pequeno de programas – cerca de 5,6% do total nacional. Mesmo assim, estão concentrados na Bahia, em Pernambuco e, mais recentemente, no Ceará. Na região Sul encontram-se 18,5%, mas a distribuição deles entre os estados da região é bastante desigual, uma vez que grande parte funciona em Santa Catarina, e que o Rio Grande do Sul possui apenas dois (e mesmo assim, recentemente criados). No Centro-Oeste estão 16% dos cursos autorizados, especialmente concentrados em Brasília. O quadro abaixo apresenta a distribuição dos cursos autorizados pelas regiões do país.

Quadro 1  
Número de cursos de bacharelado em Relações Internacionais autorizados a funcionar (março de 2005)

Região	Número de cursos autorizados a funcionar
Norte	1
Nordeste	4
Centro-Oeste	12
Sudeste	44
Sul	14

Fonte: Inep. Dados disponíveis em <http://www.inep.gov.br> – acessado em 15.3.2005.

Uma pergunta importante a se fazer é se essa grande expansão se sustentará no tempo. Parece que não – o número de pedidos de autorização para o funcionamento de novos cursos vem diminuindo desde 2001, o que indica que o surto do crescimento chegou ao fim. Uma outra questão diz respeito ao funcionamento sustentado dos programas autorizados e, nesse aspecto, a situação atual também não é das melhores. Muitos cursos, especialmente nos estados que apresentam grande concentração (o caso de São Paulo e do Distrito Federal) já começam a se ressentir da grande oferta de vagas existentes, e funcionam

com poucos alunos o que, evidentemente, acabará tendo conseqüências sobre a qualidade da formação ministrada, uma vez que os custos operacionais permanecem elevados. Pode-se antever para breve a suspensão de muitos cursos, o que deve se dar juntamente com o encerramento de operações de instituições e com o início da profunda reorganização do setor privado de educação superior.

Um dos aspectos interessantes da grande expansão que recentemente se observou na oferta de formação em nível de graduação em Relações Internacionais são os arranjos peculiares que as instituições de ensino têm procurado implementar em seus cursos. É, de fato, importante que cada uma das instituições procure estabelecer parâmetros próprios de formação na área, oferecendo cursos que podem ter feições mais generalistas ou com foco em determinados aspectos da realidade política, econômica, social e cultural local, estadual e regional. Desse modo, verifica-se que algumas instituições preocupam-se em inserir nas grades curriculares conteúdo programático destinado especificamente a formar capacidade de intervenção na agenda da região – seja ela focada no comércio internacional, agronegócio, negociações internacionais, meio-ambiente, cooperação internacional, terceiro setor, indústria do turismo etc. O fundamental é que isso não se faça em detrimento do conteúdo mínimo que configura o curso de Relações Internacionais e que compõe o cânone internacional do ensino na área. Em outras palavras, a busca de especificidades na grade curricular não pode prejudicar o ensino de Teoria das Relações Internacionais, de Economia Política Internacional, de Direito Internacional, de História das Relações Internacionais, de Análise da Política Externa etc. – disciplinas que compõem o mínimo para a formação na área.

## Os problemas e as virtudes do mercado de trabalho

A expansão recente que se observou na oferta de formação em Relações Internacionais foi problemática e vê-se que a área ainda tem falhas sérias de estruturação. Mas, ao tempo em que se verifica a existência de grande oferta de formação específica, cabe perguntar como está se estruturando o mercado de trabalho para os egressos.

Nesse sentido, a observação geral a ser feita é que o mercado de trabalho para bacharéis e pós-graduados em Relações Internacionais já é uma realidade, ao contrário do que acontecia nos anos 70 quando a UnB criou o primeiro curso e teve que investir energias importantes em divulgar o perfil do egresso e em convencer os potenciais empregadores a empregá-lo. Pode-se afirmar que o mercado tem bom tamanho, comporta múltiplas possibilidades para a organização criativa de carreiras e pode ser expandido – mas isso ainda depende, em grande parte, do comprometimento das instituições de ensino com a divulgação do curso e do perfil do egresso. O mercado está definitivamente consolidado apenas em Brasília, mas existem muitos espaços a serem construídos nos outros estados da federação.

De todas as formações na área de Ciências Humanas, a de Relações Internacionais é uma das que possui maior versatilidade. O egresso do curso tem, potencialmente, muitas possibilidades de se inserir profissionalmente no mercado de trabalho, que se ainda é majoritariamente caracterizado pela forte presença do setor público, tem muitas oportunidades em outros setores.

O setor público, nos diferentes níveis (federal, estadual e municipal), com efeito, foi o que mais cresceu desde os anos 70. Os órgãos da administração federal estão preparados para lidar com as interfaces externas das diferentes políticas públicas, nas mais diversas áreas. Todos os ministérios possuem assessorias internacionais e muitas divisões e departamentos que lidam com temas internacionais e oferecem oportunidades de trabalho para o profissional de Relações Internacionais, seja na área da cooperação internacional, da negociação internacional seja da gestão de programas de governo.

Diferentes carreiras de Estado foram organizadas ao longo dos anos 90 com o objetivo de atrair quadros para a atuação direta na formulação de políticas públicas com repercussão internacional, rompendo o monopólio da carreira diplomática nesses assuntos. Assim, as carreiras de analista de comércio exterior (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), de analista de finanças e controle e de especialista em políticas públicas e gestão governamental (Ministério do Planejamento), de analista de informações

e pesquisador (Agência Brasileira de Inteligência), entre outras, possuem grandes atrativos para os profissionais recém-formados, tanto pela remuneração e estabilidade, quanto pelo fato de oferecerem a possibilidade de atuação na área de Relações Internacionais. Além da administração direta, as agências reguladoras, criadas ao longo da segunda metade dos anos 90, também possuem estruturas de cooperação e assessoria internacional e oferecem carreiras estruturadas.

Oportunidades de trabalho na área têm surgido nos últimos anos em decorrência da criação de assessorias e secretarias de assuntos internacionais nos governos estaduais e municipais (especialmente das capitais). Esse é um movimento importante que evidencia que os governos das entidades subnacionais desejam preparar-se melhor para tratar os temas da agenda internacional do Brasil que lhes interessam, como a atração de investimentos estrangeiros, projetos de cooperação técnica internacional e o diálogo com as áreas técnicas do governo federal que gerenciam programas de financiamento externo, entre muitas outras necessidades. O próprio Ministério das Relações Exteriores percebeu essa movimentação e criou, em 1997, uma Assessoria de Relações Federativas, com o objetivo precípua de assessorar os governos estaduais e municipais nas suas relações externas.

As organizações internacionais que possuem representação no Brasil são tradicionais empregadores de egressos de cursos de Relações Internacionais. Com efeito, a gestão de projetos de cooperação e das relações com os órgãos do Poder Executivo tem demandado mão-de-obra especializada de forma crescente. Do mesmo modo, embaixadas e consulados estrangeiros aumentaram sua participação no mercado de trabalho especializado, tanto por necessitarem ampliar os serviços de monitoramento político e econômico, quanto por seus escritórios de prospecção de negócios mostrarem-se muito mais ativos ao longo dos últimos anos.

O aumento do número de postos de trabalho no setor privado permanece como a grande promessa da área. É fato que muitos bancos, indústrias de grande e médio portes e empresas do setor de serviços (turismo, exportação e importação, consultorias etc.) têm atraído para seus quadros profissionais com formação em Relações Internacionais,



especialmente por meio dos programas de *trainees* que recrutam jovens egressos de diversas áreas, mas este caminho ainda tem de ser trabalhado com atenção.

O terceiro setor tem crescido em importância como recrutador de quadros na área ao longo das duas últimas décadas. As organizações não-governamentais brasileiras e estrangeiras passaram a assumir funções de intermediação que eram inéditas até bem pouco tempo atrás. Com efeito, muitas organizações que militam na área ambiental, saúde, cultural etc., estão conectadas a amplas redes internacionais de congêneres que, por vezes, lhes propiciam assistência e cooperação técnica e financiamento para projetos. Algumas das grandes organizações que atuam na área ambiental, por exemplo, possuem escritórios de representação bastante ativos no Brasil, com o objetivo de monitorar as atividades dos governos locais e de pressionar o poder público.

A carreira acadêmica promete ser uma grande empregadora nos próximos anos. A expansão do ensino de graduação por si só já é indicador bastante auspicioso de que deve crescer o recrutamento de quadros com formação específica, especialmente com pós-graduação. Os critérios que o Ministério da Educação adotou para autorizar novos cursos, adicionadas às exigências constantes do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior para o credenciamento dos cursos existentes, indicam que as instituições de ensino devem empenhar-se cada vez mais em atrair profissionais experimentados para as suas salas de aula.

## Conclusão

A evolução do mercado de trabalho para profissionais de Relações Internacionais, juntamente com a transformação do quadro de oferta do ensino especializado que se desenrolaram ao longo dos últimos anos, permite que se proponha, como conclusão, um perfil profissional de síntese. Para tanto, é necessário contemplar as experiências de formação desenvolvidas desde as origens do ensino na área do Brasil, considerar as suas especificidades e contrapô-las às demandas do mercado. É, também, necessário considerar que o crescimento do

ensino de Relações Internacionais, juntamente com a expansão e o amadurecimento da reflexão científico-acadêmica especializada, são dois processos interligados, que traduzem o modo como os atores sociais e o Estado responderam à internacionalização crescente da vida nacional e como procuram se adaptar aos desafios e às oportunidades disso decorrente.

Assim, o profissional de Relações Internacionais é, acima de tudo, um formulador e implementador de políticas de repercussão internacional para os seus empregadores – sejam eles públicos, privados ou do terceiro setor, nacionais ou internacionais – é, em poucas palavras, um agente preparado para mediar a complexa interface entre o externo e o interno, cujo raio de ação cresceu ao longo dos últimos anos.

**PARTE II**  
**Poder nacional e segurança**



## Entre a retórica e o realismo: o peso da política exterior do Brasil de Vargas a Lula (1954-2005)

*José Flávio Sombra Saraiva\**

O presente capítulo tem o objetivo de escrutinar a política externa do Brasil de 1954 a 2005, do ocaso da era Vargas à erupção de Lula. Observam-se os temas dominantes na agenda, as tendências conceituais e práticas e, em especial, o curso profundo que confere certa racionalidade e explícita organicidade à ação externa do Brasil na sociedade internacional. O ângulo da política exterior domina a análise, muito embora vinculada aos fatores mais profundos e estruturais que a fazem adquirir inteligibilidade bem como legitimidade social e política.

O argumento central é o de que foi grande o peso da política exterior no conjunto das relações internacionais do Brasil, no meio século desde o nascimento do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, na busca pela afirmação dos objetivos e interesses nacionais. A política exterior ocupou papel supletivo, embora privilegiado, na conformação da base industrial, modernizada e integrada do Brasil ao mundo. Com raros períodos de baixa atenção a essa dimensão da construção do desenvolvimento nacional, a política exterior foi parte da formação da própria nacionalidade e do republicanismo renovado no Brasil na segunda metade do século XX.

O estudo está dividido em quatro partes. Na primeira, avaliam-se os fatores que fazem da política externa do Brasil uma matéria conectada não apenas às óbvias determinações emanadas da dinâmica da sociedade internacional, mas igualmente por suas relações com a política interna, a economia, a sociedade e a inteligência. A segunda está voltada para a discussão, ao longo dos cinquenta anos, do binômio nacionalismo econômico e autonomia decisória externa. Esses dois eixos

---

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e diretor-geral do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI)

compuseram as bases para a eficácia externa e conferiram legitimidade interna à política exterior do Brasil no período. A terceira parte aborda o tempo fugaz e diminuto que comprometeu a tradição de racionalidade e de defesa explícita dos interesses nacionais. A última se dedica a sugerir e propor temas para uma renovada política exterior para os próximos cinquenta anos.

## **A dinâmica das “forças profundas”: a política externa e suas relações com a política interna, a economia, a sociedade e a inteligência brasileiras**

A política exterior não é derivada, no Brasil, dos regimes políticos<sup>1</sup>. Ao contrário dos assuntos domésticos do Estado-nação, ela tem certo traço de permanência. As leituras intelectuais e os jogos práticos que ensejam o lugar do Brasil no mundo variaram no tempo. O caudal de idéias, conceitos, formulações e práticas do Estado brasileiro em sua ação externa é característica que marca não apenas a história da política exterior do país nos últimos cinquenta anos, mas a própria formação do Brasil contemporâneo.

Do quadrante que separa o nascimento do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), em 1954, até sua consolidação, no início do novo milênio, como patrimônio nacional de reflexão acerca dos temas atinentes à cena internacional, a política externa do Brasil cresceu em densidade e escopo. Passando por regimes endurecidos e fases de democratização, resistiu como uma área de Estado e não se rendeu de forma simples ao jogo volátil dos governos que se sucederam.

Esse argumento, no entanto, não merece ser endeusado. A continuidade em política externa não se impôs de forma natural nem é resultado de uma certa intervenção do “direito divino dos reis”. Houve mudanças e oscilações – histórica e socialmente determinadas por forças políticas, sociais e economicamente organizadas, além de forças intelectuais – que atuaram na conformação da política externa do Brasil,

---

<sup>1</sup> Ver, para a discussão teórica em torno do tema das relações entre os regimes políticos e as políticas exteriores dos estados, o livro por mim organizado: SARAIVA, José Flávio (ed.), *Foreign Policy and Political Regime*, Brasília, IBRI, 2003.

além de fatores advindos das transformações do sistema internacional. Houve também diversidade de opiniões, embates e choques de projetos nacionais que se espalharam sobre as estratégias e táticas da política exterior do Brasil.

O meio século que separa o suicídio de Getúlio Vargas da chegada ao poder nacional de Lula – chefe de Estado recrutado, de forma inédita em relação às possibilidades políticas do tempo de Vargas, no estrato social mais baixo da pirâmide social brasileira – nem é um tempo menor, nem a política externa pode ser entendida sem os insumos da política interna. Embora inexista nexos direto automático, há relações umbilicais entre esses dois mundos.

A história política brasileira dos últimos cinquenta anos não poderia descartar as relações naturalmente constituídas entre as dimensões internas e externas do poder político. O Brasil, nesse período, saiu de uma complexa transição política, ante a morte do caudilho fundador da modernidade brasileira, e chegou à condição de nação, que, mesmo inconclusa, orgulha-se do patrimônio constituído na sua forma de agir no seio da sociedade internacional nos dias de hoje.

As transformações internas que ocorreram no Brasil nos anos 50, e 60 e décadas seguintes do século XX – especialmente nos campos da modernização, urbanização, industrialização, sem mencionar as sistoles e diástoles políticas entre regimes políticos autocráticos e democráticos, bem como de governos nacionalistas e ocidentalistas – compuseram as “forças profundas” em torno das quais operou a ação externa do Estado<sup>2</sup>. Houve, como para outros estados nacionais, conseqüências geradas por tais modificações estruturais no plano da inserção internacional do Brasil.

Essas transformações, ao lado daquelas advindas das acomodações contemporâneas às relações internacionais da segunda metade dos anos 50 – especialmente as que emanaram da passagem da fase mais

---

<sup>2</sup> O conceito de “forças profundas”, desenvolvido pela escola francesa de relações internacionais, aproxima os fatores multicausais que operam na formação das estruturas da vida internacional e possuem uma duração no tempo que se dilata. Ver RENOUVIN, Pierre & DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo, Difel.

dura da Guerra Fria para a coexistência pacífica<sup>3</sup> – compuseram as estruturas causais em torno das quais a política externa prosperou como uma das áreas vitais para a construção do Brasil contemporâneo. Nesse contexto, é natural que oscilações, ênfases e certas mudanças de padrões, modelos e paradigmas tenham permitido vislumbrar uma dança, oscilante entre descompassos rítmicos e passos bem definidos e elegantes, no baile das formulações e práticas que fazem do Brasil um país prestigiado no concerto das nações.

Continuidade e mudança oscilam não apenas na história da política exterior do Brasil. Tema comum ao estudo da política exterior dos estados, apesar das diferenças históricas e culturais que alinham e desalinham políticas exteriores, o caso brasileiro explicita quanto o saber político, a visão de conjunto e o profissionalismo diplomático navegaram juntos em meio às turbulências políticas do tempo mais nervoso e ciclotímico da política interna.

A dramaticidade do tiro no coração de Getúlio Vargas, em 1954, despedindo-se da vida “para entrar na História”, como insistira em sua carta-testamento, elucida o quanto esse personagem político influenciou e foi influenciado pelas verdadeiras “forças profundas” que subjazem aos pilares da política externa do Brasil nos últimos cinquenta anos. Vargas rompeu o modelo anterior de inserção internacional do Brasil – o da agroexportação – para modernizar, de vez, a agenda, os instrumentos, os discursos e a prática da política internacional do Brasil<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Lembremos que a fase mais candente do enfrentamento da Guerra Fria, iniciada em 1947 na primeira crise de Berlim, ameniza-se em meados dos anos 1950, com a morte de Stalin e Truman, além da superação gradual da grande crise da Coreia e da retomada progressiva do diálogo interno europeu, especialmente depois do Tratado de Eliseu, entre a Alemanha e a França. Ver, nesse caso, SARAIVA, José Flávio Sombra. “Dois gigantes e um condomínio: da Guerra Fria à coexistência pacífica”. In: SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações Internacionais: dois séculos de História*, vol II, Brasília, IBRI, 2001, p. 19-62.

<sup>4</sup> O estudo detalhado do modelo agro-exportador de política externa e de sua ruptura em direção a um novo modelo, industrialista e desenvolvimentista, está bem desenvolvido no clássico de CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo, *História da política externa do Brasil*. Brasília, Editora da UnB-IBRI, Coleção O Brasil e o Mundo, 2002. Adicionalmente, para melhor elucidação do funcionamento do modelo agroexportador e sua política externa, recomenda-se a leitura de BUENO, Clodoaldo, *Política externa da primeira república; os nos de pogue – de 1902 a 1918*. São Paulo, Paz e Terra, 2003.



A “permanência de Vargas”<sup>5</sup> está para a política externa republicana da segunda metade do século XX como a consolidação do Estado nacional está, no século XIX, para Pedro II.

A economia também teve seu peso como força profunda que operou na base das oscilações e ênfases da política externa do Brasil. Difícil entender o Brasil sem lembrar que, nos primeiros anos da década de 1950, o país era ainda profundamente agrário, concentrando cerca de 80% das exportações em apenas dois produtos: café e cacau. A industrialização era a alavanca para impulsionar o país para a modernidade social e política. O desafio da construção da sociedade civil “civilizada” permaneceu como um constante desafio ao longo dos últimos cinquenta anos.

Os resultados do movimento de indução do Estado como operador privilegiado do desenvolvimento nacional já se faziam visíveis, mas ainda não se traduziam em transformação abrupta da pauta exportadora. O tímido viés industrial e de valor agregado ao produto exportado era acanhado, e ainda não proporcionara ao Brasil novo lugar na política internacional, apesar das tentativas diplomáticas de ampliar sua presença na sociedade internacional, especialmente ante a ofensiva participativa na nascente Organização das Nações Unidas.

O retorno de Vargas, em 1951, após acachapante vitória eleitoral no ano anterior, permitia o aprofundamento do nacionalismo econômico, do qual decorreram duas decisões capitais: a criação da Petrobras e da Eletrobras. A Petrobras, fundada no mesmo ano que o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, forçava o envolvimento direto do Estado no estabelecimento da base energética do processo produtivo nacional. O monopólio estatal da prospecção do petróleo, associado ao controle da eletricidade, fornecia instrumentos complementares à modernização industrial, antes ensaiada por meio de diferentes criações. A Companhia Siderúrgica Nacional (Volta Redonda, Rio de Janeiro), a Fábrica Nacional de Motores e a Companhia Vale do Rio Doce foram heranças importantes do primeiro governo Vargas.

---

<sup>5</sup> BARBOSA, Antonio. A permanência de Vargas. *Correio Braziliense*, 23 de agosto de 2004, caderno Gabarito G, p. 9.

Outra força profunda, com incontestável relação à base da ação externa do Brasil, nas últimas décadas do século XX, foi a dinâmica social. A historiografia social brasileira não tem mais dúvidas acerca das drásticas transformações sociais operadas no tecido social a partir da urbanização e da industrialização no Brasil. A feitura de um país urbano, que abandonou em poucas décadas o campo, conformando centros populacionais adensados em particular no litoral, marcou a política interna e a externa. A emergência dos setores médios dos centros urbanos transferiu a política do interior para os grandes centros. Não se assistia mais à política nacional de forma “bestializada”, como fora a transição do Império para a República. As novas forças sociais exigiam mudanças nos padrões de vida interna, no conjunto social e na inserção internacional do país.

Apesar de certo cinismo das elites e das incomensuráveis disparidades sociais e educacionais que se alteraram de forma muito lenta nessas décadas, houve algum processo de “humanização” do capitalismo brasileiro, explicitado pela arregimentação de forças políticas e sindicais em torno da defesa da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e dos direitos trabalhistas. Em uma sociedade historicamente marcada pela longa duração da escravidão e outras formas ainda mais sutis de exploração do trabalho, a institucionalização de direitos como o do salário-mínimo permitiu a elevação dos níveis de cidadania. Apesar do antivarguismo historiográfico, que procura negar esses avanços, os balanços mais recentes sobre a era Vargas, em sua maioria reconhecem a força interna – não apenas derivada das tendências internacionais – das decisões políticas de cunho social que ficaram como legado inexorável daquele período.

Essas transformações atuaram diretamente no núcleo do poder político nacional. O nacionalismo econômico – a maior “permanência” de Vargas – associado ao novo perfil do aglutinamento de forças sindicais ansiosas pela defesa dos novos direitos acoplados à incipiente industrialização, era o espaço natural para a luta pelo Estado. Forças de direita, encabeçadas pela União Democrática Nacional (UDN), não perdoavam essa “distorção” dos interesses nacionais. Ligadas às velhas elites agrárias ou aos setores liberais internacionalizados, elas, renovadas, ocuparam a cena política durante grande parte das décadas de 1950 e

1960. Assentaram, ao longo dos anos 50, as bases para a incursão da direita no poder político pela via golpista. O ano de 1964 traduziu esse desejo em forma de conspiração contra a democratização em marcha.

Vargas havia-se colocado à frente do trabalhismo, consciente de que a única forma de conter a conspiração da direita liberal era a mobilização das massas e a coalizão do poder entre os dois partidos hegemônicos – o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social-Democrata Brasileiro (PSD). Essa aliança bipartidária manteria o esquema de poder no período pós-Vargas, com Juscelino Kubitschek e João Goulart, de 1954 a 1964, apesar do interregno de Jânio Quadros, em 1961.

É evidente que a política externa recebeu influxos dessas causalidades profundas que alimentaram a vida nacional. A criação do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, em 1954, no contexto dramático dos últimos meses do segundo governo Vargas, é exemplo cristalino do quanto o debate nacional em torno do desenvolvimento e das formas de inserção internacional migrou da política interna para a política externa. O IBRI nasceu com a vocação de ser o lócus privilegiado, na sociedade civil, para promover e ampliar o debate da inteligência brasileira acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. A fundação da *Revista Brasileira de Relações Internacionais* (RBPI), quatro anos depois, viria coroar esse esforço do pensar o mundo e o lugar do Brasil no concerto das nações a partir do próprio país e não da cópia acrítica de texto de outras partes.

A dimensão societária das relações internacionais no Brasil não é nova. O Brasil empreendeu, naqueles anos, fortíssimo debate internacionalista no seio da sociedade civil, no Parlamento, nas universidades, nas empresas e na imprensa, entre outros canais da formação da opinião pública<sup>6</sup>. Mesmo que alguns “presentistas”

---

<sup>6</sup> Uma série de teses doutorais abordou recentemente as relações entre a política exterior desse período e a força da discussão pública que dela se fazia. Ver, por exemplo, MANZUR, Tânia Pechir Gomes, *Opinião pública e política exterior nos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964)*. Brasília, Universidade de Brasília, 2001; BARBOSA, Antonio José. *O parlamento e a política externa do Brasil, 1961-1967*. Brasília, Universidade de Brasília, 2000.

imaginem que a sofisticada discussão das relações internacionais do Brasil seja um privilégio recente – especialmente das discussões que emanam da profissionalização do campo das Relações Internacionais no país na última década ante a expansão dos cursos de graduação universitária e da profusão de grupos de trabalho, pesquisa e *lobby* na área internacional – ela não o é. O IBRI, ao lado do Instituto Superior de Estudos Brasileiro (ISEB), do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), da Escola Superior de Guerra (ESG), entre outras tantas instituições criadas ou desenvolvidas em torno da herança Vargas ou do debate internacionalista daqueles anos, foi berço da moderna visão brasileira das relações internacionais.

A formação de uma inteligência brasileira nas relações internacionais daquelas décadas não pode ser subestimada como força profunda. O desenvolvimento de um pensamento brasileiro na área é também fator causal do adensamento da política exterior do Brasil e raiz de uma tradição que, em contato posterior com outras fontes, como o pensamento cepalino e com os teóricos da dependência, ampliaram o raio de ação dessas formulações pelo espaço latino-americano. As forças intelectuais – como estrutura imaterial que se forma no sistema de causalidade das relações internacionais – já provaram seu vigor na pavimentação da prática política dos estados, como lembra Pierre Renouvin<sup>7</sup>.

Fundadores do IBRI como Hélio Jaguaribe, San Tiago Dantas, Cleantho de Paiva Leite, Hermes Lima, Austregésilo de Athayde, Ewaldo Correia Lima, Afonso Arinos de Melo Franco, Assis Chateaubriand, Cyro de Freitas Valle, Gustavo Capanema, Haroldo Valadão, e Josué de Castro, entre outros, emprestaram seus nomes, em 1954, aos Conselhos Curador e Consultivo dessa incipiente experiência de formação de expertise internacionalista no Brasil. De intelectuais nacionalistas a profissionais da diplomacia, passando por políticos liberais, eles estiveram, ao longo dos últimos cinquenta anos, atuando na formulação e na discussão pública da política exterior do

---

<sup>7</sup> RENOUVIN, Pierre. *Histoire des relations internationales*. Paris, Hachette, 1994.

Brasil, quer no campo do “nacionalismo de fins”<sup>8</sup>, quer na defesa do internacionalismo liberal.

O coroamento desse esforço se fez com o lançamento, em 1958, já no governo Kubitschek, da *Revista Brasileira de Relações Internacionais* (RBPI). Seu endereço – na Avenida Treze de Maio, 23, sala 1204, no Rio de Janeiro – passou a ser um *carrefour* de opiniões, propostas e acompanhamento das grandes questões internacionais daquele tempo. Como lembra o primeiro número da RBPI, lançado em março de 1958: “é seu objetivo (IBRI) promover e estimular o estudo imparcial dos problemas internacionais, especialmente os que interessam à política exterior do Brasil”<sup>9</sup>.

Nem todos os estudos foram tão “imparciais”, uma vez que a paixão do nacionalismo econômico em contraposição ao ideário liberal da UDN e dos setores ocidentalistas da chancelaria contaminariam, em muito, os debates. O embate, no entanto, expunha quão vivas eram as posições e os ângulos acerca do lugar do Brasil no concerto das nações.

*Ex positis*, a política exterior do Brasil emana não apenas da formulação de um corpo de ação profissional do Estado. Deriva, em especial, da realidade histórica, política, econômica, social e intelectual em torno da qual a correta instrumentalização da diplomacia brasileira tornou exequível a afirmação internacional do Brasil nos últimos cinquenta anos. Essa é uma nuance que necessita ser resguardada, quer do ponto de vista epistemológico, quer do ponto de vista prático.

## De paradigma para paradigma, a autonomia e o nacionalismo econômico: conceitos que perpassam os cinquenta anos

A evolução dos cinquenta anos de política exterior do Brasil foi, portanto, marcada por oscilações. As ondas de mudança, embora não derivadas dos regimes políticos, não são, no entanto, tão tênues quanto

---

<sup>8</sup> Conceito sugerido por Moniz Bandeira. Ver BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

<sup>9</sup> *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1 (1), 1958, capa interior.

os ideólogos da “diplomacia da eterna continuidade” formularam em seus argumentos<sup>10</sup>. Inventada por alguns diplomatas profissionais e reforçada pela história diplomática tradicional, essa imagem ainda perpassa entendimentos menos avisados do intrincado jogo das relações internacionais do Brasil.

Houve diferenças relevantes além das simples aparências ou ênfases ao longo da história da política exterior republicana. A irrupção da moderna História das Relações Internacionais no Brasil, com suas inovações metodológicas, há muito superou o ciclo saturado de endeusamento da continuidade. Compassos temporais moveram-se para dar lugar a conteúdos, formas e tendências diversas e contraditórias na evolução das relações externas do Brasil. Bueno e Cervo já sugeriram, para os dois séculos desde nossa independência política, cinco paradigmas, correspondendo cada um deles a uma periodização, com a qual se procurou inserir a conjuntura nas estruturas históricas e articular a micro e macro-história para obter uma interpretação categorizada e sistemática da evolução da política exterior do Brasil.

Esses cinco paradigmas afirmaram-se na moderna literatura da história das relações internacionais do Brasil. De forma sintética, são os seguintes:

(a) o das concessões sem barganha da época da independência (1808-1828), pelo qual se sacrificou o interesse nacional até meados da década de 1840;

---

<sup>10</sup> Há uma forte tradição da história diplomática tradicional que, de Pandiá Calógeras, Delgado de Carvalho e Hélio Viana a autores cujos títulos foram editados mais recentemente, retifica o conceito de unidade sem mudança na diplomacia brasileira. A idéia, além de servir como alibi para a justificativa da ação diplomática como dotada de certa racionalidade, superior à da evolução dos próprios interesses em transformação da sociedade nacional e internacional, foi corporificada na imagem de que o Itamaraty atuou, nesses cinquenta anos (e não apenas nessa quadratura) como um certo Estado dentro do Estado. Em outros casos, a idéia de continuidade no tempo expõe um jogo corporativo e auto-suficiente da burocracia diplomática brasileira. A mitificação do próprio barão do Rio Branco é um exemplo desse mecanismo de preservação da diplomacia profissional. Ver o excelente artigo de Alberto da Costa e Silva nas discussões do centenário da chegada do barão do Rio Branco à chancelaria brasileira em 1902. Ver COSTA E SILVA, Alberto, “O Barão do Rio Branco e Modernização do Brasil”. In: CARDIM, Carlos Henrique e ALMINO, João (orgs.) *Rio Branco: a América do Sul e a modernização do Brasil*. Brasília: IPRI, 2002, p. 281-288.

(b) o da leitura complexa do interesse nacional, aliado à determinação de preservar o exercício soberano da vontade nacional (1844-1889);

(c) o da diplomacia da agroexportação e dos grandes alinhamentos com que a República subordinou o serviço da diplomacia aos interesses do segmento interno socialmente hegemônico, particularmente os plantadores e exportadores de café (1889-1930);

(d) o do modelo de política exterior do nacional-desenvolvimentismo, que acoplou, finalmente, a face externa da política às demandas do moderno desenvolvimento, de 1930 à década de 1980;

(e) o da dança dos três paradigmas disponíveis simultaneamente, no tempo mais recente da política externa do Brasil (1990 e início da nova década): o da sobrevivência limitada do nacional-desenvolvimentismo, o da expansão do liberalismo desenfreado, e o do Estado logístico, que equilibra os dois anteriores<sup>11</sup>.

Mais recentemente, enfoques adicionais sofisticaram a análise paradigmática. O desabrochar de paradigmas que se sucederam, no meio século que separa o nascimento do IBRI dos dias atuais, é um tema que vem merecendo especial atenção dos estudiosos<sup>12</sup>. Outras avaliações, mais interessadas nas transições do nacional-desenvolvimentismo para as visões neoliberais que imperaram na Chancelaria, mostraram o quanto houve de movimento e transições expressivas na ação externa do Brasil nas últimas décadas<sup>13</sup>. E mesmo avaliações menos acadêmicas, conduzidas por membros da própria diplomacia, sublinharam formas de inserção diversas nos últimos cinquenta anos<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. Um percurso acadêmico modelar: Amado Luiz Cervo e a afirmação da historiografia das relações internacionais no Brasil. In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org.). *Relações internacionais – visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003, p. 27.

<sup>12</sup> Ver, por exemplo, o artigo de CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático, *Revista Brasileira de Relações Internacionais*, 46(2), p. 5-25.

<sup>13</sup> VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. A política externa em transição: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: MARTINS, Estevão (org.), *op. cit.*, p. 63-105.

<sup>14</sup> O diplomata profissional Gelson Fonseca Jr. procurou distinguir pelo menos dois ciclos na política exterior do Brasil da segunda metade do século XX: o chamado período da “autonomia pela distância”, de corte mais nacionalista, em relação ao período mais recente da “autonomia pela participação”, que compõe melhor com o que Vizenti e Cervo, entre outros, chamariam de período neoliberal. Por outro lado, outro diplomata, Samuel Pinheiro

Em todo caso, há dois conceitos que perpassam os cinqüenta anos em tela, seja para adotá-los como vetores do esforço externo de afirmação do Brasil perante o mundo, seja para rechaçá-los como conceitos ou estratégias do agir no meio internacional. As elites se dividiram sobre esses dois conceitos. No entanto, o nacionalismo econômico e a valorização da autonomia compuseram as bases em torno das quais se orientaram as principais formulações e ações externas do Brasil no meio século sob avaliação. O IBRI, de certa maneira, tem sua trajetória marcada por ser um ponto de contato do pensamento societário das relações internacionais com a discussão em torno desses dois conceitos.

O binômio nacionalismo econômico e a autonomia decisória externa conferiram racionalidade e produziram resultados incontestáveis para a inserção internacional de um país que saía do mundo agrário e caminhava para um difícil industrialismo no Sul. Hélio Jaguaribe, único membro fundador do IBRI que nos acompanha até hoje, manifestou, inúmeras vezes, quase à exaustão, que o Brasil era um país especial nessa matéria. Dispensando a vocação para servidão e submissão, o Brasil buscou, em grande parte da segunda metade do século XX, passando de governos autocráticos a democráticos, a inserção soberana e autônoma. Esse exercício de busca de brechas no intrincado jogo do sistema internacional, tanto no auge da Guerra Fria quando ante o seu arrefecimento, foi marca indelével da política exterior do Brasil.

Em seu memorável artigo intitulado “Hegemonia cêntrica e autonomia periférica”, Jaguaribe lembrava a força dessa ginástica diplomática na história dos povos<sup>15</sup>. Seus ganhos permitiriam a melhor defesa dos interesses nacionais, diante da diversidade de visões e concepções em torno do desenvolvimento nacional e da segurança externa. Mais recentemente, teses doutorais de brasilianistas nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha procuraram relevar o peso do que Andrew

---

Guimarães, da linha mais à esquerda do Itamaraty, insistiu na periferização do Brasil durante um longo período da história brasileira. Ver GUIMARÃES, Samuel. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: UFRGS/Contraponto, 2002.

<sup>15</sup> JAGUARIBE, Hélio. *Hegemonia cêntrica e autonomia periférica, Relações Internacionais*. Universidade de Brasília, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, 1981.



Hurrell chamou de *the quest for autonomy*<sup>16</sup> na política exterior do Brasil.

A leitura dos interesses nacionais acoplados ao desenvolvimento de certa margem de exercício de autonomia no plano internacional foi marca da ação externa do Brasil. O que se verificou na prática, ao longo do meio século, foi o predomínio dessas visões sobre as demais. Um texto seminal de Oswaldo Aranha – um dos maiores estrategistas da política exterior do período Vargas e ainda durante quase uma década depois do suicídio do estadista gaúcho –, publicado no segundo número da *Revista Brasileira de Política Internacional*, fala por si:

O Brasil não é somente uma das dez nações mais importantes entre as oitenta e duas que compõem as Nações Unidas. Ele é também um país que se industrializa a passo acelerado. Industrialismo e isolacionismo são concepções inconciliáveis. Um país industrial é um país que compra matérias-primas no mundo inteiro, como o Brasil já o faz na Indonésia e na Tailândia. Um país industrial é um país que, sob pena de perecer, tem que exportar para todos os mercados do mundo. Se nos contentamos em permanecer como celeiro colonial de matérias-primas, poderemos ignorar o que se passa na Ásia contemporânea e considerar a Conferência de Bandung como uma curiosidade diplomática, continuando a vender hoje o que vendíamos ao tempo do Império, aos mesmos fregueses tradicionais. Se, ao contrário, temos consciência do papel que está destinado ao Brasil industrializado, não podemos desdenhar a potencialidade comercial da terça parte do mundo. O Brasil não pode antecipadamente dar-se por vencido na competição internacional<sup>17</sup>.

As palavras de Oswaldo Aranha podem ser repetidas nos dias de hoje com grande atualidade. Conferem profunda racionalidade ao tempo prolongado das cinco décadas, de Vargas a Lula. É evidente que não foi o Brasil o único país do mundo a vislumbrar nova forma de

---

<sup>16</sup> HURRELL, Andrew. *The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in The International System*. Oxford: Oxford University, 1986 (tese de doutorado).

<sup>17</sup> ARANHA, Oswaldo. Relações diplomáticas com a União Soviética, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1(2), junho de 1958, p. 21.

inserção na ordem internacional bipolar. De fato, o clamor pelo desenvolvimento nacional via industrialização voltado para o mercado interno e para o desenrolar de uma política comercial externa ativa fez-se consenso entre nações em vias de desenvolvimento.

A divisão ideológica do mundo vinha sendo, de forma crescente e consistente, objeto de ataques frontais por parte dos países que deflagravam lutas nacionalistas contra as metrópoles ou que acabavam de sair do sistema colonial. Para esses, localizados especialmente na África e na Ásia, a libertação política significava a continuação da tutela econômica. Era uma frustração que necessitava ser digerida por meio de uma voz ativa e concertada. O mecanismo encontrado seria a luta por uma nova ordem econômica internacional mais justa entre o Norte e o Sul.

O Brasil, que há muito saíra da situação colonial e já tinha constituído um Estado com níveis bem mais sofisticados e eficazes na sua burocracia política e econômica, saiu à frente na obsediante determinação desenvolvimentista. Transformou as demandas terceiro-mundistas de desenvolvimento em importante estratégia multilateral, no plano da retórica, para garantir ganhos no espaço bilateral, pela via do realismo prudente e cooperativo, mais ao estilo grociano de fazer política internacional. Desenvolveu o método pragmático para lidar com as ambigüidades da política exterior do nacional-desenvolvimentismo.

O cálculo racional foi arma poderosa do Brasil na ordem internacional do final de 1960 e 1970. O governo Médici fez distinção fundamental entre a “política externa do Brasil” e a “política internacional do Brasil”. A primeira lidaria com os princípios relacionados aos direitos dos povos tais como soberania, igualdade das nações, autodeterminação e não-intervenção. As relações com os Estados Unidos deveriam ser primordialmente vistas dentro dessa dimensão, marcadas pelo juridicismo e respeito às normas internacionais.

Mas a “política externa do Brasil” deveria enfrentar os verdadeiros desafios, ou seja, aqueles ligados ao projeto do desenvolvimento nacional. Por meio dela, o país deveria migrar dos postulados gerais para matérias práticas julgadas nos termos dos critérios racionais e dos

cálculos de custo e benefício. Em outras palavras, instaurava-se conceitualmente, no centro da ação diplomática do país, o cálculo pragmático e estratégico.

Não era realismo clássico o que se apresentava. Era a leitura adequada dos interesses nacionais, especialmente daqueles que emanavam da necessidade de encontrar um lugar mais conveniente para o Brasil no mundo. A percepção correta dos desafios internacionais que se impunham a um país jovem, mas dotado de grande territorialidade, bem como a vocação para o uso do diálogo diplomático em detrimento do uso desmesurado da força como elemento de dissuasão, eram referências desse esforço. Talvez fosse esse mesmo o caminho de uma “potência média”<sup>18</sup>, relativamente satisfeita, mas com interesses a realizar no plano externo, como o são, em certa medida, a Índia, a China e a África do Sul.

Foram tais bases conceituais e práticas, muito próprias à política externa brasileira, mas não exclusivas a ela, que levaram o país a encontrar seu lugar na ordem internacional da Guerra Fria e na subsequente flexibilização dessa mesma ordem nas décadas de 1960, 1970 e 1980. O Brasil criticou a distribuição de poder no sistema internacional, que havia congelado a possibilidade de emergência de novos centros de formulação de agenda internacional, como o próprio Brasil e os países da América Latina. Isso implicava crítica direta aos Estados Unidos e à União Soviética, bem como engendrar consistente política de busca de novos parceiros econômicos sem restrições de ordem ideológica. Essa tendência prosseguiria nas décadas seguintes, como menciona Lessa<sup>19</sup>.

A coexistência pacífica, a distensão, os esforços internacionais para o descongelamento do poder mundial encaminhados pela própria Europa, as dissidências intra-imperiais, bem como a emergência de novos atores econômicos nas relações internacionais, facilitaram o desenvolvimento de uma política exterior do Brasil com maior grau de autonomia. Mas haveria riscos visíveis para esse modelo de inserção

---

<sup>18</sup> Ver, por exemplo, os debates recentes sobre essa idéia em DANIEL, John; HABIB, Adam & SOUTHALL, Roger. *State of the Nation*. Pretoria: HSRC Press, 2003.

<sup>19</sup> LESSA, Antonio Carlos. *A parceria bloqueada: as relações internacionais entre França e Brasil. 1945-2000*. Brasília: Universidade de Brasília, 2000 (tese de doutorado).

já em 1970. Incertezas se impuseram sobre a ordem internacional ante o complexo e confuso *brave new world* gestado pelas crises do petróleo e dos juros americanos. Passava-se a exigir uma ação nova e mais flexível da política exterior do Brasil.

Daí o Brasil ter agido na condição de “intruso bem-vindo” no sistema das relações internacionais na evolução das cinco décadas. Intruso porque o seu lugar não era natural. Mas não era um país intruso à forma da Alemanha na era guilhermina do século XIX ou à maneira do Japão do Príncipe Konoye no século XX. Apresentou-se com grande sentido de responsabilidade internacional. As idéias e ideologias do “Brasil Grande” dos militares nacionalistas como Médici e Geisel ofereceram certa dose de voluntarismo à afirmação da autonomia como via de inserção no mundo em transformação.

Em nenhum momento, no entanto, o Brasil postulou a destruição das regras do jogo internacional. Procurou alterar, de maneira gradualista, a posição relativa do país na hierarquia de poderes. A diplomacia empreendeu toda sua *expertise* acumulada no trato dos assuntos internacionais para fazer do Brasil um país respeitado no seio da comunidade das nações. Busca de prestígio, retórica universalista e realismo pragmático de fins compuseram a tríade da ação diplomática empreendida na longa duração do meio século ora avaliado.

A euforia desenvolvimentista tinha base tanto nos setores industriais quanto nos gestores do Estado. Perpassava o tecido social, em especial os setores médios da sociedade, e facilitava a relação simbiótica entre empresários, políticos, militares, burocracia civil, diplomatas do Itamaraty e setores importantes da opinião pública organizada, incluindo os setores influentes da mídia escrita. Vale lembrar que vários jornais de circulação nacional, como *O Estado de São Paulo* e o *Jornal do Brasil*, apesar de diferenças de enfoques, insistiam que a política externa do Brasil retratava a parte salutar de um regime político fechado como aquele que havia sido instaurado em 1964 e se perpetuaria até 1985.

Apesar da elevada eficácia externa do nacionalismo econômico e da vitalidade política da construção da autonomia no plano externo, o paradigma do nacional-desenvolvimentismo engendrou ilusões e percepções que foram sendo superadas pelas próprias transformações

operadas na sociedade internacional. A primeira delas procedia de certa auto-sustentação discursiva de que o nacional-desenvolvimentismo teria sobrevivência por si mesmo, independentemente das condições em mutação das relações econômicas internacionais.

Com base na industrialização acelerada e na exportação agressiva, outras dimensões foram sendo deixadas de lado pelos gestores da inserção internacional do Brasil sustentada no modelo nacional-desenvolvimentista. As formas de financiamento do modelo foram negligenciadas. Claro exemplo está no endividamento externo desmesurado e acelerado, diante da crueza de recursos internacionais gerada pela vulnerabilidade global embutida na crise das taxas de juros do dólar norte-americano do início da década de 1970. Outro exemplo reside nas conseqüências nefastas ao parque produtivo nacional e ao processo exportador ocasionadas pelas crises do petróleo, tanto a de 1973 quanto a de 1979.

A vulnerabilidade externa se fez crescente na evolução do modelo. As crises do petróleo e da dívida externa impuseram limites externos. Mas também havia limitações internas, como o agigantamento do Estado, muito além de sua responsabilidade de indutor do desenvolvimento. O Estado paquidérmico, que não era herança Vargas, mas o desenvolvimento *a posteriori* na evolução política das décadas seguintes, ficou pesado demais e de cara manutenção, além do desastre por ele engendrado no sentido da inclusão social dos marginais ao processo de aceleração industrial que o Brasil havia assistido. A imagem de país grande, com responsabilidade internacional e média potência industrial no Sul, padecia diante dos “pés de barro” da desigualdade social e dos benefícios pouco socializados dos ganhos gerados pelo modelo do nacional-desenvolvimentismo.

Essas dimensões certamente afetaram, entre outros motivos, os destinos da inserção internacional do Brasil. Enfraqueceram alguns dos seus fundamentos e facilitaram a operação daqueles que, no final dos anos 80 e início da década de 1990, empreenderam campanha, fora e dentro do Brasil, para a abertura liberal desenfreada. O fenecer do nacional-desenvolvimentismo foi, em parte, fustigado por uma onda de pensamento homogêneo engendrado pelos pólos do capitalismo central, especialmente pela superpotência sobrevivente da Guerra Fria.

## Desvios conceituais e práticos: liberalismo desenfreado e submissão

Os anos 90, em alguma medida, representaram uma reversão conceitual e prática em relação às tradições da inserção internacional do Brasil. O esforço autonomista, o realismo prudente, a retórica construtiva a serviço da busca de um lugar para o Brasil no concerto das nações cederam lugar ao fanatismo ideológico do caminho único: o do liberalismo universalista. A política externa ficou oca, e voltou a ter o sentido ornamental que de alguma forma existira no modelo da agroexportação antes da era Vargas.

Embora não exista na história das relações internacionais contemporâneas caso de emergência de estados contemporâneos catapultados a um novo estágio de desenvolvimento autônomo nem à ampliação de seu prestígio internacional por essa via, a fantasia neoliberal permeou o imaginário de parte significativa das elites não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina e em muitas outras partes do mundo. O discurso do liberalismo triunfante dos centros hegemônicos do capitalismo – que avançaram o liberalismo somente depois de, por meios autárquicos e protecionistas, terem construído a base econômica e social sólida interna de seus estados-nacionais –, foi uma miragem para as elites despreparadas da América Latina. O Brasil não foi uma exceção, muito embora deva ser matizada a situação mais dramática de países como a Argentina de Menem, um caso extremo de fanatização neoliberal generalizada.

Matéria próxima no tempo, sujeita a tempestades ideológicas, a política exterior engendrada por Collor de Mello e seguida por Cardoso, apesar do interregno Itamar Franco, fez regredir o espaço da gestão autônoma em política externa para a diplomacia da submissão. Em outras palavras, a diplomacia do prestígio presidencial tomou o lugar da diplomacia pragmática e institucional de forte tradição no Brasil. Abandonaram-se as formas de negociação de defesa do interesse nacional em favor de uma política de adesão automática à agenda internacional construída de fora para dentro, arremedada pela diplomacia e justificada ideologicamente pela abertura econômica, bem como por um processo

de transferência, de dentro para fora, de ativos nacionais sem precedente na história brasileira.

Mesmo os articulistas e periódicos críticos da política exterior do governo Lula e mais próximos dos interesses e visões intelectuais ligados aos setores cardosistas de São Paulo, vêm reconhecendo mais recentemente a reversão de eixo na política exterior dos anos 1990, como sugere o editorial da influente *Folha de São Paulo*, em setembro de 2004: “Há em cena uma avaliação de que o antivarguismo do período FHC acabou por se mostrar negligente em relação à defesa de objetivos e interesses nacionais”<sup>20</sup>.

É evidente que o recuo liberalizante não era novo na política exterior do Brasil. Ele já havia povoado outras quadraturas voláteis do tempo, em especial imediatamente pós-Segunda Guerra Mundial e no primeiro governo militar após o golpe de 1964. As desilusões ocidentalistas da segunda metade do governo Dutra e o retorno de Vargas ao poder, em 1951, encerrariam a volatilidade liberal daquela fase. Mais tarde, a retomada da “diplomacia da prosperidade”, no segundo governo militar de Costa e Silva, conteria as noções de submissão e alinhamento automático às potências ocidentais do período Castelo Branco<sup>21</sup>.

O debate entre liberais ocidentalistas e nacionalistas pragmáticos também já havia estado presente em vários momentos dos cinquenta anos de política exterior. Vale a pena citar, no extraordinário documento publicado pela *Revista Brasileira de Relações Internacionais* de 1958,

---

<sup>20</sup> “O nacionalismo de Lula”, *Folha de São Paulo*, 8 de setembro de 2004, editorial, caderno A, p. 2.

<sup>21</sup> O golpe que levou Castelo Branco ao poder orientou sua artilharia contra o nacionalismo de esquerda e o reformismo social defendido pelo governo Goulart. A combinação de forças políticas que defendiam a liderança do Estado no desenvolvimento nacional e na industrialização, a nacionalização dos recursos naturais, a reforma agrária, as medidas de bem-estar social e a política externa independente foram derrotadas pela conspiração militar e civil que defendia um projeto diverso para o Brasil. Esse tema vem sendo examinado detalhadamente por cientistas políticos e historiadores. Ver, em especial, SKIDMORE, Thomas. *The Politics for Military Rule in Brazil, 1964-85*. Oxford: Oxford University Press, 1988; DREIFUSS, René Armand. *1964: A conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classes*. Petrópolis: Vozes, 1978; MIYAMOTO, Shiguenoli. *Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico (geopolítica e política externa no Brasil pós-64)*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1986 (tese de doutorado).

para constatar o quanto esse debate está velho e superado. Oswaldo Aranha – ao argumentar em torno da desideologização da política exterior brasileira quando se tratava de agir no espaço externo, ao defender a aproximação pragmática e comercial do Brasil em relação aos países socialistas e comunistas de então, e a propósito da necessidade de empreender caminho em direção à autonomia decisória do Brasil no plano internacional – declarou:

O Brasil precisa por em prática uma política comercial agressiva, que não pode ter êxito se, por motivos doutrinários ou receio de contaminação, preferimos evitar contatos ou negócios com os 900 milhões de habitantes que giram na órbita soviética<sup>22</sup>.

Os neoliberais brasileiros de 1990 não entenderam a mensagem de Oswaldo Aranha, que, mesmo não menosprezando o ocidentalismo, insistia, no seu tempo, como muitos o fizeram antes e depois dele, nessa linha do agir, entabulando forma mais responsável e pragmática no plano externo. Sacrificaram os liberais da era Cardoso o capital diplomático e negocial que o Brasil havia construído nas décadas anteriores. Sem margem de dúvida, contribuíram para tal as fragilidades internas do modelo do nacional-desenvolvimentismo. Foram as dificuldades de adaptação aos nossos desafios as brechas utilizadas por parte da elite neoliberal brasileira para a reintrodução da mensagem de submissão internacional do Brasil.

Ao contrário da visão de Oswaldo Aranha, a diplomacia de Cardoso tratou o comércio exterior como variável dependente da estabilidade de preços e não como instrumento estratégico de desenvolvimento. Rompendo a tradição de gerar *superávits* comerciais, agravou a balança de pagamentos. A abertura desenfreada como estratégia foi um fracasso ante a vulnerabilidade externa, que se ampliou, reafirmada pelo aumento do abismo da dependência tecnológica, científica e empresarial que se cultivou, além da busca obsedante de capitais externos a altos juros internacionais como mecanismo de recomposição da crise do comércio externo.

---

<sup>22</sup> ARANHA, Oswaldo, *op. cit.*, p. 21.



Não era a primeira vez que os liberais aplicavam essa metodologia para operar a inserção internacional do Brasil. Em todos os casos, desde o século XIX até o experimento desastroso da última década do século XX, sacrificou-se a possibilidade de construção de uma estratégia de inserção autônoma. Nesse sentido, os liberais regrediram o Brasil e a América Latina à infantilização da nação, como lembraria Cervo<sup>23</sup>.

### À guisa de conclusão: mais cinquenta anos de política externa responsável

Diante do valor acumulado de ganhos históricos inexoráveis de uma política exterior dominada por elevada racionalidade e sentido dos interesses nacionais nos últimos cinquenta anos, algumas perguntas devem ser feitas para balizar as possibilidades do futuro. Como deveria se comportar a política exterior do Brasil nas cinco próximas décadas? Quais as forças pulsantes a insinuar, influenciar e conduzir como novas formas de inserção internacional do Brasil de 2004 a 2054, quando celebraremos o centenário do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais?

Em primeiro lugar, as respostas a essas questões não podem ser oferecidas apenas pela utilização de considerações intelectuais desligadas da nossa experiência de pensar e agir sobre as complexidades da sociedade internacional. Os caminhos internacionais do Brasil não serão trilhados a partir de um léxico internacionalista que não nos pertence. Temos que construir nosso próprio léxico para lidar com os desafios que se impõem e as vicissitudes que se evidenciarão.

A moda do “copismo” no estudo das relações internacionais, ainda que útil, necessita ser superada por uma onda de brasilidade nos estudos de relações internacionais. Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais oferece pistas importantes sobre a construção de uma teoria, mais que um pensamento brasileiro de relações internacionais. A história dos últimos cinquenta anos, com seus avanços

---

<sup>23</sup> CERVO, Amado L., *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.

e recuos, demonstra a vitalidade dos estudos, das práticas, do aprendizado realizado pela sociedade brasileira em matéria internacional.

Em segundo lugar, a política externa do Brasil não poderá levar adiante sua dimensão supletiva ao desenvolvimento nacional e à construção de um lugar mais seguro e legítimo para o país no concerto das nações sem a leitura apropriada dos ganhos e fracassos do passado recente. Que os últimos cinquenta anos sirvam de lição para o futuro. A História, embora não se repita, fornece lições relevantes para a previsão de oportunidades.

A recuperação do universalismo da política exterior do Brasil é, por exemplo, um caminho que, subestimado na última década, precisa reencontrar-se com o passado. O Brasil não é um país que deva realizar sua agenda externa privilegiando, como lembra Oswaldo Aranha, uns poucos parceiros internacionais. A estratégia da diversificação de parcerias já demonstrou, historicamente, sua eficácia. Gradualmente retomada essa linha de trabalho com o meio internacional necessita ser ainda mais agressiva.

O Brasil precisa reconquistar espaços na África, no Oriente Médio, na China e na Índia, além de garantir que esse retorno se faça de maneira consistente e não romantizada na vulgarização do retorno acríptico ao ideário Sul-Sul de 1970. O novo Sul-Sul do qual o Brasil está em condições de exercer sua liderança natural, a partir da América do Sul, é aquele que convoca o país a participar da constituição de uma nova coalizão internacional, constituída por interesses precisos a serem defendidos e negociados na agenda internacional de países com interesses comuns. Esses interesses não são belicosos, corrosivos dos valores da sociabilidade internacional, nem levam a sociedade internacional a egoísmos nacionalistas. Ao contrário, são interesses e direitos consagrados na Conferência dos Direitos Humanos de Viena na década passada e muito legítimos, como o do desenvolvimento e do acesso dos nossos produtos aos mercados fechados do centro do capitalismo.

A formação da triangulação, como aquela presenciada com o nascimento do G-3, abre uma janela de esperança no encontro de três grandes sociedades ao Sul que, se olhando diretamente, sem intermediação, pela primeira vez, avançam de forma inédita no

relacionamento entre países com relativo peso na cena internacional e liderança natural em suas regiões. A tarefa desses países na defesa de novas correntes de interesses e na contribuição altruísta à própria evolução pacífica e serena da sociedade internacional é uma obrigação da qual o Brasil não pode se afastar.

Uma diplomacia de interesses a promover, mais do que de prestígio a difundir, deve estar aparelhada para os novos desafios que se imporão nas próximas décadas. O exemplo da conformação do G-20 é modelar no que se refere ao encontro de novas coalizões internacionais das quais o Brasil não pode abdicar de participar, de forma ativa e não reativa, sob pena de não estar tratando adequadamente seus interesses nacionais.

O Brasil terá oportunidade, nos próximos cinquenta anos, de participar da reorganização da esfera planetária, a partir da unipolaridade desastrosa para um novo equilíbrio de poder, naturalmente multipolar. Nenhuma análise séria do futuro das relações internacionais pode afastar a hipótese relevante acerca da formação de uma nova transição paradigmática da regressão hobbesiana a que o mundo foi submetido recentemente para um paradigma pluralista e diversificado da sociedade internacional do século XXI. Diante da conformação de uma nova balança de poder, o espaço sul-americano aparece – associado aos espaços do norte das Américas, da Europa integrada, da China e da Índia na Ásia e seu entorno, além da África em construção gradual – como uma área privilegiada de desenvolvimento e possibilidades autonomistas em política internacional.

Em terceiro lugar, nada do que foi exposto anteriormente será possível sem uma grande prioridade ao contexto sul-americano. Noção esgarçada na história das relações internacionais das Américas, a América do Sul renasce como uma “força profunda”. É um espaço natural da afirmação dos interesses brasileiros que, de forma cooperativa, deve justificar sua liderança por meio de uma política de compreensão das dificuldades dos vizinhos. A mera cordialidade histórica com esses parceiros não será suficiente para avançar uma nova agenda na região. A agenda é clara: reforçar as economias nacionais pela via da regionalização, garantir autonomia decisória na esfera política e evitar a presença de intervenções externas na região.

Finalmente, e talvez o mais importante, nenhuma das três considerações anteriores faria sentido se o Brasil não se esforçar, como já o fizeram muitos daqueles que dirigiram o Estado e a diplomacia nos últimos cinquenta anos, para superar as dependências estruturais. E isto só será possível por meio da inserção interdependente, altruísta, da qual o comércio exterior é instrumento estratégico e o crescimento econômico é uma pré-condição necessária. O Estado necessita avançar para uma dimensão logística que já está ganhando força. O outro lado dessa estratégia é o que bem sabemos fazer: cordialidade, valorização da paz, nacionalismo cooperativo e desenvolvimentismo mental em lugar de espírito de colonizado.

## Referências

- Albuquerque, José A. Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira*. São Paulo: USP, 1996, 4 v.
- Almeida, Paulo Roberto de. *O estudo das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Unimarco, 1999.
- Almeida, Paulo Roberto. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- Alves, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais: a década das Conferências*. Brasília: IBRI, 2001.
- Bandeira, Moniz. *Brasil-Estados Unidos; a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1990.
- Bandeira, Moniz. *Estado nacional e política internacional na América Latina (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993.
- Barbosa, Antônio José. *O parlamento e a política externa brasileira (1961-1967)*. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), tese de doutorado, 2000.
- Bernal-Meza, Raúl. *Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo e políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2000.
- Brigagão, Clóvis e Proença Jr., Domicio (orgs.) *Brasil e o Mundo: novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

- Cervo, Amado Luiz (org.). *O desafio internacional; a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora da UnB, 1994.
- Cervo, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB-IBRI, 2002.
- Cervo, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.
- Danese, Sérgio F. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- Dreifuss, R. A. *A internacional capitalista; estratégia e táticas do empresariado transnacional (1918-1986)*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.
- Dupas, Gilberto e Vigevani, Tullo (orgs.). *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Omega, 1999.
- Freitas, Jorge Manuel Costa. *A Escola Geopolítica Brasileira*. Lisboa: ISCSP, 1999.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999.
- Hirst, Mônica. *O pragmatismo impossível; a política externa do Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: FGV, 1990.
- Lafer, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. Passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- Lessa, Antônio Carlos Moraes. *A parceria bloqueada: as relações entre França e Brasil, 1945-2000*. Brasília: UnB, tese de doutorado, 2000.
- Malan, Pedro Sampaio. “Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)”. In: Fausto, B. (org.) *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difel, 1984, v. 11, p. 51-106.
- Manzur, Tânia M. P. G. *Opinião pública e Política Exterior nos governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964)*. Brasília: UnB, tese de doutorado, 2000.
- Martins, Estevão C. R. (org.) *Visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003.
- Menezes, Alfredo da Mota. *A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai, 1955-1980*. Campinas: Papirus, 1987.

Moura, Gerson. *Sucessos e ilusões; relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

Saraiva, José Flávio S. (ed). *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília: IBRI, 2003.

Saraiva, José Flávio S. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política exterior do Brasil*. Brasília: EdUnB, 1996.

Saraiva, José Flávio Sombra (org.). *Relações internacionais. Dois séculos de História*. Brasília: IBRI, 2001, 2 v.

Seitenfus, Ricardo A. S. *O Brasil vai à guerra. O processo de envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial*. Barueri: Manole, 2003.

Selcher, Wayne A. *Brazil's Multilateral Relations between First and Third Worlds*. Boulder: Westview Press, 1978.

Silva, Heloisa C. M. *Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*. Brasília: UnB, tese de doutorado, 2003.

Storrs, K. L. *Brazil's Independent Foreign Policy (1961-1964)*. Cornell Univ. Dissertation, 1973.

Vianna, Sérgio B. *A política econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDE, 1987.

Vizentini, Paulo G. F. *A política externa do regime militar brasileiro (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.

Vizentini, Paulo G. F. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

Vizentini, Paulo G. F. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995.

# O lugar do Brasil na geopolítica global

*Antonio Jorge Ramalho da Rocha\**

## Apresentação

Antes de iniciar a discussão, uma ressalva. Atualmente, utiliza-se o termo “geopolítica” em circunstâncias, por assim dizer, táticas, que se referem a **teatros** de operação específicos, nos quais se desenrolam conflitos armados. O uso é adequado e permite aos operadores de políticas públicas e de guerra (a qual não deixa de ser a implementação de decisões políticas) comunicar-se com eficácia. Mas não é disso que se trata neste capítulo, pois não era este o espírito a presidir a intenção dos organizadores do livro em que ele se insere, preocupados com uma avaliação do tratamento conferido ao estudo das relações internacionais no Brasil nas últimas décadas. Em linhas gerais, o texto trata do emprego mais freqüente do conceito, a saber: dar conta da relação entre processos políticos e circunstâncias geográficas.

## Faz sentido falar em geopolítica global?

A resposta curta e simples é sim, em termos. Depende, em rigor, do modo como se concebe o espaço e do sentido que se confere à idéia de geopolítica. Uma resposta mais complexa e, naturalmente, longa pode ser encontrada nas linhas que se seguem, traçadas com o objetivo de informar os interessados em política internacional e de provocá-los a empreender, por conta própria, investigações mais aprofundadas. Para tanto, cabe analisar, mesmo brevemente, os conceitos pertinentes e sua evolução.

---

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Agradeço a Joelson Vellozo Júnior a atenta leitura e os comentários à versão inicial deste texto.

## Conceitos e referências históricas

O dicionário Houaiss traz a seguinte definição de Geopolítica: “o estudo da influência de fatores econômicos, geográficos e demográficos sobre a política; em particular sobre a política externa de um Estado”. Historicamente, tendeu-se a considerar a geopolítica um ramo da Geografia Política, em rigor, um dos ramos mais abrangentes da Geografia, por tratar do conjunto das relações entre espaço e poder.

Não faz muito tempo, estudos de geopolítica relacionavam massas territoriais à capacidade de influência que um país pode ter sobre a evolução de processos internacionais, especialmente em seu entorno. Para uns, tratava-se de um método de investigação, presumivelmente científica, da realidade política. Desse ponto de vista, percebiam-se as fronteiras políticas, traçadas em função de conformações naturais da geografia do território sobre o qual vivem as populações dos estados, e o acesso a bacias hidrográficas relevantes como elemento necessário a assegurar a sobrevivência das nações representadas por esses estados. Para outros, o termo associava-se a políticas expansionistas implementadas por governos que, com base em metáforas organicistas, procuravam legitimar suas conquistas por meio da difusão de idéias tais como a de que os estados se comportariam como se fossem organismos vivos, observando ciclos de crescimento e riscos de extinção – a qual poderia ser evitada ou adiada por meio da ocupação de espaços vitais<sup>1</sup>. Haveria, assim, vocações geopolíticas de estados, as quais nem sempre teriam sido favorecidas por fatos históricos causadores de uma divisão política incompatível com o “destino manifesto” de determinadas nações.

---

<sup>1</sup> Nessa linha de pensamento, não se pode deixar de mencionar a obra de Haushofer, principalmente a fundação do Instituto de Geopolítica de Munique, cujo periódico (*Zeitschrift für Geopolitik*), editado entre 1924 e 1944, publicou, entre outros textos que serviram a consolidar esse ramo da Geografia Política, a teoria de Mackinder, segundo a qual o Estado que viesse a dominar o “coração” do território europeu exerceria hegemonia no plano internacional. Esse argumento defendia a visão de que o controle sobre riquezas energéticas e rotas estratégicas para interligar os vários continentes daria ao Estado condições excepcionais inclusive para projetar poder nos mares, incorporando as lições de Mahan. A apropriação dessas idéias pela “Alemanha de Hitler” muito contribuiu para seu desprestígio, depois da Segunda Guerra Mundial, nos círculos intelectuais e políticos ocidentais.



Embora o termo tenha sido cunhado, em 1916, por um cientista político sueco, Rudolf Kjellen, as raízes desse tipo de análise recuam ao século XIX, encontrando inspiração na obra de Ratzel e Mahan: este preocupado com a projeção de poder, pelos estados, nos mares; aquele com a demonstração da capacidade explicativa de metáforas biológicas. Bastante popular na Europa ao longo da primeira metade do século XX, essa perspectiva de análise manteve sua influência, com nuances, sobre círculos intelectuais de países como França e Brasil até o final do mesmo século, embora suas premissas tenham sido profundamente revistas e seu escopo de aplicação se tenha limitado sobremaneira<sup>2</sup>.

Isso se deveu, de um lado, à redução da importância conferida por cientistas sociais a fatores naturais, entre os quais os geográficos, como causa de processos sociais, políticos, econômicos, demográficos etc. A redução da confiança nessas explicações, por sua vez, deveu-se tanto ao acúmulo de evidências que negavam exclusividade, e mesmo preponderância, a essa relação de causalidade quanto à crescente percepção de que essas pesquisas poderiam servir a apoiar políticas agressivas, tais como as da Alemanha nazista. Além disso, a intensificação das mudanças tecnológicas e a aceleração da interdependência econômica, política e social no plano internacional, além das reorganizações políticas resultantes deste processo, fortaleceram o consenso entre especialistas acerca da necessidade de se privilegiar, entre as variáveis causais das principais mudanças observadas em âmbito global, a agência humana e sua capacidade de engendrar processos capazes de redefinir estruturas globais.

Em alguma medida, buscou-se fundir a preocupação com as especificidades locais e espaciais e a forte causalidade atribuída à agência humana. Levou-se essa tarefa adiante por meio de diferentes iniciativas, entre as quais se pode mencionar: a construção de conceitos (a idéia dominante do “poder do lugar”, para Agnew e Duncan, ou de

---

<sup>2</sup> Entre alguns textos contemporâneos que sintetizam com razoável precisão e densidade a evolução do pensamento geopolítico, suas escolas e suas aplicações atuais, encontram-se: Agnew (1997), Ó Tuathail (1996); Reuber (2000), Mamadouh (1999); para recente tentativa, em português, de relacionar o tema com as teorias contemporâneas das Relações Internacionais, ver Carvalho (2002).

“localidade”, para Cooke); a proposta de novas agendas de investigação, com ênfase em aspectos constitutivos da sociedade (Giddens); e a fusão de aspectos globais e locais em um processo de “glocalização” (Rosenau), marcado pela redefinição conceitual e política das fronteiras nacionais<sup>3</sup>.

Outro conjunto de preocupações típicas de análises geopolíticas também mereceu a atenção de estudiosos em vários ramos do conhecimento, com desdobramentos no campo das Relações Internacionais. Merecem registro, por exemplo, as numerosas publicações relativas a regimes ambientais globais<sup>4</sup>.

Ao cabo, como assevera Mamadouh, as definições de geopolítica remetem à relação entre espaço e relações políticas: “*In all cases, geopolitics are about power and space, usually about the state and its territory, often about power relations between states*”<sup>5</sup>. No Brasil quem melhor resumiu o objeto de estudo foi o general Golbery do Couto e Silva, para quem o termo implica

a fundamentação geográfica de linhas de ação política, quando não, por iniciativa, a proposição de diretrizes políticas formuladas à luz dos fatores geográficos, em particular de uma posição calcada, sobretudo nos conceitos básicos de espaço e posição<sup>6</sup>.

A clareza do conceito não lhe tira, contudo, o engajamento político, razão pela qual enfrenta críticas e resistências na comunidade acadêmica. Afinal, aqui e alhures, o termo foi utilizado a um tempo para interpretar a realidade e para orientar, quando não para justificar, ações de governo<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Ver AGNEW e DUNCAN (1989), COOKE (1989), GIDDENS (1984), e ROSENAU (1990, 1997).

<sup>4</sup> Para mencionar apenas alguns dos principais relatórios de forte impacto político, consultar Meadows, D. et alii (1974), Serafy & Lutz (1989) e Our Common Future (1989), além da concepção da economia global como espaço político Rosow, et alii (1994).

<sup>5</sup> Ver MAMADOUH (1998:246).

<sup>6</sup> Ver SILVA (1981: 64).

<sup>7</sup> Não faltam análises da relação entre o espaço – e suas características mais essenciais – e o povo, presumivelmente por ele até certo ponto moldado. Seguramente o texto de Euclides da Cunha (1882) é um marco a tratar do tema na literatura brasileira. Outro interessante texto, mais sistemático, a tratar do modo como o sertão marcou a formação, os valores e hábitos de seus habitantes é o de Mello (2004), que combina elementos de sociologia, antropologia e geografia para explicar, em perspectiva comparada, o banditismo e a violência no sertão nordestino.

Nas acepções sustentadas por Nolan, que remetem às duas dimensões de maior interesse para este ensaio, pode-se compreender geopolítica como

*(1) the legitimate study of climate, natural resources, topography, etc. to assess how these influence the power, foreign policy and military strategy of states. (2) A late 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> century pseudoscience that treated geography as the paramount, even sole, source of power of nations; at least, it offered geography as a prime move (cause) of large-scale historical and political events<sup>8</sup>.*

Em outras palavras, embora o estudo dos fatores analisados em textos sobre geopolítica e sua influência sobre as relações internacionais seja relevante para a produção científica no campo das Relações Internacionais, as evidências empíricas não autorizam a que se considere esses trabalhos como “uma ciência”, o que não desmerece seus aportes para a produção científica em vários ramos das Ciências Sociais.

### Velhos temas em novos contextos, inclusive conceituais

Está claro que não se pode considerar a condição geográfica e o acesso a recursos naturais como sendo os principais elementos a definirem as posições relativas de poder entre os estados nacionais. É bem verdade, contudo, que esses elementos não podem ser ignorados em análises de política internacional. Afinal, em alguma medida eles condicionam as relações entre agentes na esfera internacional. Além disso, essas mesmas relações logram transformar o espaço, contínua e dinamicamente, redefinindo sua própria natureza e seu significado para os agentes que, a depender dos temas em questão, engendram processos políticos nas relações internacionais contemporâneas.

No atual contexto de “globalização”, esse processo de redefinição do espaço ganha relevo: a aceleração de processos sociais e políticos, a interpenetração de regulações e a permanente – nem sempre previsível – evolução de fluxos demográficos, econômicos (comerciais e

---

<sup>8</sup> NOLAN (1995:136), grifos meus.

financeiros), culturais e informacionais impõem diferentes funções às fronteiras nacionais, a depender dos agentes e das estruturas cujos comportamentos e natureza se esteja examinando. Nessas condições, pelo que agregam à análise dinâmica de relações entre agentes de relevo na esfera internacional, cabe ter presentes definições como a de Santos, para quem o espaço deve ser concebido como *um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações*<sup>9</sup>. Trata-se, pois, de se considerar inseparáveis ações e objetos, de se conferir à ação e seus objetos, tomados em conjunto e simultaneamente, o estatuto definidor da Geografia como campo de estudo. Isso não implica, por outra parte, aceitar a dimensão teleológica do argumento deste autor, menos ainda sua ênfase na utilização do conceito de classe social e outras categorias marxistas.

Trata-se, isto sim, de se ter presentes as premissas relativas ao espaço com base em que, tradicionalmente, se constroem argumentos teóricos no campo das Relações Internacionais. Agnew, por exemplo, destaca três premissas relevantes, nem sempre explicitadas pelas teorias mais populares entre os analistas das relações internacionais: (1) o estado nacional, definido territorialmente, antecede e contém a sociedade que nele se desenvolve; (2) os ambientes doméstico e internacional coexistem lado a lado, possuindo características específicas que os distinguem e separam; e (3) os espaços nacionais são reificados, concebidos como unidades fixas em que se assegura a soberania nacional<sup>10</sup>. Não é preciso salientar, por óbvio, que essas premissas só são válidas no contexto de análises muito abstratas, dado que os estados simplesmente não se comportam como se fossem unidades autônomas e coerentes. De resto, a dinâmica evolução das relações internacionais contemporâneas produziu importantes mudanças nos limites territoriais dos estados nacionais, em geral, como resultado de guerras; ocasionalmente, como consequência de acordos celebrados precisamente com o objetivo de evitar conflitos armados.

---

<sup>9</sup> SANTOS (1996:18).

<sup>10</sup> AGNEW (1994).

Em todo caso, o princípio da territorialidade talvez seja o mais relevante fenômeno subjacente a essas premissas, inclusive por ter sido objeto de escasso questionamento até praticamente o último quartil do século XX. Com efeito, com pequenas variações, os cientistas políticos trabalham, consensualmente, com a definição weberiana, já clássica, do estado nacional como resultado da composição de uma população em um território discretamente delimitado (o que não significa que os limites não possam ser contestados, acaso modificados), ambos sob a jurisdição de um governo que detém o monopólio do uso legítimo da violência. Nesse contexto, a tendência que mais se observa é a de abstrair-se a porosidade inerente às fronteiras nacionais, contrapondo-se a ordem interna à internacional: esta marcada pela anarquia e pela equivalência de funções desempenhadas pelos principais agentes políticos; aquela pela hierarquia e pela diferenciação de funções entre agentes políticos cuja identidade se define pelo modo, específico a cada sistema político, como se integram para constituir o Estado, considerado a mais relevante unidade de análise no atual contexto internacional<sup>11</sup>.

Afinal, embora não seja comum, o desaparecimento de estados nacionais efetivamente ocorreu ao longo do século XX, como ilustra, de forma emblemática, o caso da União Soviética. Houve também a criação de numerosos estados nacionais, fruto de reconfigurações territoriais decorrentes dos acordos celebrados depois das duas guerras mundiais e do processo de descolonização na África e na Ásia. Em suma, não é possível ignorar a profundidade das transformações espaciais observadas em muitos estados nacionais no último século, com amplas implicações para seus territórios, populações e governos.

Entretanto, a relação de causalidade que se observou nas últimas décadas aponta, antes, para o sentido oposto ao que presumiam os estudos geopolíticos clássicos: em vez de constrangerem decisivamente a evolução das relações entre estados nacionais, fatores geográficos,

---

<sup>11</sup> Ver, por exemplo – apenas para citar “clássicos” das Relações Internacionais contemporâneas, Morgenthau (1978), Bull (2002), Waltz (1979) e Keohane (1984).

demográficos e econômicos de que se ocupavam esses estudos foram transformados pelas dinâmicas relações observadas entre estados e outros agentes no plano internacional. Mais que uma estrutura capaz de condicionar a evolução dos acontecimentos, o espaço foi por ela transformado, inclusive fisicamente, a ponto de muitos analistas se valerem intensamente de metáforas que se referem ao “encurtamento de distâncias”, à “diminuição do mundo”, à formação de uma “aldeia global” ou, ainda, à natureza da chamada “vizinhança global”<sup>12</sup>.

Em outras palavras, atualmente só faz sentido falar em termos de geopolítica global se estiver levado em conta um conceito dinâmico de espaço, que contemple simultaneamente os processos políticos em que se engajam os agentes relevantes em cada dimensão da vida internacional, agentes que se organizam em conjuntos variados: de indivíduos a empresas, de ONGs a máfias internacionais, de estados nacionais a organizações internacionais – e as estruturas em que eles se inserem. Nessas condições, diferentes redes globais se superpõem, ocasionalmente se entrelaçando, estruturando nódulos por meio dos quais fluem informações, conhecimentos, riquezas, influências políticas etc., nem sempre em função das jurisdições, territorialmente definidas, dos estados nacionais. O espaço resultante da complexa interação de agentes que freqüentemente atuam em mais de uma estrutura, em permanente evolução, escapa a simplificações exageradas e dificilmente reserva lugares cativos a agentes específicos, mesmo a estados nacionais e, entre eles, mesmo aos mais poderosos.

Com efeito, não faz muito tempo (em meados dos anos 80), a maioria dos estudiosos norte-americanos preocupava-se fundamentalmente com a decadência dos Estados Unidos e com a ascensão do Japão à condição de líder do “bando de gansos”, a conduzir o “século do Pacífico”. O efeito das políticas liberais de Reagan sobre a economia e

---

<sup>12</sup> Transformações que resultaram da construção de vias de acesso, canais de navegação, pontes, portos, aeroportos e outros artifícios que favoreceram o fluxo de pessoas e de bens, impondo aos fluxos de bens, pessoas e informações, por assim dizer, lógicas de custos relativos, em vez de distâncias físicas. Nessas condições, o desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação, que redefiniram a relação dos indivíduos com o tempo, permitiu a emergência de uma sociedade a um tempo dispersa no plano geográfico e integrada em termos cronológicos.

o desfecho da Guerra Fria, de par com a relativa fragilidade dos fundamentos econômicos no Japão e nos tigres asiáticos, transformou rapidamente a perspectiva de decadência em apreciações qualitativas acerca da natureza do império americano<sup>13</sup>. Hoje, face à incontrastável supremacia americana nos campos militar, econômico, tecnológico e político, já não resta dúvida a respeito do “lugar dos Estados Unidos na geopolítica global”, para colocar a discussão nos termos propostos pelos organizadores deste volume. Mas abundam os questionamentos acerca do “lugar” que virão a ocupar países como China, Índia, Rússia, Brasil e África do Sul na esfera internacional no século que se inicia. Em grande medida, afinal, isso dependerá das decisões de seus governos e de agentes privados em atividade nos seus territórios – de organizações não-governamentais a empresas privadas; de igrejas a grupos que atuam na economia paralegal ou mesmo na ilegalidade – a respeito de como se inserir nessa dinâmica ordem mundial.

Em parte, a constante transformação dessa ordem resulta da interpenetração de processos políticos que produzem resultados em dois tipos de espaço: de um lado, redefinem, mais lentamente, espaços que podem ser analisados como diferentes “mundos”, nos quais as estruturas normativas tendem a se prolongar no tempo, inclusive por meio de rituais específicos, os efeitos das normas sobre os agentes<sup>14</sup>; de outro lado, relações de poder e autoridade entre diferentes agentes na esfera internacional constroem vasos comunicantes entre espaços que inevitavelmente influenciam uns aos outros, que se por acaso se mesclam, podem produzir tensões e geram conflitos, sobretudo por comportarem indivíduos que, embora vivam no mesmo “mundo físico”, engendram relações humanas em universos distintos, em função de suas qualificações, habilidades para lidar com tecnologias sofisticadas e interesses pessoais e profissionais; em poucas palavras, em função de sua visão de mundo e de seu lugar na rede global em que estão mais

---

<sup>13</sup> Para mencionar livros que, por sua densidade analítica, marcaram – marcam! – fortemente o debate, veja-se, em relação à suposta decadência americana, Gilpin (1987), Kennedy (1989) e Kupcham (2003); no que concerne à atualidade de sua hegemonia, Nye (1990), Mearsheimer (2001) e Ferguson (2004).

<sup>14</sup> A esse respeito, veja-se o instigante ensaio de Onuf (2002).

fortemente inseridos<sup>15</sup>. Obviamente, o lugar desses indivíduos nessa rede não se define em termos estáticos, mas envolve também, em alguma medida, as intenções e ações que empreendem visando atingir propósitos previamente definidos.

As diferenças existentes entre os indivíduos e os resultados dos processos políticos em que eles se engajam produzem implicações para as relações sociais e políticas tradicionais, especialmente no que diz respeito à construção de lealdades em grupos humanos<sup>16</sup>. Emergem, nesse ambiente, estruturas que permitem aos agentes estabelecer relações de poder e autoridade não necessariamente conflitantes, uma vez que seus papéis nas diversas estruturas de que participam se diferenciam em função do modo como cada um se articula com os demais agentes relevantes em cada estrutura. Assim, por exemplo, indivíduos podem guardar lealdade a seus estados nacionais, a sua cidade ou região, à empresa ou organização em que trabalham, a causas humanitárias ou ambientais, cuja essência transcende outros tipos de identidade – para não mencionar clubes de futebol, religiões, partidos políticos... O assunto, embora complexo, já foi suficientemente discutido por antropólogos e sociólogos, em especial aqueles que trabalham com conceitos tais como o de papel social.

O leitor interessado poderá encontrar referências, em outros textos, por exemplo, em manuais de sociologia; por enquanto, para efeito deste ensaio, importa ter em mente a natureza dessas estruturas e sua evolução, particularmente o modo como as relações de poder entre os agentes nas relações internacionais põem em marcha processos que, ao contrapor essas estruturas, transformam o espaço internacional, redefinindo o que se entende por “geopolítica global”.

---

<sup>15</sup> Nos termos de Santos (1996), o conflito tende a emergir da interação de indivíduos que compartilham configurações territoriais nas quais, por força da divisão territorial do trabalho, se observam rugosidades, isto é, espaços cujas idades, em certo sentido, não correspondem ao que se espera encontrar na natureza humanizada do presente; neles, a vida que anima os agentes sociais se marca, então, pelo uso de técnicas próprias a relações sociais do passado, que, não obstante, coexistem com relações de produção características do mais avançado estágio da produção capitalista.

<sup>16</sup> Com relação às motivações primeiras dos indivíduos em suas relações sociais, o clássico de Simmel (1955) ainda constitui leitura fundamental.



## Espaços em construção nas relações internacionais contemporâneas

O argumento preferido de historiadores que procuram dar conta de processos de longo curso, a exemplo da expansão de impérios e da dominação de povos, comumente aponta para a existência de um centro capaz de controlar os principais recursos de poder e, de diferentes maneiras, impor sua vontade às áreas periféricas (os territórios dominados e os indivíduos que neles vivem). Explicações sobre como se relacionam centro e periferia podem construir-se de diferentes maneiras. Visões tais como a marxista simplificam em demasia a realidade, conferindo ênfase ao controle de uma das estruturas por meio das quais os povos se relacionam, a exemplo dos meios de produção e, em estágios mais avançados, do capitalismo financeiro. Autores como McNeill e Landes, por outro lado, enxergam maior complexidade no processo, ressaltando aspectos civilizacionais que decorrem dos encontros entre povos com diferentes culturas, de tal modo que, embora se observem trocas nos dois sentidos, as culturas dominantes acabam sendo assimiladas pelas periféricas, cujos habitantes transformam seus modos de vida tradicionais, assimilando normas, valores e instituições, com o fito de melhor se comunicarem com o centro e, assim, obterem maiores benefícios ao participar do império<sup>17</sup>.

Em larga medida, isso explicaria as sucessivas mudanças geográficas dos centros de maior influência na história da humanidade, o que teria decorrido de sua melhor adaptação a novas formas de organização social e de sua capacidade de implementar processos políticos e tecnológicos suficientemente eficazes para redefinir a posição relativa de poder de certos grupos humanos específicos em relação a outros. Por exemplo, há registros de que, ao longo da Idade Média, a China e a península árabe concentravam recursos econômicos e políticos, articulados segundo complexas formas de organização social em regiões nas quais se localizava o mais sofisticado capital humano da época.

---

<sup>17</sup> MCNEILL (1974) e LANDES (1998).

Por diferentes razões, sua capacidade de inovação não favoreceu a expansão de sua cultura, de modo que o “centro” gradualmente se transferiu para o norte da Itália e para a península ibérica, *grosso modo*, a partir da queda de Constantinopla. Esses centros culturais, tecnológicos, econômicos e políticos rapidamente perderam relevância frente à ascensão de nações cujos governos melhor compreenderam o fulcro do sistema mercantilista, principalmente a Grã-Bretanha, os Países Baixos e a França. Nesses espaços, então já organizados na forma de estados nacionais, tiveram lugar as grandes revoluções do Ocidente, a francesa e a industrial, que redefiniram as condições de produção e a forma de organização política em favor do liberalismo e da democracia, alçando esses países à condição de “centro”. O fato de esses valores se terem enraizado e estarem mais bem institucionalizados nos Estados Unidos da América do que em qualquer outra parte do mundo explica, em parte, a elevação desse país à posição de potência hegemônica a partir do início do século XX<sup>18</sup>.

Em outras palavras, desse ângulo é possível observar a dinâmica transformação de espaços periféricos em centrais, decorrente de um conjunto de fatores, entre os quais merecem destaque, de um lado, o momento e o tipo de inserção dessas regiões e povos nas mais relevantes estruturas globais, e, de outro lado, as instituições e valores, os processos sociais e políticos que condicionam o comportamento desses povos e de seus governos. Uma didática de análise desse fenômeno proposta no plano das Relações Internacionais pode ser encontrada em Strange, cujo argumento sustenta a idéia de que os governos devem concentrar-se no controle das estruturas (de produção, de intermediação financeira, de segurança e de acesso à tecnologia), visto que o poder estrutural se mostra mais eficaz, ao longo do tempo, do que o “relacional”; em outras palavras, os governos que se revelaram mais eficazes em prolongar seu domínio sobre os outros se fixaram no controle da estruturação de sistemas de dominação, visando condicionar os resultados dos processos sociais, econômicos e políticos, em vez de procurar impor estruturas

---

<sup>18</sup> MANDELBAUN (2002) oferece excelente síntese desse tipo de reflexão, aproveitando o argumento de Fukuyama a respeito da prevalência do liberalismo como forma de organização dos sistemas produtivos mundo afora.

de incentivos positivos e negativos aos demais agentes, procedimento que encerra maiores custos no exercício da liderança<sup>19</sup>.

Atualmente, essas estruturas organizam-se na forma de redes, cujos nódulos, dispersos geograficamente em todos os continentes, se articulam de modo a permitir o fluxo dos valores relevantes para os agentes que delas fazem parte. Embora dispersos esses nódulos são pontos relativamente fixos, dado que sua estruturação requer investimentos. A intenção de amortizar os investimentos realizados compromete os agentes com esses espaços, nem que seja apenas para realizar ganhos marginais, ainda que decrescentes; por outro lado, a existência de investimentos assemelhados, que os economistas denominam *sunk costs*, condiciona negativamente a entrada de novos competidores no mercado, tornando-o mais interessante para aqueles que nele já se fazem presentes.

## Redes que se transformam

A existência de espaços articulados em função de investimentos fixos constitui, por assim dizer, ponto de partida. Todavia, a aceleração da ocorrência de inovações tecnológicas obriga à permanente atualização desses pontos nodais; por conseguinte, a depender dos custos relativos de se estabelecerem canais alternativos aos fluxos de valores, esses pontos fixos podem simplesmente ser gradualmente desativados, à proporção que os fluxos passem a trafegar, de forma confiável, por outros nódulos da rede<sup>20</sup>.

Além disso, uma vez que o núcleo dos processos produtivos está hoje mais fortemente presente nos indivíduos do que nas máquinas, e

---

<sup>19</sup> STRANGE (1988).

<sup>20</sup> Não são poucos os exemplos de cidades industriais, nos países mais avançados do ocidente, em que as fábricas foram gradualmente desativadas, face às comparações entre os custos de produção nelas (onde havia, entre outros problemas, sindicatos mais organizados e aguerridos, mercados imobiliários inflacionados, sistemas de serviços congestionados) e a possibilidade de se estabelecerem novas fábricas em outros lugares – não raro em países outrora marginais, recentemente incorporados às redes produtivas globais. No ambiente internacional contemporâneo, costuma-se apresentar o exemplo da migração de estruturas produtivas dos EUA para o México, logo após a implantação da Nafta, e deste país para novos países emergentes, especialmente a China.

que o chamado capital humano goza de mobilidade quase perfeita<sup>21</sup>, podem os governos, ao criar estruturas de incentivos favoráveis, atrair os melhores cérebros e, assim, em prazo relativamente exíguo, redefinir seu espaço produtivo, beneficiando-se, inclusive, de investimentos realizados em outros lugares, dado que a formação de seres humanos produtivos na economia da informação, que marca os dias atuais, requer educação continuada em progressivos graus de sofisticação por longos períodos. Em outros termos, políticas públicas inteligentes destinadas a atrair capital humano constituem importante instrumento de transformação do espaço nacional e do tipo de inserção internacional de comunidades específicas, facultando-lhes aproveitar ao máximo o que Gerschenkron denominou “vantagens do atraso”<sup>22</sup>. Como resultado, observam-se sucessivas reconstruções de espaços domésticos, cuja articulação com o ambiente internacional conduz à estruturação de dinâmicas redes, estruturadas em condições materiais, reguladas por normas próprias, conduzidas por valores peculiares.

As redes que articulam as relações internacionais contemporâneas possuem naturezas distintas: observam-se, por exemplo, redes legais, estruturas construídas pelos governos, coordenadas por organizações internacionais e reguladas por tratados válidos do ponto de vista do Direito Internacional Público, cujo teor se encontra devidamente “internalizado” nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Parte. Por seu intermédio, os governos estabelecem ritmos e condições para a evolução de alguns dos fluxos mais relevantes no ambiente internacional contemporâneo. Nelas, definem-se, por exemplo, as normas que regulam o direito dos indivíduos de atravessar legalmente as fronteiras nacionais, as preferências comerciais que condicionam os fluxos de produtos, as normas que comandam os investimentos financeiros e, por conseguinte, a oferta de crédito em âmbito global.

Outro tipo de rede resulta da implementação das estratégias empresariais: ao buscarem maximizar lucros, as firmas intensificam as

---

<sup>21</sup> Seria perfeita se não houvesse custos em eventuais mudanças, já que, além dos transportes de haveres, da compra e venda de propriedades, os indivíduos se apegam aos lugares em que vivem.

<sup>22</sup> GERSCHENKRON, 1962.

trocas internas segundo suas próprias regras, em função das estruturas disponíveis (normativas, tributárias, mercadológicas etc.). Como resultado, registra-se o elevado crescimento das trocas intrafirmas, nem sempre contabilizadas adequadamente pelos governos. Isso coloca em questão até mesmo o modo como se aferem os fluxos de riquezas no plano internacional: com efeito, economistas começam a considerar excessiva a ênfase que se confere às trocas comerciais entre estados nacionais, advertindo para necessidade de se mensurarem, também, os fluxos intrafirmas, sem os quais as avaliações que se produzem do lado real das economias podem revelar-se imprecisas. Nessas condições, cabe lembrar os cuidados que se deve tomar ao se discutir balanços de pagamentos e suas crises, visto que nem sempre registram as reais transferências de riquezas que se observam entre as economias.

Embora sirvam mais a proteger as empresas e seus ativos das intervenções dos governos do que a submetê-las aos diferentes ordenamentos nacionais, essas redes também redefinem as condições de alocação de recursos, de acesso a informações, de atendimento a necessidades e de geração de novas expectativas. Usualmente estruturadas em função de cadeias de comando e controle universais, essas redes caracterizam-se por conferir relativa autonomia a cada um de seus pólos, permitindo as necessárias adaptações de processos padronizados a contextos e saberes locais. É nesse ambiente que se constroem modelos de automóveis, *software*, computadores, telefones celulares aptos a servirem, a um tempo, a escalas globais de produção e a demandas locais de especialização. Assim, em decorrência da sofisticação aportada à produção industrial pela economia do conhecimento, surgem produtos suficientemente flexíveis para enfeixar qualidades contraditórias, produtos, ao mesmo tempo, globais e personalizados: aquilo que lhes é comum assegura o baixo custo de sua produção e, em alguns casos, sua conectividade; as necessidades idiossincráticas dos clientes são garantidas pela personalização da produção, via de regra em modelos *just in time* que emulam a fórmula de Dell, cujo sucesso já se estende à fabricação de automóveis.

Obviamente, o mesmo se observa em outras indústrias, tais como a da moda e a da alimentação, fenômeno que se mostra ainda mais

intenso no setor de serviços<sup>23</sup>. Características semelhantes a essas marcam também as redes de organizações não-governamentais (ONGs), cuja relevância no atual contexto internacional não pára de crescer e cujas atividades estão muito longe de serem devidamente conhecidas pelos governos e sociedades em que elas atuam. Nos países mais pobres, essas redes de ONGs chegam a controlar recursos comparáveis aos orçamentos dos governos; em outros países, implementam políticas públicas a serviço dos governos. Assim como as empresas estruturadas em âmbito internacional, as ONGs nem sempre publicam, periodicamente, relatórios de atividades que espelhem sua real participação na vida das sociedades em que atuam.

Um terceiro tipo de rede caracteriza-se pela existência de atividades e processos que se desenvolvem fora do alcance da lei. Também essas redes se estruturam em nódulos relativamente fixos, por meio dos quais fluxos ilícitos trafegam, engendrando trocas de valores entre agentes, não raro atravessando fronteiras nacionais. Também nelas há normas de conduta e estruturas relativamente institucionalizadas de comando e controle sobre os fluxos, processo facilitado sobremaneira pelas atuais condições tecnológicas que possibilitam tanto a conectividade entre os agentes quanto o efetivo tráfico de armas, drogas, animais, seres humanos e seus órgãos, ocasionalmente com a conivência de autoridades governamentais ou por meio de empresas que, estabelecidas legalmente, se valem das estruturas de comércio, turismo e da intermediação financeira para realizar atividades criminosas.

Essas redes não se estruturam necessariamente de forma autônoma e independente, mas podem relacionar-se umas com as outras. Os vasos comunicantes que se estabelecem entre elas tornam obscuras algumas das atividades que, descritas em um artigo como este, podem parecer discretas, auto-referenciadas. Na verdade, com alguma frequência, essas estruturas se enredam em uma mesma teia, que se estende em vários espaços, de modo a estabelecer pontos de atração e de difusão de

---

<sup>23</sup> Muito já se escreveu sobre a transferência da prestação de serviços para outros países e sobre a estruturação de cadeias que, mundialmente, oferecem os mesmos serviços em qualquer parte do mundo, processos marcantes em setores tais como o de saúde, o de hotelaria e o de alimentação.

informações e recursos, incentivos a que agentes participem de um ou de outro tipo de atividade e, em alguns casos, de mais de um deles simultaneamente. Pouco a pouco, emaranham-se os fios das redes, misturam-se os processos, confundem-se os agentes. Não é outra a fonte das dificuldades que os governos enfrentam para levar adiante medidas de combate aos ilícitos internacionais e aos crimes conexos, freqüentemente associados a atividades extremamente lucrativas. Cedo ou tarde, as receitas dessas atividades incorporam-se às economias legais, beneficiando simultaneamente as elites que controlam as redes criminosas e – porque elas buscam legitimar-se e proteger-se das autoridades – contribuindo, indiretamente, para reduzir insatisfações políticas e pressões sociais das hordas populacionais excluídas do processo de desenvolvimento e da moderna economia capitalista.

### **Relações de poder e de autoridade: definições estruturais nas redes globais**

Se existe algo em comum entre essas diversas redes, trata-se da semelhança que se observa nas relações políticas compreendidas pelos agentes que delas participam. Com efeito, essas redes se estruturam em função de normas que definem competências específicas a cada tipo de agente, diferenciando-lhes as funções, de modo a abrir-lhes possibilidades de influenciar o curso dos acontecimentos, seja por meio da imposição de sua vontade aos demais, seja pela via da participação na construção de consensos sobre problemas comuns (estruturas ideacionais, nos termos de Wendt, e, nos de Carr, o “poder sobre a opinião”) ou, ainda, de estruturas regulatórias enviesadas. De fato, como argumenta Onuf, nenhum conjunto de normas é neutro; qualquer estrutura regulatória condiciona os esforços produtivos das variadas comunidades de modo a beneficiar alguns agentes em detrimento de outros, que arcam com os custos das ações coletivas<sup>24</sup>. Assim, por estabelecerem incentivos que privilegiam uns mais que outros, as normas desempenham a função de atribuir poder a determinados agentes em

---

<sup>24</sup> ONUF (1989, 1998).

diferentes áreas das relações internacionais, de modo que sua feitura constitui, em si, processo político relevante. Exemplos abundam: a natureza liberal das estruturas de Bretton Woods, já observada por Ruggie (1982), talvez tenha alcançado seu ápice na construção do sistema multilateral de comércio, cuja definição inicial de responsabilidades atribuídas aos agentes e cujo sistema de solução de controvérsias se deixaram influenciar fortemente pelo *Common Law*.

Uma vez estruturadas as redes, os agentes que ocupam posições de dominância encontram melhores condições de impor sua vontade, prolongando no tempo sua influência sobre os demais e sobre as próprias estruturas das redes. Esse fenômeno resulta de um processo a que economistas e cientistas políticos denominam *path-dependence*, o qual, por sua vez, sofre condicionamentos de duas ordens. De um lado, aspectos internos aos agentes, a exemplo da socialização que leva cada um deles a habituar-se a desempenhar papéis específicos e a enxergar o mundo por seu prisma, repetindo comportamentos e, naturalmente, buscando evitar mudanças, já que as condições em que se encontram são favoráveis e o desconhecido sempre traz insegurança. De outro lado, observam-se processos estruturais, externos aos agentes, a exemplo da imposição de regras e de pressões relacionais que estabeleçam o que Olson<sup>25</sup> chamou de “incentivos seletivos”, por meio dos quais os interessados em prolongar o *statu quo* buscam fazê-lo.

Ocorre, contudo, que, por serem redes, essas estruturas são naturalmente dinâmicas, abrindo possibilidades a que se redefinam as posições políticas dos agentes que as constituem. De fato, no que diz respeito às estruturas, seus diversos nódulos constituem ambientes nos quais, conforme a ocupação que lhes impõem os agentes, redefinem o direcionamento dos fluxos (econômicos, demográficos, ideacionais, políticos...), de modo a reconfigurar os espaços que adquirem características de “centro” *vis-à-vis* aqueles que passam a ser “periféricos”. Assim, países que, no passado não muito distante, ocuparam posições marginais em relação a fluxos de riqueza e poder, inclusive no que concerne sua capacidade de influenciar processos decisórios globais,

---

<sup>25</sup> OLSON (1982, 2000).



vieram a ocupar posições relevantes nas estruturas contemporâneas, como ilustram os casos do Japão e Alemanha, da Índia e Paquistão, e, marcadamente, entre os chamados tigres asiáticos, Coreia do Sul e Taiwan.

Por outra parte, no que se refere aos agentes, a depender do modo como desenvolvam suas potencialidades, poderão capacitar-se a exercer posições de maior influência sobre o rumo dos acontecimentos. Por exemplo, podem transformar, por diferentes meios, os espaços mundiais; podem integrar, pelo desenvolvimento, regiões outrora marginalizadas; podem permitir a obsolescência de lugares tradicionalmente relevantes na esfera mundial. Nessas condições, desde que entendam a natureza dos processos políticos relevantes em âmbito global e desenvolvam condições de neles interferir conscientemente, indivíduos, organizações e países podem assenhorear-se de seus destinos de modo a ocupar posições mais privilegiadas nas estruturas globais. Os recursos utilizados para promover essas transformações são vários: do dinheiro às idéias; do desempenho de papéis tradicionais ao engajamento político-partidário; das armas ao terror.

Mais comumente, consideram-se os governos dos estados nacionais como sendo os principais agentes na esfera internacional. Nesse contexto, por meio da adequada articulação de seus espaços produtivos às regras do capitalismo global<sup>26</sup>, os governos podem integrar suas economias às redes de produção globais, proporcionando a suas populações maiores possibilidades de acesso a empregos e ampliando suas condições de arrecadar impostos. Essa arrecadação poderá oportunamente ser utilizada para reduzir desigualdades sociais e minorar as dificuldades dos setores menos dinâmicos do mercado de trabalho, que se deixam marginalizar devido a incapacidade de adaptar-se com a agilidade necessária às estruturas de custos de produção, face à mobilidade do capital e à redução dos ciclos de vida de produtos e

---

<sup>26</sup> O que implica adotar estruturas de regularização que comandem a competição entre agentes produtivos e atribuam ao setor privado a liderança na produção de riqueza. Em outras palavras, como argumenta Mandelbaum (2002), na linha de Fukuyama, há fortes incentivos que os governos adotem o capitalismo neoliberal como forma de organização da produção e a democracia representativa como meio de representação política.

“gerações” de serviços. O que se tem observado em países cujos governos buscam perpetuar condições de bem-estar por meio de regras trabalhistas muito generosas – que reclamam gastos públicos mais elevados – é exatamente o contrário da intenção inicial: face à elevada carga tributária, as empresas tendem a permitir a gradual decadência de suas fábricas nos antigos nódulos dinâmicos da produção e a realizar novos investimentos em outros espaços, para eles destinando as oportunidades de emprego e os impostos relativamente menos escorchantes<sup>27</sup>.

Guardadas as proporções, também as organizações (empresas, ONGs e grupos que participam das redes globais, legais ou não) e os indivíduos (que estabelecem conexões e criam oportunidades de interagir em diferentes espaços), ao perceberem as regras prevaletentes e a evolução dos processos nos espaços que ocupam são capazes de redefinir seu papel. Em outras palavras, sua capacidade de influência sobre o direcionamento dos fluxos de riqueza, idéias, pessoas etc., permitem-lhes recolocar-se, por assim dizer, no espaço global, de modo a beneficiar-se da evolução de processos sociais, políticos e econômicos.

---

<sup>27</sup> Duas evidências desse processo ilustram esse argumento. Para não mencionar as transferências de fábricas dos EUA para o México e de lá para a China, por demais analisadas, observe-se o que ocorre no seio da própria União Européia: a revista *The Economist*, de 18 de setembro último, registra as pressões enfrentadas pela Volkswagen para construir sua nova linha de montagem de um veículo *off-road* no Leste Europeu ou mesmo em Portugal, países nos quais o custo de produção ficaria entre 1.400,00 e 1.700,00 euros mais baixo do que na Alemanha, devido às regulações trabalhistas. A opção de governos como o da Alemanha passa a ser, então, entre reduzir os custos trabalhistas e a oferta de trabalho: a manutenção de altos custos trabalhistas, consequência de políticas de bem-estar social mais generosas, implica, na verdade, estabelecer incentivos a que as empresas cortem investimentos no país, reduzindo, portanto, a arrecadação de impostos e aumentando o número de beneficiários de seguro desemprego. A partir de boas intenções cria-se, assim, um círculo vicioso que prejudica a população local.

Numerosas outras evidências de impactos negativos de estruturas de regularização inadequadas podem ser encontradas no relatório do Banco Mundial que compara custos burocráticos de diversos empreendimentos em países desenvolvidos e em países pobres. Há números impressionantes, tais como os que comparam o tempo necessário a reaver judicialmente uma dívida na Guatemala e na Holanda: na Holanda, consegue-se reaver ativos, em média, em 48 dias; na Guatemala em 1.459. Disparidades semelhantes observam-se em atividades tais como abertura e fechamento de empresas, obtenção e número de licenças necessárias, requisitos de capital e suas garantias, custos trabalhistas... Ver, para mais detalhes, World Bank (2004) e *The Economist* (2004).

Assim, embora integrem redes globais, cujo comando se encontra relativamente centralizado nos nódulos mais importantes, que permitem a confluência e a articulação de fluxos de ativos (por isso mesmo denominados “espaços centrais”), os agentes efetivamente possuem a capacidade de interferir nos fluxos de diferentes maneiras. Participam, portanto, de reconfigurações das próprias redes em que estão inseridos, redesenhando, por conseguinte, o espaço global.

Isto posto, não existe propriamente um lugar determinado para países específicos na “geopolítica global”, mas, ao contrário, espaços dinâmicos, alguns integrados às redes mais relevantes, outros não, conforme as relações sociais, econômicas e políticas que caracterizem a interação de agentes constituídos em diferentes lugares do território desses países.

## O lugar do Brasil na geopolítica global

A partir dessa interpretação das condições que marcam a geopolítica global, que lugar se pode atribuir ao Brasil no ambiente internacional?

A depender da dimensão das relações internacionais que se esteja analisando, o Brasil ocupará diferentes posições em relação a outros países. No plano econômico, por exemplo, as contradições são flagrantes: responsável por menos de 1% do comércio mundial, o Brasil possui em sua economia nódulos importantes de redes produtivas globais, nos termos desenvolvidos neste ensaio. Em outras palavras, algumas das cadeias produtivas presentes no país, a exemplo das indústrias siderúrgica e automobilística, integram-se nas estruturas de produção da economia mundial. Em outros setores econômicos também se observa esse fenômeno: no sistema financeiro internacional, é importante a participação de agentes privados aqui baseados; nos mercados de *commodities*, é decisiva a atuação de agentes que concentram no país parte relevante de sua produção – especialmente soja, suco de laranja e o complexo açúcar e álcool.

Embora insuficientes, as reformas regulatórias levadas a cabo ao longo dos últimos anos, a começar pelo sucesso alcançado pelo Plano Real, permitiram incorporar parte da estrutura produtiva do país nessas

importantes estruturas econômicas, estabelecendo no país dinâmicas típicas das mais avançadas economias de mercado, as quais encorajam o aprofundamento de investimentos e a continuidade de transformações tecnológicas que caracterizam a face mais sofisticada da economia brasileira.

A posição que o Brasil ocupará na economia global será função, de um lado, da capacidade criadora dos empreendedores aqui situados; de outro lado, da competência do governo para estabelecer ambiente regulatório capaz de criar condições para que os agentes privados produzam as inovações sem as quais não se pode aprofundar o desenvolvimento da economia local. De fato, como demonstra Baumol, a inovação e o crescimento típicos da produção capitalista dependem de um ambiente que simultaneamente estimule empreendimentos capazes de criar valor e reduza a expectativa de ganhos associadas a atividades rentistas e criminosas<sup>28</sup>. Isso implica trazer para a legalidade a enorme parcela de empreendedores que atuam às margens da economia formal e coibir ações das redes criminosas, que tão facilmente seduzem jovens talentos empresariais. Por não encontrarem fácil acesso à educação formal ou vislumbrarem meios de ascensão social, por assim dizer, pelos caminhos do bem, esses jovens terminam sendo rapidamente absorvidos pelas estruturas criminosas.

Está claro que o estabelecimento de tais condições requer, de um lado, sistemas tributários inteligentes, com baixa carga de impostos e aplicação de importantes punições, elevadas e públicas, aos sonegadores; reclama, de outro lado, ambientes de mercado que permitam acesso fácil a crédito, a realização de investimentos a baixos custos, inclusive trabalhistas, a expectativa de um mercado consumidor em expansão, com ampliação da renda na participação do produto interno bruto, a oferta de políticas horizontais de fomento à produção científica e tecnológica, o permanente aperfeiçoamento do sistema educacional e a melhoria das condições de segurança pública.

---

<sup>28</sup> BAUMOL (2002). Por outro prisma, Landes (1998), buscando atualizar o pensamento de Sollow, também trata do tema, refletindo sobre a relação entre acesso a conhecimento e desenvolvimento econômico e social.

Na esfera política, a tradicional posição brasileira de respeito às normas e ao Direito internacional, sua secular ausência de conflitos com países vizinhos e seu permanente compromisso com a solução pacífica de controvérsias vêm sendo considerados ativos importantes nas relações exteriores do país, especialmente em um momento no qual seu governo tenciona exercer papel de maior relevo na definição dos mais importantes processos internacionais. Somam-se a essas condições, de um lado, a relativa carência de grandes lideranças políticas em âmbito global e, de outro, a competência técnica de diplomatas, empresários e financistas brasileiros, que contribuem para que o país alcance projeção política ascendente, à primeira vista incompatível com seus recursos materiais de poder, não importa como se venha a contabilizá-los: quer em equipamento e orçamento militar, quer em ativos econômicos e divisas, quer, ainda, na participação no comércio internacional, nas contribuições do país e sua presença em organizações internacionais ou em sua capacidade de intermediar conflitos internacionais.

Entretanto, o país emerge como liderança regional, percebido como candidato natural a um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, na eventualidade de sua reforma; lidera esforços de articulação de países em desenvolvimento no seio da Organização Mundial do Comércio, em cujo sistema de solução de controvérsias contabiliza importantes vitórias; promove iniciativas destinadas a reduzir as desigualdades sociais em âmbito global, utilizando argumentos morais contra os quais dificilmente se organizam oposições, mas que facilmente comandam solidariedade, inclusive de lideranças de potências médias; e, pela primeira vez, comanda forças de paz em intervenções legitimadas pela comunidade internacional, buscando projetar influência por meio da construção de uma imagem mais arrojada no que concerne à assunção de riscos políticos.

Na dimensão estratégica dessa geopolítica global, o lugar do Brasil define-se mais em função de processos atinentes às diversas redes de que se falou neste artigo do que em decorrência de tradicionais relações entres estados nacionais. Algumas das chamadas novas ameaças constituem, em rigor, os principais objetos de preocupação do governo

brasileiro, que não encontra razões, no passado ou no presente, para presumir que algum de seus vizinhos – menos ainda países distantes – possa interessar-se em atacar seu território por meio de um esforço de guerra. Isso se deve não apenas à incontroversa definição de suas fronteiras, mas, também, à rede de relações políticas e diplomáticas em que se amparam suas relações exteriores.

Essa condição não reduz, contudo, os relevantes desafios que o país enfrenta como resultado da presença, em seu território, de redes de ilícitos internacionais. Os agentes que integram essas redes claramente vão além da mera utilização do território nacional para traficar entorpecentes, armas, animais e plantas, minerais nobres, entre outros bens de alto valor agregado. Com efeito, também exploram esses bens no território nacional e os vendem à população brasileira, parte da qual se incorpora aos esforços dessas cadeias produtivas, cometendo crimes, não raro violentos, que tornam a vida das grandes cidades brasileiras cada vez mais perigosa. Conquistar essa fronteira, isto é, coibir crimes e incorporar à economia brasileira os cidadãos envolvidos nessas atividades constitui, hoje, o grande desafio do governo e da sociedade brasileira. Somente por meio do estrangulamento dessas redes de ilícitos poderão os agentes que atuam na legalidade ampliar a presença, no território brasileiro, de espaços produtivos, ordenados e prósperos.

Em outras palavras, os grandes problemas do país no que concerne à segurança dizem respeito à ordem pública e são de responsabilidade das polícias; não das Forças Armadas. Em termos geopolíticos tradicionais, o lugar do Brasil pouco se transformou nas últimas décadas, exceto no que concerne à maior aceitação, pelos demais países da região, de sua liderança, desde que ela não perca seu caráter pacífico e construtivo, mantendo-se livre – como se mantém – de ambições territoriais. Sua posição no plano regional continua relevante, sua capacidade de articular esforços para enfrentar desafios comuns se amplia, particularmente na América do Sul, sua inserção internacional marca-se por crescente complexidade.

Entre as poucas novidades no cenário estratégico, merecem destaque a participação ativa em forças de paz auspiciadas pelas Nações

Unidas (afinal, embora com a missão de pacificar, as Forças Armadas não deixam de pegar em armas, testando suas estruturas de comando e controle, sua mobilidade, o preparo e o emprego da tropa) e os esforços destinados a fomentar a integração das indústrias de defesa na América do Sul. A depender do sucesso que o país vier a obter ao liderar a missão da ONU no Haiti, bem como da eventual reforma do Conselho de Segurança, sua projeção no cenário internacional poderá ganhar relevo, mas as implicações disso serão seguramente mais políticas do que estratégicas. Por seu turno, a integração das indústrias de defesa poderá aprofundar as medidas de confiança mútua, já bastante significativas entre o país e seus vizinhos, além de engendrar processos tendentes a fortalecer o caráter dissuasório da política de defesa nacional e a fomentar o desenvolvimento econômico e tecnológico no plano regional.

Em suma, não se pode definir em termos simples o “lugar do Brasil na geopolítica global”: a complexidade dos processos em curso no seio das redes que se articulam em âmbito mundial, fazendo uso do território e envolvendo cidadãos brasileiros, leva a posições diferenciadas e à permanente redefinição do espaço nacional. O lugar que caberá ao Brasil resultará, em grande medida, das ações que seus cidadãos e seu governo vierem a implementar no futuro próximo.

## Conclusão

Ao discutir o lugar que caberia ao Brasil na geopolítica global, este estudo buscou apresentar ao leitor, além das origens e aplicações do conceito de geopolítica, a natureza dos problemas de que se ocuparam os autores dedicados a este tipo de análise nas ciências sociais. Mais do que convencer os leitores da utilidade do emprego de conceitos que, para muitos, estão ultrapassados, procurou-se, aqui, concentrar a atenção na substância dos fenômenos que tradicionalmente preocuparam cientistas políticos, sociólogos, geógrafos e historiadores que trataram das complexas relações observadas entre agentes políticos em interação e fatores geográficos.

Nesse contexto, observou-se a transformação do espaço em função de relações de poder; analisou-se a formação de redes diferenciadas,

inclusive ilegais, cujas normas condicionam de forma peculiar a inserção de variados agentes nos processos políticos de maior relevo no plano internacional; refletiu-se sobre a interpenetração dessas estruturas, que, a um tempo, articulam relações no âmbito global e separam indivíduos que coabitam espaços, às vezes, exíguos, transformando, por meio de complexos processos sociais e políticos, o modo como os agentes se relacionam uns com os outros, a forma como modificam a natureza propriamente dita, o sentido que conferem ao tempo.

Por fim, chamou-se a atenção para alguns dos principais desafios enfrentados pelo Brasil no atual contexto internacional, salientando a necessidade de se redefinirem algumas estruturas normativas com vistas a permitir a integração à economia formal de agentes ora situados em redes para-legais ou ilegais. Afinal, somente por esse caminho será possível inserir parcelas crescentes da sociedade brasileira nas mais dinâmicas redes de produção globais, favorecendo a redução das desigualdades sociais que hoje impõem custos tão elevados ao Brasil. Mais do que um imperativo moral – embora também o seja –, esse esforço comanda a energia da sociedade brasileira em razão tanto do aperfeiçoamento de suas condições de vida quanto da ampliação de sua capacidade de influência sobre as relações internacionais contemporâneas.

## Referências

Agnew, J. A. Timeless Space and State-Centrism: The Geographical Assumptions of International Relations Theory. In: Rosow, S., Inayatullah, N. e Rupert, M. *The Global Economy as Political Space*. Lynne Rienner, Pub, Boulder, 1994.

\_\_\_\_ e Duncan, J. (orgs). *The Power of Place*. London: Routledge, 1989.

\_\_\_\_ *Political Geography: A Reader*. London: Arnold, 1997.

Baumol, W. *The Free-Market Innovation Machine*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2002.

Black, J. *Maps and History – Constructing Images of the Past*. New Haven and London: Yale Univ. Press, 1997.



Boyd, A. *An Atlas of World Affairs*. London and New York: Methuen, 1987.

Bull, H. *A Sociedade Anárquica*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora UnB e IPRI, 2002.

Carvalho, L. (Org.). *Geopolítica & Relações Internacionais*. Curitiba: Juruá Editora, 2002.

Castro, T. *The Southern Cone and the International Situation*. In: Kelly & Child. 1988, 85-99.

Cooke, P. N. (org.). *Localities: the changing face of urban Britain*. London: Sage, 1989.

Cunha, E. *Os Sertões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

Durand, M-F, Gimeno, R., Miltrano, P. Törnquist-Chesnier, M. *L'espace mondial en 50 cartes*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

Economist. Volkswagen: Higher wages or more job security. *The Economist*, Sept 18th 2004:66-67.

Ferguson, N. *Colossus – The Price of America's Empire*. New York: The Penguin Press, 2004.

Gerschenkron, A. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

Giddens, A. *The constitution of society*. London: Polity Press & Basil Blackwell, 1984.

Gilpin, R. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1987.

Kelly, P. e Child, J. (Orgs.). *Geopolitics of the Southern Conde and Anterctica*. Lynne Rienner Pubs, Boulder & London, 1988.

Kennedy, P. *The Rise and Fall of Great Powers – economic change and military conflict from 1500 to 2000*. London: Fontana Press, 1989.

Keohane, R. *After Hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1984.

Kupchan, C. *The End of the American Era – U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*. New York: Alfred Knopf, 2003.

Landes, D. *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: W.W. Norton, 1998. Mamadouh, Geopolitics in the nineties: one flag, many meanings. In: *Geojournal*, 46: 237-253. 1998.

Mandenbaum, W. *The Ideas that Conquered the World – Peace, Democracy and Free Market in the Twenty-first Century*. New York: Public Affairs, 2002.

McNeill, W. *The Shape of European History*. New York: Oxford Univ. Press, 1974.

Meadows, D.H, Meadows, D.L., Randers, J. e Behrens III, W. *The Limits of Growth – a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books, 1974.

Mearsheimer, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton, 2001.

Mello, F. P. *Guerreiros do Sol: Violência e Banditismo no Nordeste do Brasil*. São Paulo: Girafa, 2004.

Morgenthau, H. *Politics among nations*. New York: Alfred Knopf, 1978.

Nolan, C. *The Longman Guide o World Affairs*. New York: Longman Pub. 1995.

Nye, J. *Bound to Lead*. New York: Basic Books, 1990.

Ó Tuathail, G. *Critical Geopolitics: the Politics of Writing Global Space*. London: Routledge, 1996.

Olson, M. *The rise and decline of nations – economic growth and social rigidities*. New Haven: Yale Univ. Press, 1982.

\_\_\_\_\_. *Power and prosperity – outgrowing communist and capitalist dictatorships*. New York: Basic Books, 2000.

Onuf, N. *World of our Making – Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: Univ. of South Carolina Press, 1989.

\_\_\_\_\_. *Worlds of Our Making – The Strange Career of Constructivism in International Relations*. In: Puchala, D. 2002. *Visions of International Relations – Assessing na Academic Field*. Columbia, South Carolina: Univ. of South Carolina Press, 2002.

*Our common future. The World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1987.

Puchala, D. *Visions of International Relations – Assessing na Academic Field*. Columbia, South Carolina: Univ. of South Carolina Press, 2002.

Reuber, P. Conflict Studies and critical geopolitics – theoretical concepts and recent research in political geography. In: *Geojournal*, 2000. 50: 37-43.

Rosenau, J. *Turbulence in World Politics*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1990.

\_\_\_\_\_. *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1997.

Rosow, S., Inayatullah, N. e Rupert, M. *The Global Economy as Political Space*. Lynne Rienner, Pub, Boulder, 1994.

Ruggie, J.G. International Regimes, Transactions, and Change: embedded liberalism in the postwar economic order. In: *International Organization*. 1982. 35, 2: 379-415.

Santos, M. *A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

Serafy, S. e Lotz, E. (orgs.). *Environmental accounting for sustainable development*. The World Bank, Washington, D.C, 1989.

Silva, G. *Conjuntura Política Nacional: O Poder Executivo e Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

Simmel, G. *Conflict and the Web of Group Affiliations*. New York: The Free Press, 1955.

Strange, S. *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*. New York: Basil Blackwell, 1988.

Travassos, M. *Projeção Continental do Brasil*. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1947.

Waltz, K. *Theory of international politics*. Addison-Wesley, Reading, Mass. 1979.

World Bank. *Doing Business in 2005*. The World Bank, Washington: 2004.

## PARTE III

Brasileiros e o mundo: fluxos humanos,  
de idéias e de conhecimento



# O Brasil nas migrações internacionais

*Dinair Andrade da Silva\**

## Considerações iniciais

O objetivo deste estudo é apresentar um balanço das migrações internacionais do Brasil nos últimos cinquenta anos. O tema é social e cientificamente relevante por desvelar uma transformação no fluxo migratório: o Brasil, tradicional país receptor de imigrantes, torna-se, nas duas últimas décadas, um país de intensa emigração. A ênfase será dada ao fenômeno da emigração e não à imigração, que se tornou pouco significativa nas últimas quatro décadas.

Este capítulo faz algumas reflexões sobre o crescimento da população mundial, em cujo contexto se verificou a imigração estrangeira para o Brasil; e, em seguida, a partir de um quadro esquemático da população e realidade do país, examina a diáspora dos brasileiros pelo planeta. Os movimentos migratórios internacionais exercem múltiplas influências nos países, interferindo na configuração da população, na estrutura da economia, na composição da sociedade, na interação cultural, etc<sup>1</sup>. Esses movimentos concretizam-se por meio de fluxos que se explicam por diversas razões, entre as quais a pobreza, as crises econômicas, a instabilidade política, as catástrofes naturais, os conflitos sociais, perseguições diversas e guerras<sup>2</sup>.

A emigração, que é um direito nos regimes democráticos, costuma sofrer restrições nos regimes autoritários para evitar evasão da população. Ela está geralmente condicionada a fatores econômicos – crises, oferta de trabalho, disponibilidade de terras, ritmo de crescimento – e as restrições visam a proteger a população da concorrência da mão-de-obra estrangeira<sup>3</sup>.

---

\* Doutor em História pela Universidade de Brasília.

<sup>1</sup> MORAES, P. R. *Geografia geral e do Brasil*, p. 212.

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 214.

Após a Segunda Guerra ocorreu um forte fluxo migratório mundial. Por exemplo, entre 1960 e 1989, ao redor de 25 milhões de pessoas, a maior parte oriunda de países pobres, estabeleceram-se nas duas regiões mais industrializadas do globo<sup>4</sup>: os Estados Unidos, que receberam uma imigração latino-americana significativa, utilizada como mão-de-obra barata e desqualificada, e a Europa Ocidental, que recebeu, nas décadas de 1960 e 1970, milhões de imigrantes. Mas, dada a crise econômica em meados dos anos 70, houve forte retração do fluxo, retomado na década de 1980, com intensificação das correntes oriundas da Europa Oriental na década de 1990<sup>5</sup>.

As migrações internacionais cresceram, em escala planetária, de maneira significativa nos últimos 25 anos. Segundo a ONU, os imigrantes em todo o mundo atingiram cifras extraordinárias entre 1970 e 2000: 75 milhões em 1970, 120 milhões em 1990 e 130 milhões em 2000, dos quais 15 milhões ilegais<sup>6</sup>.

O perfil dos imigrantes do final do século XX é constituído por trabalhadores em busca de melhores condições de vida, somados àqueles que deixam seu país por causa de guerras, acrescidos dos que saem por causa de perseguições políticas, religiosas e étnicas<sup>7</sup>.

Finalmente, menciona-se outro fenômeno migratório: a fuga de cérebros, ligada à era da tecnologia de ponta, que agrega pessoas altamente qualificadas atraídas por altos salários e que atuam nas áreas de biotecnologia, farmácia, medicina aplicada, informática e telecomunicações. Os pólos simultâneos de imigração e emigração são os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o Japão.

## A população mundial

O crescimento da população mundial foi surpreendente no último quartel do século XX. De cerca de 2,5 bilhões de pessoas estimados

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 215.

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> *Id.*

<sup>7</sup> *Id.* O quadro geral das migrações internacionais inclui, ainda, os refugiados. Em 1997, eles alcançaram a cifra dos 23 milhões, conforme MORAES, P. R. *Geografia geral e do Brasil*, p. 216.



pela ONU por volta de 1950<sup>8</sup>, ela passou para 4 bilhões<sup>9</sup> em 1980 e para mais de 6 bilhões em 2004<sup>10</sup>.

No período de 1940 a 1960 ocorreu um processo de aceleração demográfica mundial. Essa dinâmica populacional verificou-se, principalmente, nos denominados “países subdesenvolvidos”. O ponto de partida da aceleração demográfica mundial – fenômeno também conhecido como explosão demográfica – está situado nas décadas de 1940 e 1950 e seu pico, no período entre 1950 e 1970, quando a população mundial aumentou em 1,2 bilhão de habitantes, correspondendo a quase 50% em vinte anos, cerca de 2,5% ao ano em média. Entre 1950 e 2000, a população do planeta passou de 2,5 bilhões para 6,5 bilhões, variação que representa um crescimento de 160% em cinquenta anos<sup>11</sup>.

Essa dinâmica demográfica acelerada se explica por uma drástica redução das taxas de mortalidade – possibilitada por um conjunto de fatores, sintetizados na revolução da tecnologia bioquímica e na melhoria das condições sanitárias, e por uma alta taxa de natalidade, sobretudo nos países mais pobres – associada a fatores como baixo nível de urbanização, baixos níveis sociais e econômicos e dificuldade de acesso à informação<sup>12</sup>.

Há uma relação direta entre crescimento populacional e as baixas condições socioeconômicas. A manutenção desse quadro aponta para uma marginalização acentuada, seguida da exclusão de milhões de pessoas do mercado de trabalho. Esses marginalizados e excluídos atuarão, com certeza, como agentes de conflitos internos, explosões urbanas e migrações ilegais.

Com um contingente demográfico em torno de 170 milhões em 2000, o Brasil é o quinto país mais populoso do mundo<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> BRASIL. IBGE. *Estatísticas de Século XX*, p. 32.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 33

<sup>10</sup> MORAES, P. R. *Op. cit.*, p. 198.

<sup>11</sup> ADAS, M. *Panorama geográfico do Brasil*, p. 472.

<sup>12</sup> MORAES, P. R. *Op. cit.*, p. 204.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 235. Adiante do Brasil, pela ordem decrescente, em 1998, em milhões de habitantes: China: 1.255,1; Índia: 975,8; Estados Unidos: 273,8; Indonésia: 206,5, conforme MORAES, P. R. *Op. cit.*, p. 199.

## A imigração para o Brasil

Historicamente, o Brasil caracteriza-se como um país aberto à imigração estrangeira. No período entre 1808 e 1955, o Brasil posicionou-se em quarto lugar entre os países do continente, em número de imigrantes recebidos, conforme o quadro abaixo:

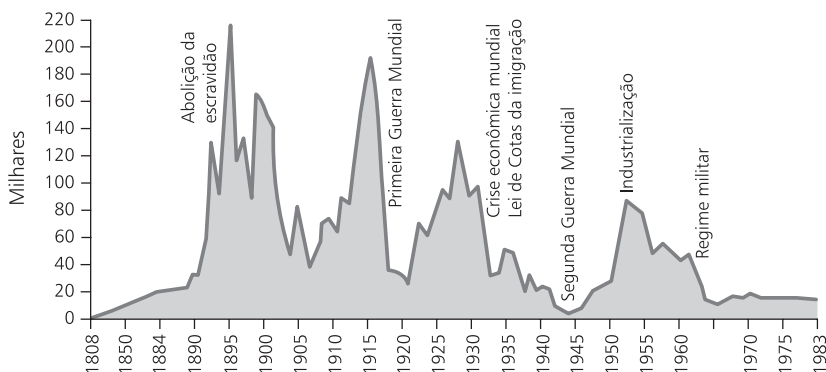
### Imigração para a América, 1808-1955

Países da América	Milhões de habitantes
Estados Unidos	40
Argentina	7
Canadá	5,2
Brasil	4,3

Fonte de dados brutos: ADAS, M. *Panorama geográfico do Brasil*, p. 477.

A história da imigração para o Brasil, após a chegada da Corte portuguesa ao Rio de Janeiro, costuma ser periodizada em três fases: de 1808 a 1850, de 1850 a 1930, de 1930 aos nossos dias. Essa periodização, além de traduzir uma necessidade didática, utiliza elementos conjunturais que acabam dando uma certa individualidade a cada fase<sup>14</sup>.

### Imigrantes entrados no Brasil, 1808-1983



Fontes: Paul Hugon, *Demografia brasileira: ensaio de demoeconomia brasileira*, p. 56; IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1970, 1980 e 1990; *Sinopse estatística do Brasil*, 1975, p. 105. *Apud.*, ADAS, M. *Panorama geográfico do Brasil*, p. 477.

<sup>14</sup> ADAS, M. *Op. cit.*, p. 477.

A primeira fase, situada entre a Abertura dos Portos do Brasil, por Dom João em 1808, e a Lei Euzébio de Queirós, que proibiu o tráfico de escravos em 1850, caracterizou-se pela presença de um pequeno fluxo imigratório, explicado pela fácil obtenção de mão-de-obra escrava, pela instabilidade política do período regencial e pela longa Guerra dos Farrapos, que se estendeu de 1835 a 1845. As principais correntes eram de açorianos, suíços, alemães e prussianos<sup>15</sup>.

A segunda fase abarca o período entre a Lei Eusébio de Queirós, de 1850, e a Revolução de 1930<sup>16</sup>, identificando-se como a de maior entrada de imigrantes devido à conjugação dos seguintes fatores: desenvolvimento da cafeicultura, proibição do tráfico negreiro, facilidades materiais oferecidas aos imigrantes pelos cafeicultores, abolição da escravatura e intranquilidade social no Sul da Itália, em decorrência do processo de unificação do Estado italiano. As principais correntes eram de italianos, alemães, espanhóis, sírio-libaneses, poloneses, ucranianos e japoneses<sup>17</sup>.

A terceira fase inclui o período que vai da Revolução de 1930 até nossos dias, destacando-se pela diminuição acentuada do fluxo migratório, ressaltando-se que, dessa tendência declinante, excluem-se as décadas de 1950 e 1970.

A crise geral iniciada no final dos anos 20, com a queda da Bolsa de Nova York, incide negativamente sobre as atividades agrárias do Brasil, provocando expressivo excedente de mão-de-obra e o conseqüente agravamento da situação interna. Nesse contexto, destacam-se a Revolução de 30 e a Revolução de 32, responsáveis por fases de instabilidade política e econômica no país, que levaram o governo brasileiro a restringir a imigração<sup>18</sup>, criando a Lei de Cotas da Imigração,

---

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> A produção historiográfica sobre esse período é abundante e bem consolidada. Ver indicações bibliográficas em Darcy Ribeiro, *O povo brasileiro*, p. 241 e na obra organizada por Boris Fausto intitulada *Fazer a América*.

<sup>17</sup> ADAS, M. *Op. cit.*, p. 478.

<sup>18</sup> MORAES, P. R. *Op. cit.*, p. 245.

de caráter protecionista, conforme dispositivo da Constituição de 1934<sup>19</sup>, reiterado na de 1937<sup>20</sup>.

Essa legislação restritiva, que objetivava aplicar à imigração uma normatização “científica”, inspirou-se nas regulamentações norte-americanas que limitavam a entrada de estrangeiros no país após a Primeira Guerra Mundial, a despeito de serem as duas realidades muito distintas. Esse fato não deixou de traduzir também, naquela época, um sentimento popular brasileiro contra a entrada de estrangeiros<sup>21</sup>.

Em seguida, uma Lei de 1938 estipulou que 80% dos imigrantes deveriam ser agricultores. Além dessa disposição relativa à atividade do imigrante, a legislação contemplava também um critério doutrinário como instrumento seletivo. Nesse quadro de restrições à entrada de imigrantes, inclui-se a Segunda Guerra Mundial<sup>22</sup>.

As dificuldades que a Europa enfrentava em sua reconstrução no pós-guerra criaram as condições para a emigração e, em consequência, o Brasil recebeu um grande contingente de imigrantes europeus no início da década de 1950.

Os emigrantes entrados no país em 1954 totalizaram 72.248. Os contingentes mais numerosos foram de portugueses, 30.062; italianos, 13.408; e espanhóis, 11.338. Dos imigrantes procedentes da América do Sul foram computados apenas 485 argentinos e 54 uruguaios<sup>23</sup>. Em meado da mesma década, a política desenvolvimentista do presidente Kubitschek atraiu novos contingentes populacionais estrangeiros.

Após o Tratado de Roma de 1957, que abriu caminho para a formação de um Mercado Comum Europeu, começou a reorganização dos fluxos migratórios naquele continente, tendo como destino a própria Europa, em direção aos países mais desenvolvidos. Começa a

---

<sup>19</sup> BRASIL. SENADO FEDERAL. *Constituições do Brasil*. Constituição de 1934, art. 121, § 6º e § 7º.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Constituição de 1937, art. 151.

<sup>21</sup> ADAS, M. *Op. cit.*, p. 479.

<sup>22</sup> *Id.*

<sup>23</sup> Instituto Nacional de Imigração e Colonização. Dados contidos na tabela extraída do *Anuário Estatístico do Brasil 1955*.

tornar-se significativo um movimento migratório intra-europeu, reduzindo a intensidade dos fluxos para a América e, conseqüentemente, para o Brasil<sup>24</sup>.

No decênio seguinte, o golpe militar de março de 1964 no Brasil inaugura uma fase de instabilidade interna, motivando a queda da imigração. “Na década de 1960, a contribuição da imigração externa ao crescimento populacional brasileiro já havia se tornado irrelevante”<sup>25</sup>. Era a confirmação irrefutável da tendência declinante iniciada em 1930.

Em 1960, os imigrantes recebidos totalizam 40.507 pessoas. Os maiores contingentes foram de portugueses, 13.105; japoneses, 7.746; e espanhóis, 7.662. A presença sul-americana foi marcada pelos argentinos, 295; uruguaios, 118; bolivianos, 104<sup>26</sup>. Entre 1964 e 1970, a imigração procedente dos países da América do Sul não atingiu o total de mil entrados em cada um dos anos desse período. Os contingentes de argentinos e uruguaios foram sempre os mais numerosos. No mesmo período, dos entrados procedentes da Europa Ocidental, os contingentes de portugueses, espanhóis e alemães foram, nessa ordem, os mais numerosos<sup>27</sup>.

O surto imigratório dos anos 50 foi superado na década de 1970 em virtude de uma fase de crescimento econômico conhecida como o “milagre brasileiro”, que atraiu imigrantes e investimentos. Entre esses imigrantes estão chilenos, argentinos e uruguaios, que deixaram seus países em razão de dificuldades econômicas e políticas causadas pelos regimes autoritários também vigentes entre eles<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Concomitantemente à trajetória de signo descendente do processo da imigração estrangeira para o Brasil, parece ter havido, a partir desse decênio, um arrefecimento do interesse pelo estudo do tema. A produção historiográfica diminuiu consideravelmente e tornou-se fragmentada.

<sup>25</sup> BRASIL. IBGE. *Estatísticas do Século XX*, p. 35.

<sup>26</sup> Instituto Nacional de Imigração e Colonização. Dados contidos na tabela extraída do *Anuário Estatístico do Brasil 1961*.

<sup>27</sup> Departamento Nacional de Mão-de-Obra, Divisão de Migração. Informações depreendidas das tabelas extraídas do *Anuário Estatístico do Brasil 1969* e do *Anuário Estatístico do Brasil 1971*.

<sup>28</sup> ADAS, M. *Op. cit.*, p. 478.

Com o fim do encanto despertado pelo “milagre”, acentua-se o endividamento externo do Brasil, com graves conseqüências no plano econômico: aumento do desemprego, inflação ascendente, desaceleração da economia. Nesse contexto, intensifica-se a imigração ilegal de coreanos e bolivianos, principalmente, e o acesso mais importante é a fronteira com o Paraguai. O número de imigrantes ilegais era significativo, mas, na década de 1980, o governo promove anistia aos estrangeiros que aqui viviam na clandestinidade<sup>29</sup>.

Para se ter uma idéia do signo descendente da imigração para o Brasil nesse período, tomou-se por base o meado dos anos 70. Os imigrantes legalmente entrados no ano de 1975 totalizam 11.566. Os maiores contingentes foram de norte-americanos, 1.414; italianos, 1.356; alemães ocidentais, 1.248; chilenos, 1.203; e argentinos, 1095. Os demais contingentes não chegaram a totalizar mil pessoas cada<sup>30</sup>.

Não se pode ignorar a dinâmica da imigração fronteiriça, mais intensamente verificada nos últimos vinte anos, responsável pela presença, flutuante e clandestina, de hispano-americanos, especialmente bolivianos e paraguaios. Não há informações seguras quanto ao número de seus contingentes, muito menos às atividades por eles desenvolvidas no Brasil. O caso paraguaio é atípico, com um contingente em torno de duzentas mil pessoas<sup>31</sup>.

Povos de outros continentes, numericamente reduzidos, estão presentes na vida produtiva brasileira, especialmente nos grandes centros urbanos. Dentre esses, destaca-se a colônia coreana, que não é desprezível. Localiza-se em cidades como São Paulo e domina o setor de confecções, anteriormente controlado por judeus.

## A população brasileira

Em 1950, a população do Brasil atingiu o total de 51.941.767 habitantes<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> MORAES, P. R. *Op. cit.*, p. 245.

<sup>30</sup> Departamento Nacional de Mão-de-Obra, Divisão de Migração. Dados contidos na tabela extraída do *Anuário Estatístico do Brasil 1976*.

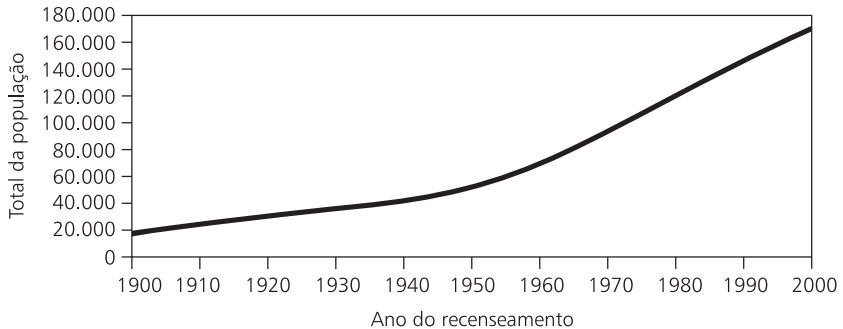
<sup>31</sup> *Véja*, 19 de abril, 1995, p. 62.

<sup>32</sup> BRASIL. IBGE. *Estatísticas do Século XX*, p. 31.

Para o IBGE, de acordo com dados do ano 2000, “a população brasileira atingiu em 1º de agosto daquele ano um total de 169.590.693 habitantes presentes”<sup>33</sup>.

Se se compara o total de 17.438.434 de habitantes no final do século XIX com a cifra do final do século XX, pode-se afirmar que a população brasileira praticamente decuplicou ao longo do século passado<sup>34</sup>. O gráfico abaixo ilustra a relação numérica.

População residente – Brasil, 1900 / 2000



Fonte: *Sinopse preliminar do censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 7, 2001.

Levando-se em conta os 93.139.037 habitantes em 1970, verifica-se que a população brasileira cresceu 82% nos últimos trinta anos<sup>35</sup>.

As taxas médias de crescimento da população brasileira foram elevadas nas duas primeiras décadas do século XX (2,91% ao ano). No entanto, nos dois decênios seguintes, ocorreu um decréscimo significativo, ou seja, o mais baixo de todo o século (1,49% anual). Após a década de 1940, houve uma mudança de signo. O crescimento demográfico se intensifica e atinge um índice histórico de 2,99% entre 1950 e 1960. Em seguida, a trajetória descendente é retomada. Num primeiro momento, nos anos 1960-1970, de forma lenta. Daí em diante, a desaceleração é bastante acentuada. Estima-se que a tendência declinante avance para o futuro<sup>36</sup>, conforme mostra o gráfico a seguir.

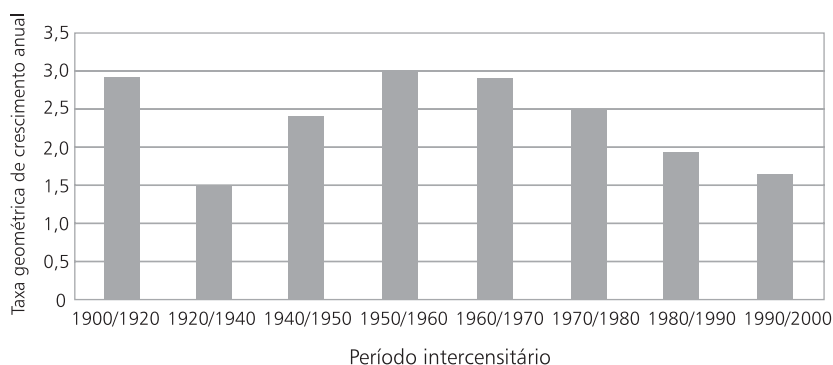
<sup>33</sup> BRASIL. IBGE. *Sinopse preliminar do censo demográfico 2000*, v. 7, tabela 1.

<sup>34</sup> BRASIL. IBGE. *Estatísticas do Século XX*, p. 31.

<sup>35</sup> *Id.*

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 33.

### Taxa média geométrica de crescimento anual – Brasil, 1900 / 2000



Fonte: *Sinopse preliminar do censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 7, 2001.

A população brasileira apresenta, portanto, crescimento significativo nos últimos cinquenta anos, como demonstra o quadro seguinte:

### População absoluta brasileira, 1950-2000

1950	51. 941. 767
1960	70. 191. 370
1970	93. 139. 037
1980	119. 002. 706
1991	146. 825. 475
1996	157. 079. 573
2000	169. 590. 693

Fontes: MORAES, P. R. *Geografia geral e do Brasil*, p. 235 e *Sinopse preliminar do censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 7, 2001. (Com adaptação.)

Vale ressaltar, porém, que esse crescimento populacional desacelerou-se acentuadamente a partir de 1991, confirmando a tendência de queda que começou em 1970<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> ADAS, M. *Panorama geográfico do Brasil*, p. 471.



A aceleração demográfica brasileira ocorrida a partir das décadas de 1940 e 1950, prolongando-se até as décadas de 1970-1980, está inserida no comportamento demográfico de crescimento mundial verificado a partir dos anos 50<sup>38</sup>.

A ressonância, no Brasil, dos progressos da medicina no campo da terapêutica e da melhoria das condições sanitárias, explica a diminuição das taxas de mortalidade a partir da década de 1940. A taxa de mortalidade entre 1921 e 1940 era de 25,3%, com decréscimo gradativo para 8% entre 1971 e 1980. As taxas de natalidade, no mesmo período, permanecem elevadas. Portanto, o crescimento vegetativo da população aumentou consideravelmente entre 1941-1950 e manteve a tendência de alta, atingindo o apogeu de 28,3% entre 1961 e 1970. Nas décadas de 1971 a 1980, ela retrai para 26%, declinando mais ainda posteriormente. Nos últimos anos, a taxa de fecundidade da população brasileira apresenta-se em decréscimo, comprovando a tendência da diminuição da natalidade: em 1990 era de 2,7 aproximando-se, portanto, à dos países desenvolvidos (Suíça, 1,5; Países Baixos, 1,6; Estados Unidos, 2; etc.). Deve-se ressaltar a existência de estreita relação entre as taxas de fecundidade / natalidade e o desenvolvimento econômico<sup>39</sup>.

## A emigração de brasileiros

A década de 1980 marca o início de uma nova etapa na história da mobilidade da população brasileira. O Brasil passou então à condição de país de emigração<sup>40</sup>. Segundo o embaixador Sebastião do Rego

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, 472.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 474.

<sup>40</sup> Fenômeno recente da História do Brasil, a migração de brasileiros começa a ser desvendada e analisada por sociólogos, antropólogos, geógrafos e historiadores. Os estudos até então produzidos são escassos e fragmentados, muitos deles originariamente dissertações e teses acadêmicas, de circulação ainda restrita. A maior parte desses trabalhos concentra-se na emigração de brasileiros para os Estados Unidos e o Japão. Na verdade, foi a imprensa brasileira quem primeiro se ocupou desse problema. As reportagens publicadas na *Revista Veja* em 1991, 1995, 1996 e 2004 foram importantes para a construção de uma visão de conjunto do tema.

Barros, no seu artigo “O Itamaraty e os brasileiros no exterior”, esse fenômeno, a despeito de sua relevância, é dos menos estudados nas relações internacionais recentes do Brasil. “Poucos são, no entanto, os que buscam avaliar esse fenômeno menos aparente das relações externas do país, que é o aumento expressivo de brasileiros no exterior e seus efeitos sobre a diplomacia brasileira”<sup>41</sup>.

Os anos 80 caracterizam-se no país pela crise econômica, que incluiu desemprego, queda do valor real do salário, inflação ascendente e diminuição do crescimento do PIB, estimulando, portanto, a saída de brasileiros<sup>42</sup>.

O fracasso do Plano Cruzado em 1986, no contexto dos descalabros econômicos e administrativos, gerou um sentimento de desesperança entre os jovens que, diante da falta de oportunidades, não viam no Brasil alternativas para a construção de uma vida digna, optando pelo êxodo e nem sempre avaliando bem as dificuldades encontráveis. Daí o fracasso de muitos deles<sup>43</sup>.

O ímpeto do êxodo brasileiro só se arrefeceu dez anos mais tarde. “A mudança coincide com o Plano Real, mas tem muito mais a ver com os problemas internos dos países hospedeiros do que com a inflação mais branda no Brasil”<sup>44</sup>.

Por outro lado, a própria condição de país receptor de imigrantes ao longo dos séculos XIX e XX não deixou de contribuir para a ocorrência do fenômeno da emigração entre os brasileiros. A emigração para o Japão está alicerçada, fundamentalmente, nos nisseis e sanseis, filhos e netos dos imigrantes japoneses. Acrescente-se ainda que os pedidos de cidadania italiana, espanhola, portuguesa, alemã etc., de milhares de descendentes de imigrantes daqueles países, acumulam-se nas repartições consulares pertinentes<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> *Política Externa*, p. 106.

<sup>42</sup> ADAS, M. *Op. cit.*, p. 479.

<sup>43</sup> *Véja*, 7 de agosto, 1991, p. 37.

<sup>44</sup> *Véja*, 3 de abril, 1996, p. 27.

<sup>45</sup> *Véja*, 7 de agosto, 1991, p. 37.

Um passaporte – italiano, espanhol, português ou alemão – oferece ao seu titular o direito ao trabalho, residência e livre trânsito em qualquer um dos países-membro da Comunidade Européia. Em 1990, o consulado italiano em São Paulo, por exemplo, examinou cerca de trinta mil pedidos de cidadania. No início da década de 1990, o consulado alemão naquela capital emitiu 1.500 novos passaportes por ano<sup>46</sup>.

Outros fatores facilitam a emigração: o avanço e a difusão das comunicações, que explicitam as oportunidades de trabalho, especialmente, nos Estados de economia desenvolvida; a própria dinâmica da emigração, que permite a atração de familiares e amigos de emigrados já adaptados no país hospedeiro, tornando menos traumático o ingresso dos neófitos<sup>47</sup>.

A despeito da relevância do fenômeno para o Brasil, a emigração de brasileiros é pequena, se comparada às grandes ondas migratórias do início da década de 1990 e não possui as mesmas motivações<sup>48</sup>.

Registre-se que os brasileiros interessados na emigração para países do Primeiro Mundo, embora egressos principalmente da classe média, não passando, portanto, por necessidades materiais imediatas, costumam sujeitar-se a tarefas às quais não se submeteriam no Brasil<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>47</sup> *Política Externa*, p. 107.

<sup>48</sup> A propósito, cita-se como exemplo, dentre tantos, o deslocamento de 1,5 milhão de curdos que deixaram o Iraque e se deslocaram para a Turquia e o Irã, em decorrência da Guerra do Golfo em 1991.

<sup>49</sup> A professora Sueli Siqueira, da Universidade Vale do Rio Doce, estudando a emigração de valadarenses, apresenta os seguintes dados: 70% abandonam o emprego para viajar, 55% ganham cinco salários mínimos ou mais, 85% viajam com o objetivo de fazer poupança, 9% emigram por causa do desemprego, 75% não falam inglês, conforme *Veja*, 28 de julho, 2004, p. 76.

## A diáspora brasileira, 1991

País receptor	Emigrantes
Estados Unidos	330.000
Japão	150.000
Itália	45.000
Portugal	30.000
Inglaterra	20.000
França	12.000
Canadá	7.000
Austrália	6.000
Espanha	5.000
Outros países (Suíça, Alemanha, Bélgica, Holanda, Israel)	25.000
Total	630.000

Fonte: *Veja*, 7 de agosto, 1991, p. 37.

Se, por um lado, a economia mundializou-se e os povos se deslocam intensamente, por outro, ainda está distante a constituição de uma sociedade na qual seja possível o estabelecimento de um convívio razoável entre diferentes. As diversas manifestações de discriminação contra imigrantes – racismo ou indiferença – e a retomada de nacionalismos e ódios étnicoraciais são manifestações do mesmo fenômeno.

Não se sabe, com precisão, o número de brasileiros no exterior. Estima-se um total de 4,5 milhões. Desses, 1,5 milhão vive no exterior e três milhões viajam ao exterior por ano<sup>50</sup>.

O trabalho de levantamento da população brasileira no exterior, efetuado pelo Itamaraty, diferentemente daquele realizado pelo IBGE para a elaboração dos recenseamentos brasileiros, é o resultado das ações de integrantes do serviço exterior do Brasil, munidos dos instrumentos disponíveis, nem sempre os mais apropriados. São utilizados os registros

<sup>50</sup> *Política Externa*, p. 107. A revista *Veja*, 3 de abril, 1996, p. 26, mencionou essa mesma cifra, citando o que chamou de o primeiro “Censo dos Brasileiros no Exterior”, efetuado pelo Itamaraty em 1996.

consulares, estatísticas oficiais, lista de eleitores, informações de trabalhos acadêmicos elaborados no Brasil e no exterior, informações diversas prestadas pelas comunidades de brasileiros, entre outros. O tratamento metodológico da pesquisa varia de acordo com as possibilidades e limitações de cada repartição diplomática brasileira no Exterior. Acrescente-se, ainda, que na maioria dos países, a emigração brasileira tem sempre o seu lado clandestino e obscuro, que escapa aos controles oficiais, tanto do Brasil quanto do país considerado.

Em um levantamento realizado ao findar o século XX, o Ministério das Relações Exteriores identificou os três Estados que abrigam a maior concentração de brasileiros: Estados Unidos com cerca de 600 mil; o Paraguai, onde o número ultrapassa 350 mil; e o Japão, onde a cifra transcende 200 mil pessoas<sup>51</sup>.

Segundo Rego Barros, a maior parte dos brasileiros que vivem no exterior continua mantendo os seus vínculos com o Brasil. Documenta esse ponto de vista com a constatação de que, anualmente, são remetidos do exterior cerca de quatro bilhões de dólares. Essa cifra significativa dinamiza diversos setores da economia e repercute “em qualquer análise do balanço de pagamentos do Brasil”<sup>52</sup>.

Finalmente, assinala-se a modalidade de emigração representada pela “fuga de cérebros”. Na segunda metade dos anos 80, aproximadamente dez mil pesquisadores brasileiros foram aperfeiçoar-se no exterior. Muitos ficaram por lá, recusando-se a trabalhar em universidades brasileiras sem as condições necessárias ao desenvolvimento da pesquisa de nível internacional e recebendo salários não-condizentes com sua formação intelectual. “O êxodo de cérebros causa uma dupla tragédia. Perde-se o dinheiro investido em vários anos de formação de cada cientista – e a pesquisa nacional fica desfalcada de seus quadros mais talentosos”<sup>53</sup>.

O jornalista Jaime Klintowitz, da revista *Veja*, chama a atenção para dois pontos importantes da emigração brasileira: primeiro, os

---

<sup>51</sup> *Política Externa*, p. 107.

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> *Veja*, 7 de agosto, 1991, p. 41.

emigrantes constituem apenas cerca de 1% da população do país, o que representa um percentual pouco significativo, se comparado às grandes ondas migratórias mundiais dos anos 90; segundo, o fenômeno migratório não é transitório, posto que as colônias brasileiras criaram raízes no exterior<sup>54</sup>.

Até então, não se tinha uma idéia clara da abrangência da dispersão de brasileiros sobre o planeta: 33 países abrigam comunidades com mais de mil brasileiros. A maior parte dos emigrantes encontra-se em países de economia desenvolvida, em busca de salários em moedas fortes. Por outro lado, um em cada três brasileiros optou pela prática da emigração em zona de fronteira, preferindo fixar-se em países da América do Sul<sup>55</sup>.

Pode-se avaliar a amplitude geográfica da diáspora brasileira, a partir da construção de um painel cuja estrutura contempla países e regiões de acordo com a intensidade do fluxo emigratório.

## Estados Unidos

Nos Estados Unidos, encontra-se a maior concentração de brasileiros no exterior. As maiores comunidades de brasileiros localizam-se, desde o início dos anos 90, em Boston, Nova York e Miami<sup>56</sup>.

Em 1991, as estimativas, sempre nebulosas, apontavam para um total de cinquenta mil brasileiros em Nova York. Em Manhattan, os brasileiros ocupavam, à época, 90% dos postos de engraxate. A Rua 46 daquele bairro reúne expressivo número de brasileiros que se dedicam a trabalhos em restaurantes e lojas. Na região, circula o jornal mensal *The Brazilians*, fundado no início dos anos 70, cuja tiragem duplicou em 1986, passando a 45 mil exemplares<sup>57</sup>.

No início dos anos 90, a maior concentração de brasileiros nos Estados Unidos localizava-se na região de Boston. A Pastoral do

---

<sup>54</sup> *Veja*, 3 de abril, 1996, p. 26.

<sup>55</sup> *Id.*

<sup>56</sup> Ver os estudos de Teresa Sales, Gustavo Lins Ribeiro, Cristina Braga Martes, Gláucia de Oliveira Assis, Valéria Cristina Scudeler e Weber Soares, alguns deles reunidos na coletânea *Cenas do Brasil migrante*, organizada por Rossana Rocha Reis e Teresa Sales.

<sup>57</sup> *Veja*, 7 de agosto, 1991, p. 39.

Brasileiro<sup>58</sup>, da Arquidiocese de Boston, estimou que em 91 viviam na região cerca de 150 mil brasileiros<sup>59</sup>.

A clandestinidade, aliada ao fato de o brasileiro não se organizar em comunidades, dificulta a realização de um recenseamento dos que vivem naquele país.

Dados de 96 apontam para mais de 600 mil brasileiros vivendo nos Estados Unidos. A razão para isto é que o trabalhador braçal ganha US\$ 6 a hora, perfazendo um salário mensal que oscila entre US\$ 2 e 3 mil<sup>60</sup>.

A busca da prosperidade nos Estados Unidos atrai brasileiros de diversos perfis. Naquele país, os brasileiros não constituem enclave étnico, como os chineses, nem formam colônia com instituições próprias, como os hispano-americanos<sup>61</sup>. Lavadores de pratos em Boston não compartilham suas expectativas com professores universitários em Indiana, por exemplo. O termo “brazuca”, criado pelos emigrantes, tipifica muito mais o trabalhador braçal que o trabalhador intelectual.

Um estudo realizado por Maxine Margolis, antropóloga norte-americana, sobre os brasileiros em Nova York, concluiu que quase 50% dos entrevistados haviam frequentado curso superior e que 31% deles eram portadores de diploma universitário. O percentual revelado pela pesquisa é superior à média estadunidense de 24% dos adultos com formação superior. O estudo de Margolis mostrou “que os brasileiros destoam do estereótipo do jovem semi-analfabeto que os americanos associam aos clandestinos que vivem no país”<sup>62</sup>.

Os goianos também têm participado da aventura de transpor a fronteira norte-americana através do território mexicano. Nos últimos anos, o fenômeno tem-se tornado mais dinâmico, envolvendo um número maior de pessoas. Segundo as estimativas, todos os meses, cerca de mil goianos deixam Goiás rumo aos Estados Unidos<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> Essa Pastoral tem como objetivo apoiar as comunidades religiosas constituídas por imigrantes brasileiros.

<sup>59</sup> *Veja*, 7 de agosto, 1991, p. 39.

<sup>60</sup> MORAES, P. R. *Geografia geral e do Brasil*, p. 246.

<sup>61</sup> Ver o estudo de Ilan Stavans intitulado *La condición hispánica*.

<sup>62</sup> *Veja*, 3 de abril, 1996, p. 27.

<sup>63</sup> *Veja*, 28 de julho, 2004, p. 74.

O emigrante goiano não vive uma situação desesperadora. O custo mínimo de um pacote para a possível realização do sonho americano é de 15.000 reais, incluindo passagem aérea até ao México e a travessia da zona fronteiriça. Soma-se a essa outra circunstância interessante: Goiás não é um estado miserável. No contexto da federação, ocupa o sétimo lugar no *ranking* de qualidade de vida e o número de empregos, no primeiro semestre de 2004, cresceu dez vezes mais que a média nacional. Por essas razões, “A fuga da miséria e do desemprego não são respostas óbvias” para justificar a emigração dos goianos<sup>64</sup>.

O quadro seguinte aponta, em linhas gerais, a distribuição de brasileiros no território norte-americano:

#### Brasileiros residentes nos Estados Unidos, 1996

Localidade	População
Nova York	230.000
Boston	150.000
Miami	130.000
Washington	47.000
Houston	15.000
San Francisco	15.000
Los Angeles	13.000
Chicago	10.000
San Juan	130
Total	610.130

Fonte: *Veja*, 3 de abril, 1996, p. 26.

## América do Sul

A emigração brasileira dirigida aos dez países da América do Sul que partilham uma fronteira de 15.719 quilômetros com o Brasil tem características distintas daquela que se direciona aos países ricos do hemisfério norte em busca de salários em moeda forte<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>65</sup> *Veja*, 19 de julho, 1995, p. 61.



Segundo cálculos do Itamaraty, efetuados em 1995, meio milhão de brasileiros, em busca de terras e melhores condições de vida, ignora as linhas demarcatórias e penetra em outros estados. Esse universo migrante é composto por uma massa enorme de trabalhadores desqualificados, pequenos agricultores, garimpeiros, madeireiros, além de grandes proprietários que fazem pesados investimentos nos países vizinhos<sup>66</sup>.

É também característica dessa diáspora o fato de os brasileiros não perderem os laços com o Brasil. São oriundos do Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e de alguns estados do Nordeste. Ao invés de lavadores de pratos, engraxates ou apertadores de parafusos, tornam-se, nos países vizinhos, trabalhadores rurais, proprietários de terra, criadores de gado, garimpeiros, comerciantes, pequenos e grandes empresários. “O que os brasileiros têm de próprio é a vocação para identificar e ocupar nichos em setores da economia em que nossa experiência e tecnologia são superiores às dos países vizinhos”<sup>67</sup>.

Há nessa migração fronteiriça uma coincidência histórica que não deve ser esquecida. Os colonizadores europeus, em decorrência das condições da época, fixaram no litoral o centro de suas atividades. A penetração e ocupação do interior foram sendo feitas lenta e fragmentariamente. Os grandes vazios demográficos constituem uma realidade ainda no século XXI. “Resulta daí que, ainda hoje, os países limítrofes permanecem de costas para o Brasil”<sup>68</sup>. Ao longo da linha fronteiriça, o Brasil está diante de áreas imensas, pouco povoadas, carentes de tecnologia e de investimentos, desprovidas de quase tudo que a cultura material colocou a serviço do homem contemporâneo.

Os brasileiros que emigram para países da América do Sul contam com uma outra vantagem: permanecem próximos do Brasil. Não padecem dos distúrbios psicológicos que se manifestam geralmente

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>67</sup> *Id.*

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 62.

nos brasileiros que se transferem para países mais distantes e de cultura muito diferente da brasileira.

Brasil e Paraguai constituem um caso típico de migrações internacionais. Uma espécie de migração bilateral ou transferência recíproca de populações. O Paraguai é o segundo país na preferência do conjunto dos emigrantes, registrando-se, em meados dos anos 90, cerca de 350 mil brasileiros no Paraguai e duzentos mil paraguaios no Brasil<sup>69</sup>.

Os “brasiguaios” são identificados como os pequenos lavradores expulsos de suas terras pelo fenômeno da mecanização da produção de soja e de trigo no Paraná. Constituem um segmento de excluídos e marginalizados da vida social, vivendo as agruras da pobreza. Cerca de 20% dos “brasiguaios” são apátridas, desprovidos tanto de documentação brasileira quanto de documentação paraguaia<sup>70</sup>. A despeito de florescer entre eles um desejo de retorno, permanecem no Paraguai, aproveitando os benefícios de uma vida mais barata, portanto, menos perversa. O universo dos emigrantes brasileiros no Paraguai é constituído também por pequenos proprietários, muitos dos quais lá permaneceram desde a construção da hidrelétrica de Itaipu nos anos 70, constituindo esse o marco cronológico do início do impulso emigratório. Daí em diante, o fluxo não foi mais interrompido.

Foi também a década de 1970 a época em que o governo paraguaio concedeu permissão para que fossem loteadas glebas de terras nas proximidades da fronteira com o Brasil e autorizou o acesso de brasileiros àquelas terras<sup>71</sup>.

Estima-se que “os brasileiros representam quase 10% da população total e converteram o português na terceira língua do país, depois do espanhol e do guarani”<sup>72</sup>. Esse intenso deslocamento de brasileiros explica-se pelo baixo custo das terras ali vigentes, se comparado com o

---

<sup>69</sup> *Veja*, 19 de julho, 1995, p. 62 e *Veja*, 3 de abril, 1996, p. 26.

<sup>70</sup> *Veja*, 19 de julho, 1995, p. 64.

<sup>71</sup> ADAS, M. *Panorama geográfico do Brasil*, p. 480.

<sup>72</sup> *Veja*, 19 de julho, 1995, p. 64.

preço de terras de qualidade equivalente no Brasil, especialmente nos estados do Paraná e de Santa Catarina.

Entre os emigrantes brasileiros no Paraguai, encontra-se um reduzido número de grandes proprietários responsáveis por 90% da produção da soja, 80% do milho, 60% da carne e 50% da produção industrial do país<sup>73</sup>. A expansão da fronteira agrícola brasileira rumo ao exterior beneficiou empresas madeireiras e grandes proprietários, em detrimento do pequeno proprietário, quase sempre expropriado e desapropriado.

Como o imposto sobre exportação é a principal fonte de ingresso do governo paraguaio, ele não onera as exportações nem coloca entraves aos exportadores, mantendo a carga fiscal um terço da que vigora no Brasil. Além disso, o preço da terra paraguaia equivale a quatro vezes menos o da terra similar no Estado do Paraná. Essas condições representam um grande incentivo para o agroproprietário brasileiro.

A presença de brasileiros na Argentina ultrapassa, na metade dos anos 90, a cifra dos 16 mil, só na cidade de Buenos Aires. Além desses, deve-se mencionar que brasileiros ocupam 35% das terras argentinas destinadas ao cultivo do arroz.

A mobilidade espacial dos emigrantes foi também direcionada para o Uruguai. Os brasileiros naquele país ocupam a casa dos 15 mil. Entre eles, existe uma parcela que ocupa um milhão de hectares, o equivalente a 6% da superfície uruguaia, possui um rebanho de cerca de 500 mil cabeças de gado bovino e é responsável pela produção de 60% da safra de arroz no país<sup>74</sup>.

Aproximadamente 12 mil garimpeiros, madeireiros e seringueiros brasileiros emigraram para a Bolívia no início da década de 1990. Além desses, cerca de duzentos fazendeiros do Brasil, na mesma época, emigraram para aquele país, atraídos pelas terras férteis e propícias ao cultivo da soja na região de Santa Cruz de la Sierra, as quais eram vendidas aos brasileiros a preços módicos pelo governo boliviano<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>74</sup> *Veja*, 19 de julho, 1995, p. 61 e 64.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 61.

O surto migratório de brasileiros para a Guiana Francesa ocorreu nos anos 70, quando da construção da base espacial de Kourou, que exigiu a importação de mão-de-obra. Quando não foi mais necessária a importação de trabalhadores, as autoridades francesas não somente fecharam as portas à imigração como também começaram a expulsar brasileiros do território. Apesar da repressão policial, o fluxo migratório continuou até a instituição do real. A partir de então declinou, posto que a nova moeda brasileira aniquilou o poder de compra dos salários recebidos em francos.

Os brasileiros estão também na Venezuela. Naquele país, cerca de seis mil dedicam-se, por volta da metade da década de 1990, aos garimpos, de onde extraem 80% da produção aurífera e 90% da produção diamantífera<sup>76</sup>.

Apenas cerca de três mil brasileiros emigraram para a Colômbia, em meados dos anos 90, atraídos pelos garimpos de ouro. A selva inóspita, fechada e de difícil acesso, e a ação hostil de guerrilheiros e de narcotraficantes são fatores restritivos à imigração.

Desenvolvendo atividades ligadas ao garimpo e ao comércio de ouro e de diamantes, um contingente mais restrito de brasileiros, em meados da década de 1990, emigrou para o Suriname, a Guiana e o Peru.

Dos países não-limítrofes com o Brasil, o Chile recebeu um contingente estimado em cerca de três mil brasileiros. Para o Equador, no entanto, dirigiu-se o reduzido número de setecentas pessoas.

O quadro apresenta uma aproximação numérica da diáspora brasileira na América do Sul:

---

<sup>76</sup> *Id.*

## Brasileiros residentes na América do Sul, 1996

Localidade	População
Paraguai	325.000
Argentina	16.000
Uruguai	15.000
Bolívia	12.000
Guiana Francesa	9.600
Venezuela	6.000
Colômbia	3.300
Chile	3.200
Suriname	2.150
Guiana	2.000
Peru	1.500
Equador	700
Total	396.450

Fonte: *Veja*, 3 de abril, 1996, p. 26.

## Japão

O Japão passou a receber os descendentes dos seus antigos emigrados para, em geral, desenvolverem atividades braçais sem, contudo, adquirirem o direito de se radicar definitivamente naquele país<sup>77</sup>. Estima-se que, em 1991, lá viviam cerca de duzentos mil brasileiros<sup>78</sup>.

No entanto, segundo dados de 1996, houve uma diminuição para 170 mil. Mesmo assim, detém ainda a terceira posição quanto à preferência dos emigrantes. Acredita-se que haja cerca de vinte mil brasileiros detentores de nacionalidade japonesa<sup>79</sup>. Os emigrantes são filhos e netos de japoneses, que para lá se dirigem, num idealizado

<sup>77</sup> Ver os estudos de Lili Kawamura, Elisa Massae Sasaki, Adriana Capuano de Oliveira, alguns deles reunidos na coletânea *Cenas do Brasil migrante*, organizada por Rossana Rocha Reis e Teresa Sales.

<sup>78</sup> *Veja*, 7 de agosto, 1991, p. 40.

<sup>79</sup> *Veja*, 3 de abril, 1996, p. 27.

reencontro com a pátria dos antepassados, em busca de salários promissores para fazer uma poupança e voltar ao Brasil<sup>80</sup>. Por essa razão, os “dekasséguis”<sup>81</sup>, como são chamados, sujeitam-se às necessidades econômicas e à rígida legislação do país.

A imigração clandestina no Japão é um fenômeno raro. A entrada está condicionada ao visto no passaporte e ao contrato de trabalho assinado e os controles são facilitados pela própria localização geográfica do país com relação ao Brasil.

## Europa

No início da década de 1990, estimava-se que a presença brasileira na Europa era superior a 137 mil pessoas<sup>82</sup>.

A concessão de cidadania aos descendentes de imigrantes, com a expedição do respectivo passaporte, abre para o emigrante brasileiro as portas da Europa.

Na Alemanha, a emigração brasileira é significativa e bem documentada, com baixo número de clandestinos. Cerca de 70% do contingente integram a classe média local, com rendimentos mensais entre 1.400 e 2.500 dólares e está constituída por descendentes da imigração alemã no Sul do Brasil<sup>83</sup>.

Em Portugal, por volta de 1991, havia um contingente de entre quinhentos e oitocentos dentistas brasileiros que lá trabalhavam ilegalmente. Em meados dos anos 90, 22 mil brasileiros viviam naquele país<sup>84</sup>.

A comunidade brasileira na Inglaterra, no início da década dos 1990, era estimada em cerca de vinte mil emigrantes, quase todos em situação irregular<sup>85</sup>. Os brasileiros que vivem na Inglaterra estão pouco

---

<sup>80</sup> ADAS, M. *Panorama geográfico do Brasil*, p. 479.

<sup>81</sup> Esse termo aglutina os ideogramas das palavras “sair” e “ganhar dinheiro”.

<sup>82</sup> ADAS, M. *Op. cit.*, p. 481.

<sup>83</sup> *Vêja*, 3 de abril, 1996, p. 28.

<sup>84</sup> *Vêja*, 7 de agosto, 1991, p. 40.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 39.

interessados em fazer uma poupança significativa. Seu objetivo é aprender a língua inglesa e ganhar o suficiente para viajar pela Europa<sup>86</sup>.

O contingente recebido pela Itália, que inclui brasileiros portadores de passaportes italianos, foi estimado em cerca de 17 mil pessoas.

No início dos anos 90, publicitários brasileiros tiveram boa aceitação pela Espanha – um contingente de mais de 11 mil pessoas. Contudo, aquele país é o que mais expulsa brasileiros que lá vivem ilegalmente.

A França, que tanto fascinou gerações de brasileiros, tornando-se o pólo de atração dos exilados políticos nas décadas de 1960 e 1970, atrai apenas estudantes e professores bolsistas na última década do século XX<sup>87</sup>, quando o governo francês adota uma política imigratória restritiva<sup>88</sup>.

O quadro a seguir, dá uma visão de conjunto da dispersão dos brasileiros pela Europa, em meados dos anos 90.

#### Brasileiros residentes na Europa, 1996

Localidade	População
Alemanha	23.700
Portugal	22.000
Inglaterra	19.500
Itália	16.800
Espanha	12.000
França	8.200
Suíça	7.500
Suécia	7.000
Bélgica	2.900
Grécia	2.500
Holanda	2.000
Áustria	1.000
Dinamarca	600

Continua...

<sup>86</sup> *Veja*, 3 de abril, 1996, p. 29.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>88</sup> *Veja*, 7 de agosto, 1991, p. 37.

## Continuação

Noruega	480
Finlândia	134
Polônia	124
Rússia	120
Hungria	80
Irlanda	75
República Tcheca	56
Iugoslávia	25
Romênia	24
Bulgária	10
Total	126.828

Fonte: *Veja*, 3 de abril, 1996, p. 27.

## Outros

A comunidade de brasileiros residentes no Canadá foi estimada, no início da década de 1990, em sete mil pessoas. No entanto, a recessão em que vivia o país à época pressionou os brasileiros que lá viviam a se dirigir aos Estados Unidos<sup>89</sup>. Contudo, no final da década, o número de brasileiros lá residentes oscilava em torno de 11 mil pessoas<sup>90</sup>.

A América Central, o México e o Caribe reúnem 3.110 brasileiros<sup>91</sup>.

Na Austrália, no início da última década do século XX, vivia um contingente de brasileiros que oscilava em torno de seis mil pessoas<sup>92</sup>. No entanto, na segunda metade dos anos 90, esse contingente dobrou<sup>93</sup>.

A África abriga um total de 4.135 brasileiros que estão, na sua maioria, radicados em Angola e na África do Sul, com colônias de mais de mil pessoas cada uma<sup>94</sup>.

Na Ásia, excluído o Japão, no final da década de 1990, estão fixados cerca de dois mil imigrantes do Brasil.

<sup>89</sup> *Id.*

<sup>90</sup> PATARRA, N. L. *Migração internacional*, p. 54.

<sup>91</sup> *Veja*, 3 de abril, 1996, p. 26.

<sup>92</sup> *Veja*, 7 de agosto, 1991, p. 37.

<sup>93</sup> *Veja*, 3 de abril, 1996, p. 27.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 29.



A diáspora brasileira pelo planeta, muito mais abrangente do que se imaginava, pode ser observada de maneira concisa no quadro a seguir:

### Brasileiros residentes no exterior, 1996

Região ou país	Nº de brasileiros	%
África	3.126	0,20
América Central	2.052	0,13
Canadá	11.212	0,72
EUA	598.526	38,36
Paraguai	460.846	29,54
Uruguai	19.986	1,28
Guiana Francesa	15.035	0,96
Argentina	15.404	0,99
Suriname	13.000	0,83
Bolívia	6.676	0,43
Venezuela	5.307	0,34
Demais países da América	9.483	0,61
Ásia, exclusive Japão	1.923	0,12
Japão	201.139	12,89
Oriente Médio	9.400	0,60
Itália	40.118	2,57
Alemanha	36.092	2,31
Portugal	32.068	2,06
Espanha	10.361	0,66
Inglaterra	19.510	1,25
Países Nórdicos	9.846	0,63
Suíça	8.353	0,54
França	8.219	0,53
Países Baixos	6.033	0,39
Grécia	2.503	0,16
Áustria	950	0,06
Irlanda	80	0,01
Europa Oriental	410	0,03
Austrália	12.504	0,80
Total	1.560.162	100,00

Fonte: Relatório da Divisão de Assistência Consular do Ministério de Relações Exteriores 8.10.1996, *apud* Patarra (1997).

## O governo brasileiro e os emigrantes

Até o início dos anos 90, o Brasil dispensou ao brasileiro no exterior os tradicionais serviços consulares então vigentes.

A partir de meados da década de 1990, o quadro emigratório brasileiro ensejou a necessidade de uma política consular compatível com a nova realidade, a qual preconiza que “todos os cidadãos brasileiros no exterior têm o direito a uma correta e eficiente assistência consular”<sup>95</sup>.

Dada a ampliação da agenda internacional nas últimas décadas, com a inclusão de temas como a migração, tráfico internacional de armas, lavagem de dinheiro, narcotráfico e outros, as atividades consulares e diplomáticas, até então distintas, se aproximaram, posto que “alguns problemas de natureza consular ganharam uma dimensão política inédita e passaram a ter importância crescente na condução da política externa”<sup>96</sup>.

O tema das migrações internacionais é de crescente importância e projeção, não só diante da opinião pública internacional, mas também no relacionamento entre Estados. Por essa razão, não deve ser tratado simplesmente de maneira técnica e legalista, como se fazia há algumas décadas.

Sob essa perspectiva, o governo brasileiro se preocupa com o efeito que determinadas questões passam a exercer sobre as relações bilaterais do Brasil com outros países. A diplomacia brasileira está atenta, a fim de evitar que dificuldades consulares passem a se transformar em constrangimentos políticos. Recorde-se, por exemplo, a situação dos “brasiguaios” no Paraguai, que levou o Itamaraty a enfrentar, com espírito cooperativo e realismo, a “defesa dos interesses dos brasileiros no exterior e a manutenção do bom relacionamento com países amigos”<sup>97</sup>.

O governo está atento, também, à imagem do Brasil no exterior. Ela inclui a “credibilidade do governo no exercício das suas relações exteriores” e ainda a “maneira como são vistos, aceitos e recebidos os

---

<sup>95</sup> *Política Externa*, p. 108.

<sup>96</sup> *Política Externa*, p. 109.

<sup>97</sup> *Id.*

brasileiros nos demais países”. O tratamento dispensado aos brasileiros no exterior está, certamente, conectado à imagem positiva ou negativa que do Brasil e dos brasileiros têm os naturais do país considerado<sup>98</sup>.

Para viabilizar a nova política de assistência a brasileiros, o Ministério das Relações Exteriores vem implementando, a partir da segunda metade da década de 1990, projetos e mecanismos que reorientam e modernizam o serviço consular.

Nesse sentido, foram tomadas, entre outras, as seguintes providências: criação dos conselhos de cidadãos perante os consulados e embaixadas; implementação de novas repartições consulares de carreira; ampliação da rede consular honorária; instalação de sistemas de consulados itinerantes; aperfeiçoamento da prestação de assistência a presos brasileiros no exterior.

No âmbito do Ministério, em Brasília, criaram-se em 1995 a Direção-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior e o Núcleo de Assistência ao Brasileiro. A direção-geral está incumbida de realizar contatos diretos com as comunidades de brasileiros, com o objetivo de identificar necessidades e avaliar alternativas de satisfazê-las. O núcleo tem como objetivo primordial atuar como liame entre o brasileiro no exterior em situação de dificuldade e seus familiares ou amigos no Brasil<sup>99</sup>.

## Considerações finais

Nos últimos cinquenta anos, a contribuição imigratória foi inexpressiva e irrelevante para o crescimento da população brasileira. Por outro lado, não há dúvida de que o Brasil se converteu, nos últimos 25 anos, em um país de emigração. No final do século XX, o contingente de brasileiros no exterior ultrapassava a cifra de 1,5 milhão.

Em decorrência da relevância do fenômeno da emigração de brasileiros, o Ministério das Relações Exteriores tem orientado um processo de modernização do seu serviço consular, tornando-o cada

---

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>99</sup> *Ibid.*, pp. 113-114.

vez mais eficiente e atuante na prestação de assistência e proteção aos brasileiros no exterior.

O perfil dos emigrantes brasileiros é múltiplo. Está constituído por grandes e pequenos proprietários, pecuaristas, trabalhadores do campo, mineradores, madeireiros, jovens que deixam o país em busca de uma poupança para retornar em alguns anos, cientistas, pesquisadores e professores universitários, que vão em busca de melhores condições de trabalho, causando graves perdas para a sociedade brasileira.

São quatro as principais comunidades de brasileiros emigrados e cada qual tem peculiaridade própria. Está cada uma delas em regiões diferentes do planeta. Os brasileiros fixados nos Estados Unidos se dedicam às atividades urbanas. A ascendência nipônica e o trabalho urbano definem a emigração japonesa. Na América do Sul estão, principalmente, os proprietários de terras e os trabalhadores rurais. Na Europa, os brasileiros se dedicam às atividades urbanas no âmbito de cada país.

Esse fluxo emigratório, que não é positivo para a sociedade brasileira no momento, somente se reduzirá quando o Brasil retomar o crescimento econômico. Os brasileiros devem dispor, no Brasil, de condições materiais necessárias e suficientes para desenvolver uma vida digna e sem privações, com perspectivas de ascensão social, econômica, cultural e intelectual.

## Referências

Brasil. IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil 1955*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 16, 1955.

Brasil. IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil 1961*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 22, 1961.

Brasil. IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil 1969*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 30, 1969.

Brasil. IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil 1971*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 32, 1971.

Brasil. IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil 1976*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 37, 1976.

Brasil. IBGE. *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2003. Conjunto de informações com base em pesquisas realizadas nos 64 volumes do Anuário Estatístico do Brasil, publicados entre 1916 e 2000 e na publicação *Estatísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*.

Brasil. IBGE. *IX Recenseamento Geral do Brasil – 1980*. v. 1, t. 4, nº 1. Censo Demográfico.

Brasil. IBGE. *Sinopse preliminar do censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 7, 2001.

Brasil. Senado Federal. *Constituições do Brasil* (de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações), 1º v.: textos, Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

Adas, M. *Panorama geográfico do Brasil: contradições, impasses e desafios socioespaciais*. São Paulo: Moderna, 1998.

Assis, G. de O. *Estar aqui, estar lá... Uma cartografia da vida entre dois lugares*. Florianópolis: UFSC, 1995. (Dissertação de Mestrado)

Canclini, N. G. (org.). *Culturas en globalización. América Latina-Europa-Estados Unidos: libre comercio e integración*. Caracas: Nueva Sociedad, 1996.

Fausto, B. (org.). *Fazer a América: A imigração em massa para a América Latina*. São Paulo: Edusp, 2000.

Kawamura, L. K. *Para onde vão os brasileiros? Imigrantes brasileiros no Japão*. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.

———. *Trabalhadores brasileiros no Japão: estratégias de formação cultural*. Campinas: Unicamp, 1997. (Tese de Livre-Docência.)

Klagsbrunn, V. H. *A evolução da migração internacional de brasileiros para os países industrializados e sua dimensão econômica*. 1997. Mimeo.

——— *Migração internacional e o mercado de trabalho no Brasil. As imigrações para os Estados Unidos, Japão e Portugal.* 1997. Mimeo.

Latouche, S. *A ocidentalização do mundo.* Petrópolis: Vozes, 1994.

Margolis, M. *Little Brazil: imigrantes brasileiros em Nova York.* Campinas: Papirus, 1994.

Martes, A. C. B. *Imigrantes brasileiros em Massachusetts.* São Paulo: USP, 1998. (Tese de Doutorado)

Mattelart, A. *Comunicação mundo.* Petrópolis: Vozes, 1994.

Monteiro, J. A. R. *Estados Unidos: um retrato político das migrações internacionais.* Campinas: Unicamp, 1997 (Dissertação de Mestrado).

Moraes, P. R. *Geografia geral e do Brasil.* São Paulo: Harbra, 2001.

Oliva, J.; Giansanti, R. *Temas da Geografia mundial.* São Paulo: Atual, 1995.

Ortiz, R. *Mundialização e cultura.* São Paulo: Brasiliense, 1994.

Patarra, N. L. *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo.* São Paulo: Fnuarp, 1995.

——— *Migração internacional: questão relevante para a região Centro-Oeste?* 1997. Mimeo.

Reis, R. R.; Sales, T. (orgs.) *Cenas do Brasil migrante.* São Paulo: Jinkings Editores Associados Ltda., 1999.

Ribeiro, D. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil.* São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

Sales, T. *Brasileiros longe de casa.* São Paulo: Cortez, 1999.

Seudeler, V. C. *A inserção de imigrantes brasileiros no mercado de trabalho dos EUA.* Campinas: Unicamp, 1999. (Dissertação de Mestrado.)

Soares, W. *Emigrantes e investidores: redefinindo a dinâmica imobiliária na economia valadareense.* Rio de Janeiro: UFRJ, 1995. (Dissertação de Mestrado.)

Stavans, I. *La condición hispánica: reflexiones sobre cultura e identidad en los Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Torresan, A. M. de S. Quem parte, quem fica. Uma etnografia sobre imigrantes brasileiros em Londres. Rio de Janeiro: Museu Nacional da UFRJ, 1994. (Dissertação de Mestrado)

### Publicações periódicas:

*Correio Braziliense*. Brasília, 24.9.1995. “Sufoco no exterior: Itamaraty cria serviço para resolver os dramas de centenas de turistas e de residentes brasileiros” (Carlos de Lannoy).

*Política Externa*. São Paulo, v. 5, nº 3, dez. 1996. “O Itamaraty e os brasileiros no exterior” (Sebastião do Rego Barros).

*Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo, v. 9, nº 1, 1992. “Imigrantes estrangeiros, imigrantes brasileiros: uma revisão bibliográfica e algumas questões para pesquisa” (Teresa Sales).

*Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo, v. 14, nº ½, 1997. “A participação da imigração na formação da população brasileira” (J. Clevelario Júnior).

*Veja*. São Paulo, 7.8.1991. “O povo da diáspora” e “De olho na América” (“O Grande Êxodo”, reportagem de capa).

*Veja*. São Paulo, 19.7.1995. “O país pula a cerca” (Jaime Klintonowitz).

*Veja*. São Paulo, 3.4.1996. “Nossa gente lá fora” (Jaime Klintonowitz).

*Veja*. São Paulo, 28.7.2004. “Sonho e morte no deserto” (André Rizek).

### Sítios consultados na rede mundial de computadores:

Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Disponível em <http://www.abep.org.br>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática SIDRA. Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br>

Ministério das Relações Exteriores. Disponível em <http://www.mre.gov.br>

Universidade de Campinas, Núcleo de Estudos Populacionais, NEPO. Disponível em <http://www.unicamp.br/nepo>

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Disponível em <http://www.cedeplar.ufmg.br>



# Turismo e indústria cultural no Brasil

*Maria Thereza Negrão de Mello\**

## O “signo Brasil”

O presente artigo tem como tema o turismo no Brasil e seu objetivo é rastrear aspectos da complexa rede que o engendra, na convicção de que essa iniciativa dará visibilidade a elementos que patenteiam a importância daquele setor no cenário brasileiro, tendência que, quando se leva em conta o multifacetado panorama que ostenta ou prenuncia, constitui a um só tempo um *estímulo* e um *desafio*.

Nesse binômio, situo a argumentação que norteou a construção de um texto breve, porém estruturado, de modo a encadear o informacional localizado em fontes diversas a um esforço analítico, tributário do diálogo com interlocutores, cujas contribuições busquei num quadro plural e sintonizado com a perspectiva histórica adotada.

As ações efetivas empreendidas pelo governo brasileiro a partir dos anos finais do século XX, sugeriram a delimitação temporal, que toma como baliza o ano de 1995 e se estende, com vistas a observar a dinâmica do setor e, no período, sinalizar inflexões do quadro atual, bem como perspectivas futuras, sempre nas vertentes do “estímulo” e “desafio”<sup>1</sup>.

Nesse entrecruzamento de temporalidades, como se verá, o enfoque do tempo presente não me desobrigou de breve incursão preliminar em cenários do passado, mesmo sem pretensões a um enfoque linear e verticalizado. No âmbito dos meus propósitos, cuidei de situar, no pano de fundo do “fenômeno turismo”, condições de seu

---

\* Professora Doutora Adjunta do Departamento de História da UnB. Docente e Coordenadora do Curso de Especialização – *Turismo e Hospitalidade-Formação em Docência em Pesquisa* – do Centro de Excelência em Turismo – CET/UnB.

<sup>1</sup> Dados fundamentais da pesquisa recortam a conjuntura, no período compreendido entre 1998 e 2002, flexibilizado, sempre que necessário, de modo a integrar, presente, passado e futuro.

florescimento no plano externo, inscrevendo em seguida a aptidão turística do Brasil, pressuposto representacionista que, não obstante as reconfigurações históricas, as fontes atuais consultadas tendem a confirmar<sup>2</sup>.

Afinal, nesse processo, mesmo afetadas por vetores que oportunamente serão abordados, as matrizes de um imaginário pulsante ressoam no presente e sustentam lá fora e entre nós a imagem que temos, ou queremos ter, de um imenso Brasil “turístico por natureza”. Essa objetivação, que naturaliza nossa vocação turística e assegura seus contornos em meio a não poucos impasses, vem alavancando o empenho de organismos públicos e privados por um negócio cuja cadeia produtiva na estimativa para 2004 apontou um faturamento de R\$ 1,912 bilhão (Embratur/Ministério do Turismo/FGV – fev/2004)<sup>3</sup>.

Outros indicadores e cifras que pontuam essas reflexões constituem o *corpus* deste estudo, cuja compatibilização visou a ajustar a massa documental inventariada ao espaço disponibilizado para este artigo que encontra no tema o pretexto para a retomada de algumas das questões que o atravessam, referidas desde o título – turismo e indústria cultural – o emprego no singular, na verdade, alude a um conjunto de práticas plurais e sincronizadas, relacionadas com o produto turístico.

A turismologia – estudo do turismo – assenta-se em plataforma interdisciplinar e multidisciplinar. Na academia e fora dela, os muitos campos que constituem a sua grade, destacam as articulações entre o “produto turístico” e a “indústria turística (*trade*)”, daí o envolvimento com a esfera dos negócios. Estudiosos como Banducci e Barreto (2001:8) sublinham nas abordagens sobre turismo a importância do econômico e do comercial, “que requerem outros referenciais”.

---

<sup>2</sup> Reconheço que essa questão do representacional, articulando-se à imagem do Brasil lá fora, é assunto polêmico. Ainda assim, limito-me a glosar as evidências das fontes consultadas que acenam para reconfigurações. Sobre o tema, leia-se, por exemplo, o instigante texto de Rosana Bignami: *A Imagem do Brasil no Turismo: construções, desafios e vantagem competitiva*. São Paulo: Aleph, 2002.

<sup>3</sup> Dados veiculados pelo “Boletim de Desempenho do Turismo”, produzido pela Embratur e pelo Ministério do Turismo, em parceria com a FGV – Fundação Getúlio Vargas –, voltado para o setor, sob o ponto de vista econômico e disponível no Portal Brasileiro de Turismo.

Na seleção realizada, adotei o critério de priorizar as conexões entre o “produto turístico” e o “gesto de consumo”, par que encontra nas indústrias culturais um solo fértil, eivado de ramificações. Metaforizando, os campos da economia e do comércio, do negócio e do consumo, são como fios de um bordado que se tece sobre os intrincados arabescos que formam o aparato das indústrias culturais,

*sector que conjuga creación, producción y comercialización de bienes y servicios cuya particularidad reside en la intangibilidad de sus contenidos con carácter cultural...* (Unesco, *Apud* Lacarrieu, 2003:122)<sup>4</sup>.

Nesse entendimento e para meus objetivos, embora o conceito de indústria cultural, constitutivamente os perpassasse, nem por isso o necessário olhar sobre essa rede e algumas de suas implicações requereu a retomada do denso capital teórico herdado da Teoria Crítica, pelo menos quanto à aspiração de resenhar o pensamento das gerações de frankfurtianos<sup>5</sup>.

Antes, minha expectativa é de que, ao “deixar falar o objeto” pela via das fontes consultadas, menos pelo seu volume e sequer por ambições comprobatórias e mais pelas conexões que, tacitamente, evidenciam, as indústrias culturais logrem visibilidade e instrumentem alguns encaminhamentos poupados de ingenuidades, mas poupados também do risco de posturas polarizantes.

Pela pertinência ao modo de ver, recorro a Getino (2003:192), cuja abordagem toma como um dos exemplos, justamente a indústria do turismo:

---

<sup>4</sup> ...“setor que conjuga criação, produção e comercialização de bens e serviços, cuja particularidade reside na intangibilidade de seus conteúdos de caráter cultural ...” (Tradução livre da autora deste artigo).

<sup>5</sup> Refiro-me aos estudos, como por exemplo, *Teoria da Cultura de Massal* Adorno et al. – Introdução e seleção de Luiz Costa Lima, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982 e a obra *A Teoria Crítica Ontem e Hoje*, de autoria de Bárbara Freitag, São Paulo: Brasiliense, 1986. No viés aqui adotado, o conceito de Indústria Cultural filia-se à postura de alguns dos autores que integram a obra *Indústrias Culturais no Mercosul*. Gabriel O. Álvarez (Org), Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003, cujas releituras flexibilizam o conceito, nele se inspirando, porém ajustando-o às implicações e desdobramentos do cenário atual.

*Nos encontramos hoy en día con parecido tipo de interrogantes y debates a los que, probablemente se enfrentaram especialistas, empresarios y gobiernos hace más de medio siglo, cuando trataran de conceptuar y definir indicadores comunes para actuar en la flamante industria sin chimeneas, con la que se bautizó a la producción de bienes y servicios turísticos a partir de la Segunda Guerra Mundial.*

*Es sabido, también, que la construcción de dicha “industria” consistió simplemente en articular diversas actividades industriales y de servicios preexistentes, aunque poco conectadas entre sí hasta esse entonces, y menos aún integradas – transportes, hotelería, construcción, comunicaciones, recursos históricos y naturales, pasajes, artesanía popular, fiestas y espectáculos, entretenimientos, publicidad, etc – para ir consolidando un proyecto de desarrollo simultáneo en los campos de la economía, de la cultura y de los intercambios, sobre los cuales, todavía y pese al médio siglo transcurrido, existen numerosos puntos que son objeto de polémica o debate. (grifo meu)<sup>6</sup>*

Sem dúvida, a conjuntura do pós-guerra descortina uma etapa fundamental no deslanche do turismo no mundo. Entretanto, essa “industria sin chimeneas” nem sempre fez do seu inquestionável crescimento um movimento correspondente a vetores que resultem em efetivas melhoras do espaço público nacional, regional e local. Getino, atento a esse aspecto, lembra indicadores como a informação, a educação, a cultura e o conhecimento, suportes sobre os quais se assenta o desenvolvimento equitativo e democrático (idem: 193). Mais adiante essa importante reflexão será retomada.

---

<sup>6</sup> “Nos encontramos hoje em dia com tipos de interrogações e debates semelhantes aos que, provavelmente, enfrentaram especialistas, empresários e governos há mais de meio século, quando cuidaram de conceituar e definir indicadores comuns para atuar na flamante “indústria sem chaminés”, com a que se convencionou chamar a produção de bens e serviços turísticos a partir da Segunda Guerra Mundial. É sabido também, que a construção da tal “indústria” consistiu simplesmente em articular diversas atividades industriais e de serviços pré-existentes, ainda pouco conectadas entre si, até então, e menos ainda integradas – transportes, hotelaria, construção, comunicações, recursos históricos e naturais, paisagens, artesanato popular, festas e espetáculos, entretenimento, publicidade, etc... – para ir consolidando um projeto de desenvolvimento simultâneo nos campos da economia, da cultura e dos intercâmbios, a respeito dos quais, em que pese o meio século transcurrido, existem numerosos pontos que são objeto de polémica ou debate” (Tradução livre da autora do texto).

Por ora, limito-me a sublinhar que, nos tempos de globalização, parece claro que, sob a égide das indústrias culturais, está consolidado um conjunto de ramos e segmentos que interagem, visando ao consumo e operando na esteira da incorporação do signo, pois aí mesmo reside a sua lógica.

Vendo desse ângulo, cabe lembrar o diálogo de Barbosa, estudioso do turismo, que recorre a Baudrillard, filósofo que, ao refletir sobre o poder dos signos, assevera: “Para tornar-se objeto de consumo é preciso que o objeto se torne signo” (Baudrillard Apud Barbosa, 2001:12).

Descoberto e redescoberto, o “Signo Brasil” e seu potencial de consumo vem, conforme mostram os dados levantados para este estudo, estimulando investimentos públicos e privados no “produto Brasil”, expressão reiteradamente adotada nos lugares-de-fala dos cenários internos ou externos, oficiais ou a eles articulados, e cunhada na conjuntura aqui enfocada. Nela, o “produto Brasil” diversificou-se quanto aos lugares de destinação turística expostos em vitrine, cuja pluralidade de segmentações ofertadas, têm em comum os atributos do “signo Brasil”.

É também nesta conjuntura que os espaços institucionais e a própria mídia referem-se ao “salto do turismo no Brasil”. De fato, as pesquisas mostram que

o fluxo de turistas estrangeiros no Brasil saltou de 1,85 milhões em 1984, para mais de 5 milhões em 2000. No mesmo período, o fluxo de turismo doméstico cresceu de 13,85 milhões para 38,20 milhões de brasileiros viajando pelo país. A receita gerada pelo turismo chegou a US\$ 4,2 bilhões em 2000 (Relatório de Gestão Embratur, 1995/2002:13).

A comparação entre 1998 e 2000 não apenas justifica a expressão “salto do turismo”, como também levanta questões sobre um processo que, é forçoso reconhecer, assumiu nova configuração, em meio a pendências e desafios, muitos deles ainda longe de equacionamento. Assumiu uma nova configuração, sobretudo porque traduz um desempenho que resulta do interesse de inscrever o Brasil em um tempo e em um mundo onde a aura poética de que, historicamente, se revestiu

a expressão “viajar é preciso”, deslocou-se da aventura épica, para se legitimar em outro universo de sentido, cujas motivações, construídas na lógica do negócio, anunciam, antes de mais nada, que “consumir é preciso”.

Refletir sobre essa conotação atual implica levar em conta as condições históricas que conferiram à aventura de viajar, as características do turismo moderno, prática que, ao longo de um processo, tornou-se um produto para consumo. Conforme observa Barbosa (2001:12-13) “a transformação do turismo em indústria enquadra-se numa política, denominada geoestratégica, para fortalecê-lo e torná-lo mais competitivo”.

Negócio que opera, em não poucos dos segmentos que o integram, nas articulações entre os planos interno e externo, o “produto turismo” e sua intrincada trama, nos cobra um deslocamento do presente, que permita buscar elementos no passado que concorram para ampliar o horizonte de compreensão sobre o tema. No próximo item, dedico-me brevemente a essa tarefa para, em seguida, delineado o solo histórico que o engendra, trazer para o presente o “signo Brasil”.

### ***A invenção do turismo e a indústria sem chaminés no Brasil***

Escaparia aos meus objetivos reformular as reflexões de um sem número de autores, cujas obras constituem uma estante multidisciplinar dedicada aos deslocamentos espaciais, realizados por indivíduos ou grupos, ao longo da história humana. Nesse sentido, Ortiz (s/d:25) reflete:

Há muito, o tema da viagem surpreende a fantasia dos homens. Viagem como metáfora do enriquecimento individual, ou retirada do mundo. O movimento contrasta assim com a persistência dos hábitos cotidianos, com sua fixidez.

De fato, o ato de viajar implica pensar no cotidiano e no emprego do tempo. À dura cotidianidade que nos impõe a rotina, a viagem constitui uma suspensão e um contraponto. Refiro-me, evidentemente, às características modernas da viagem e não às façanhas, como o relato

da Odisséia, “narração primeira e modelo fundador da busca de identidade, que ilustra o tema da volta ao país natal” (Gagnebin, 1994:4) ou, mais próxima do enredo dos descobrimentos, a epopéia das viagens por “mares nunca dantes navegados”.

Se as motivações para viajar constituem um apanágio do ser humano desde sempre, o turismo, como fenômeno de consumo, que oferece ao viajante contemporâneo a oportunidade de experimentar o encontro com um outro que não o que concerne à sua experiência diária, é prática que floresceu a partir da segunda metade do século XIX.

O capitalismo industrial se incumbiu de assegurar condições para as viagens realizadas, segundo as possibilidades financeiras dos consumidores. Longas estadas de verão atendiam às aspirações da burguesia, o *tour*, modalidade mais breve, nem por isso alcançável pela massa, foi prática usual entre assalariados de nível médio, enquanto as excursões de “um dia” com preços mais módicos, estimulavam viajantes de pouco poder aquisitivo.

Esse novo modelo de viagem, contemplando vários segmentos, com exceção da aristocracia “com o cortejo de empregados e veículos de bagagem como se fossem pequenos exércitos” (Hobsbawm, 1979:216), é considerado a semente do fenômeno turismo como o negócio que, não por acaso, tem lugar na Inglaterra. Segundo Hobsbawm, o turismo é um produto cuja dinamização se deve à estrada de ferro, à navegação e ao cartão postal, “também uma parte essencial do processo” (idem).

Sobretudo para um dos eixos deste artigo, a referência ao cartão-postal evidencia a perspicácia do historiador inglês, que tacitamente se inscreve no diálogo com estudiosos da Turismologia e dá visibilidade empírica, não apenas a um modo de comunicação e sua rapidez para a época enfocada, mas, além disso, subsidia outro importante ângulo das análises atuais.

Se espaços turísticos são objetos de consumo que se tornam signos, ao turista não basta ver o objeto de consumo, daí as fotos, conforme lembra o já citado Barbosa (2001:17). “Com essa comprovação congelada em forma de fotografia, o registro será perpetuado e apreciado pela sociedade, responsável pela alimentação dos signos”. Convenhamos

que outra não é a função – testemunho do cartão-postal, modalidade discursiva onde a retórica texto-imagem se incumbe de realimentar signos.

Ao ensejo da referência ao cartão postal, direciono o olhar para o cenário brasileiro, plano de observação deste artigo. Não será o caso e sequer haveria espaço para retomar as narrativas dos viajantes, fonte cuja riqueza não escapou ao interesse de um sem número de historiadores<sup>7</sup>.

No que mais proximamente interessa a este item, o necessário afastamento da baliza temporal, encontra, no início do Século XX, um marco que inscreve o Brasil, ainda que timidamente, no cenário turístico internacional.

Na verdade, naquela conjuntura, a procura dos turistas era pela cidade do Rio de Janeiro, metonímia do Brasil como um todo (Medeiros, 1995:116). Tendo passado por profundas reformas urbanas, o Rio de Janeiro dos primórdios do século XX era o nosso “cartão-postal” e a indústria turística, bem como a rede de segmentos que conferia suporte à sua sustentação, avançava. Segundo Castro (2001:119-120):

... em 1923 ocorre a inauguração do Hotel Copacabana Palace e a Fundação da Sociedade Brasileira de Turismo que, em 1926, se tornaria o Touring Club do Brasil. No final da década acontecem as primeiras viagens internacionais para o Brasil e o principal meio de transporte é de longe, o navio. No início da década de 1930, temos a inauguração da estátua do Cristo Redentor (1931) e o início dos desfiles de carnaval (em 1932), marcos até hoje importantes do turismo carioca.

Exótica, simpática, transbordantemente sensual e sedutoramente charmosa, essa parecia ser a representação hegemônica veiculada para os estrangeiros e por eles, se, nesse aspecto, levarmos em conta, por

---

<sup>7</sup> Apenas à guisa de exemplo, seleciono, além das fontes primárias, hoje clássicas e sobejamente conhecidas, o estudo de Luciana de Lima Martins *O Rio de Janeiro dos viajantes – o olhar britânico (1800-1850)*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2001 e o ensaio de Karl Eric Schollhammer. *Representações do exótico nos relatos de viagem*, In: *Quando Tio Sam pegar no tamborim*, obra coletiva organizada por Cristina Steves, Brasília: Editora Plano, Oficina Editorial do Instituto de Letras UnB, 2000.



exemplo, a linguagem cinematográfica e o repertório de filmes de Hollywood, tão bem estudados por Medeiros.

Do pós-guerra até os anos 70, foram várias as reformulações por que passou o nosso “cartão-postal” ao longo da trajetória da nossa “indústria sem chaminés”.

Reinventado, o nosso turismo ancorava às representações da “cidade maravilhosa” outros elementos que Hollywood nos devolvia *ressemantizados*, na quase ingênua malícia de Carmem Miranda ou na pueril e domesticada malandragem do Zé Carioca, icônicos personagens gestados na ambiência da “política da boa vizinhança”.

Castro (2001:123), interlocutor a quem recorri para a construção da cenarização do Rio de Janeiro, lembra, nessa mesma etapa, “uma transformação fundamental no turismo internacional: a diminuição do transporte por navios e sua substituição por avião”.

Ao longo desse processo, outros fatores, entretanto, interferem, sob esse estimulante impulso, para que o “cartão-postal”, mesmo preservando as matrizes tantas vezes repetidas e resumidas no refrão “cidade maravilhosa, cheia de encantos mil”, assumisse nova configuração, provocando acentuada queda no setor turístico.

Dados oficiais da Embratur mostram que, em 1988, chegaram ao Rio oitocentos mil estrangeiros; em 1991, apenas quatrocentos mil – queda mais acentuada ainda se considerarmos que, em todo mundo, o movimento turístico aumentou no mesmo período. O colapso do turismo na cidade é decorrência direta da percepção sobre o aumento da violência (Teixeira Apud Castro, 2001:124).

Esse quadro, porém, pelo menos a partir da baliza inicial deste artigo, evidencia sinais de reversão resultantes de ações efetivas que articulam o público e o privado, o nacional e o internacional<sup>8</sup>.

De todo modo, muito embora continue liderando (apesar de tudo) o quadro das cidades mais visitadas do país, o Rio de Janeiro,

---

<sup>8</sup> Evidentemente, não me refiro a equacionamentos totais; antes, levo em conta o empenho no sentido de dotar o “signo Brasil” de elementos que o legitimem como objeto de consumo.

cuja demanda mais expressiva centra-se no período carnavalesco, já não sintetiza a opção turística do Brasil ou, pelo menos, não a torna exclusiva.

Em outras palavras, à centralidade do Rio de Janeiro, à sazonalidade e às viagens determinadas pelo calendário, um leque mais amplo de escolhas, responde mediante a oferta de outros espaços e diversificação dos segmentos disponibilizados, em outras palavras, objetos plurais de consumo, que têm em comum os atributos do “signo Brasil”. Como se verá a seguir, os dados atuais traduzem essa tendência.

### **Turismo receptivo no Brasil: dados para o tempo presente**

A expressão “atração turística”, tantas vezes repetida no universo vocabular do turismo, remete a um conceito-chave do setor, cuja rede se constrói alavancada pela *atração* e culmina com a *visitação* (Wainberg, 2000:11-21).

Em sintonia com a publicação que abriga este artigo, mesmo reconhecendo a importância do turismo doméstico ou emissor, a tarefa a que me propus enfatiza o turismo receptivo, modalidade que se refere às demandas internacionais<sup>9</sup>.

Em 2001, o Brasil recebeu 4.772.575 turistas estrangeiros, contando a Argentina, os Estados Unidos, a Alemanha, o Paraguai e o Uruguai na liderança dos países emissores. No ano seguinte, portanto em 2002, o país recebeu 989.175 turistas a menos, um total de 3.783.409 de visitantes. Em termos percentuais, isso significou uma queda de 20,7 % em relação a 2001 (Embratur – Anuário Estatístico de Demanda Turística, 2002).

A mesma fonte, ao glosar as tabelas e gráficos, aponta a crise argentina como principal responsável pela diminuição do número de turistas estrangeiros em 2002.

---

<sup>9</sup> Refiro-me à priorização, neste item, do desempenho do turismo estrangeiro, países emissores e motivações. Em outros recortes, aqui observados, na perspectiva mais ampla do “negócio turístico”, as indústrias culturais e sua rede se incumbem de evidenciar as desterritorializações que articulam os planos nacional e internacional.

De fato, nos demais países emissores líderes, não apenas os contingentes permaneceram estáveis, de modo geral, mas, no caso dos Estados Unidos, os 696.588 turistas norte-americanos que aqui estiveram em 2002, traduzem um aumento de 6% em relação a 2001.

Já em 2003, segundo os dados do Anuário Estatístico-2004, em fase de finalização, tem-se informação de que 4,1 milhões de turistas estrangeiros visitaram o Brasil, garantindo uma receita cambial de US\$ 3,4 bilhões, uma variação positiva de 8,52% sobre 2002 (Assessoria de Comunicação da Embratur – 2004).

Conforme assinalado anteriormente, vale reiterar que a cidade do Rio de Janeiro, por um longo período, configurou uma expressão metonímica do Brasil e nela parecia assentar-se a “*atração*” que culminava na “*visitação*”. Atualmente, embora sua posição esteja bem assegurada no conjunto das destinações mais buscadas, o leque de opções se diversifica e, na esteira das segmentações, outros locais ganham visibilidade no setor.

Essa diversificação do “produto Brasil” e seu potencial de negócios e possibilidades, em menos de dez anos logrou alterar o quadro brasileiro de destinos turísticos consolidados. É de notar que, até 1995, eles eram cinquenta e, segundo o relatório de gestão (Ministério do Esporte e Turismo – Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo: 1995-2002:67), 250 novos roteiros integralizavam trezentos “destinos consolidados”, isto é, que contavam com serviços qualificados, preços competitivos e infra-estrutura compatível. Articulados à segmentação, esses novos produtos oferecidos, não mais dependem da sazonalidade da alta estação e conferem especial atenção, por exemplo, ao turismo rural, ao ecoturismo, aos santuários religiosos, à pesca amadora e ao turismo para a “terceira idade”, dentre outras opções.

Quanto às nossas cidades mais visitadas, o ano de 2003 mostra o seguinte quadro percentual:

Cidades mais visitadas em 2003	( % )
Rio de Janeiro (RJ)	36,9
São Paulo (SP)	18,5
Salvador (BA)	15,8
Fortaleza (CE)	8,5
Recife (PE)	7,5
Foz do Iguaçu (PR)	7,4
Búzios (RJ)	6,0
Porto Alegre (RS)	5,9
Florianópolis (SC)	5,3
Belo Horizonte (MG)	5,1

Fonte: Embratur – Demanda Turística Internacional 2003

É interessante entrecruzar o quadro acima com os números de turistas que ingressaram no país no último trimestre de 2003. Em outubro, foram 2.786, em novembro, 3.077 e em dezembro, 3.118. Nesse período, o principal motivo da viagem foi “lazer/passeio”, indicado em 91% dos casos (Embratur/Boletim de Desempenho do Turismo – 2004).

Note-se que, enquanto o Rio de Janeiro assegura seu lugar, devido ao número de turistas que buscam o lazer, a cidade de São Paulo recebe turistas que chegam a negócios ou para participar em eventos.

Constata-se assim que, atualmente, embora a posição do Rio de Janeiro continue assegurada, outras cidades e regiões brasileiras ganham visibilidade como lugares de destinação turística, resultado das múltiplas estratégias para a mostra de produtos segmentados, ou seja, outros atrativos enfim, aos quais se integram as motivações presentes desde sempre, caso da atração “sol/mar” das cidades balneárias.

Sem que seja o caso de esmiuçar o perfil do turista que nos chega e “encaixá-lo” na lista cada vez mais longa de modalidades turísticas disponibilizadas, seleciono algumas informações sobre esse visitante que integra o conjunto dos 4,1 milhões de turistas que estiveram no Brasil no ano de 2003.

A motivação da visita compreende três grandes vertentes: lazer (53,9%), turismo de negócios (26%) e visita a familiares e amigos

(17,1%). Segundo o mesmo Boletim Informativo (Assessoria de Comunicação Embratur-2004), turistas situados na faixa etária compreendida entre 28 e 45 anos constituem 47% do total de visitantes em 2003.

Levando-se em conta o gasto médio por dia (US\$ 86.17 em 2002) e (US\$ 87.99 em 2003) – crescimento de 2,11% em 2003 e a faixa etária acima indicada, a pesquisa indica que os turistas “são pessoas que têm maior estabilidade econômica, com possibilidade de fazer viagens mais freqüentemente”, segundo José Francisco de Salles Lopes, Diretor de Estudos e Pesquisas da Embratur-2004 (Assessoria de Comunicação Embratur-2004).

Percebe-se que esse perfil do turista, suas motivações e destino redesenham o cenário. Entre permanências e reconfigurações, a cidade de São Paulo ocupa o segundo lugar entre as cidades mais visitadas no ano em 2003 e, no mesmo período, o turismo de negócios representa 26% do total de viagens realizadas com essa motivação principal.

Reitero os dados no sentido a fim de sublinhar uma corrida que inclui parcerias entre o público e o privado, o nacional e o internacional, no afã da diversificação da oferta do “produto Brasil” e que, nesse contexto, lança especial atenção sobre o turismo de negócios e eventos. Afinal, profissionais do ramo reconhecem que se trata de uma “alternativa segura de investimento do turismo, diferente do segmento lazer, porque não está presa à sazonalidade e é altamente rentável” (Informativo Embratur/mar./2004).

Com o *slogan* “o Brasil quer ser seu próximo evento”, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva abriu sua fala por ocasião do lançamento do Plano Nacional de Turismo, em maio de 2003.

A importância deste nicho e o empenho para captação de eventos internacionais vêm mostrando resultados estimulantes. Nos três primeiros meses de 2004, foram captados 13 eventos internacionais para o Brasil, assegurando-nos a entrada de US\$ 50 milhões em divisas.

Sobre o desempenho do segmento turismo de negócios e eventos, cabe ainda destacar:

O turismo de negócios foi o principal motivo de venda de estadas dos hotéis na cidade do Rio de Janeiro, no ano passado, pois, em média, 30,41% das diárias foram vendidas por motivo de trabalho ou negócios e 13,20% para hóspedes que vieram participar de convenções, congressos, feiras, etc.

Portanto, até na cidade do Rio de Janeiro, tradicionalmente muito visitada pelos seus atrativos naturais, os turistas de negócios passam a dominar os meios de hospedagem, fato este que já vem acontecendo em São Paulo há muito tempo. (ABIH-RJ – Anuário Estatístico da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis, 2003)

Mas, esses comentários e os dados sobre os quais se assentam, não dariam conta de esgotar a diversidade do “signo Brasil” e a pluralidade de atrações que o confirmam como objeto de consumo. Trata-se de um país de dimensões continentais, mais de 8 milhões de quilômetros quadrados, dividido em cinco regiões geográficas – norte, nordeste, centro-oeste, sul e sudeste, cujas atrações o fragmento abaixo transcrito reconhece e resume, pois, segundo o autor, os espaços brasileiros:

... abrigam ecossistemas tão contrastantes quanto a floresta amazônica e a mata atlântica, com suas florestas incrivelmente viçosas, o cerrado e a caatinga, com suas árvores tortuosas e paisagem que muda radicalmente, de acordo com a estação do ano, e o pantanal, com suas planícies que enchem de água no período das cheias e dão origem a uma riquíssima cadeia de reprodução animal. (Bourgeaiseau, Itamarati, s/d).

Antes de se pensar em qualquer entusiasmo retórico, é preciso reter o quanto de real transpira do fragmento acima transcrito. Nele repousa, por certo, a intenção de voltar, por parte de 97,2% dos turistas que aqui estiveram em 2003 (Assessoria de Comunicação Embratur-2004).

Mas é preciso reter também que, se os entrevistados para a pesquisa que informa esse item, mostraram-se satisfeitos quanto às expectativas (56%), e 90% do mesmo universo sequer mencionaram críticas ao

Brasil por ocasião da visita, 2,2% dos visitantes declararam-se decepcionados<sup>10</sup>.

As críticas apontadas, são as seguintes, pela ordem:

- sinalização turística (10,3%);
- limpeza pública (10,1%); e
- segurança pública (9,3%).

A rede de conexões que definem os contornos do fenômeno turístico e o entrecruzamento de alguns dados nos estimulam a pensar num setor que se dinamiza no período focado. Sem dúvida, são vetores importantes para a descrição sucinta, de um perfil do nosso cenário turístico atual. São, porém, insuficientes para o argumento norteador dessas reflexões que, como se recorda, se constrói no eixo do *estímulo-desafio*.

Subjaz a essa argumentação o pressuposto da articulação “eles-nós”, ou seja, o relacional, constitutivo do fenômeno turístico. Nesse entremeio, residem questões cruciais, algumas “deles”, outras “nossas” e muitas de “ambos”, posto que envolvem práticas cidadãs desejáveis na postura de sujeitos, sejam eles visitantes, receptores, sujeitos institucionais, públicos ou privados, pois, seja qual for o papel dos atores desse cenário é preciso convir que, dependendo de suas ações e, no limite, “o turismo pode destruir o turismo” (Ruschmann, *apud* Nicoletti, 2003:60).

No próximo item, problematizo alguns desses desafios, sempre com base no empírico inventariado.

---

<sup>10</sup> Interessada em dados atuais para a elaboração desse item, busquei subsídios nos dados preliminares sobre a demanda turística internacional em 2003, que resulta das entrevistas, no momento da partida do país, de cinco mil estrangeiros, durante a alta (fevereiro) e baixa (setembro/outubro) estações. A pesquisa prossegue, incluindo parceria com a FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) que, no conjunto, contará com quatro etapas de levantamento, realizadas em cinco pontos de fronteiras terrestres e dez aeroportos. A mesma pesquisa informa também sobre o turismo emissivo (doméstico), vertente não-focalizada neste artigo.

## Turismo e sustentabilidade: impasses, desafios e encaminhamentos no Brasil

Diferentemente do que possa sugerir um dos sentidos retóricos da polarização “indústria com chaminés” e “indústria sem chaminés”, tal figuração não assegura para a segunda, a ausência dos efeitos impactantes e poluentes que envolvem a primeira. Trata-se, na verdade, de um cenário tão ou mais preocupante, que não permite tomar a simples troca de sinais acenada, a fim de associá-la a um diferencial positivo.

Tem sido observado que, embora a natureza do negócio turístico o peculiarize, a “indústria sem chaminés” não é imune aos efeitos deletérios dos impactos de várias ordens. “Pelo contrário, quando ocorre desordenadamente, ou quando planejada sem considerar o imperativo da **sustentabilidade** (grifo meu), impacta negativamente sobre as populações locais e o meio ambiente” (Embratur, PNMT, 62-63).

Bem por isso, na profusão de diretrizes, projetos de regulamentação, estudos de estratégias e recomendações que instruem a prática do turismo e aparecem nos textos oficiais, acadêmicos, ou que são veiculados por organismos da sociedade civil, a expressão “sustentabilidade” é com frequência adotada como um eixo de argumentação.

Ainda assim, seja no plano nacional, seja no âmbito internacional, essa adesão à prática do chamado turismo sustentável, que emana dos discursos públicos ou privados, longe está de assegurar à “indústria sem chaminés” o *status* de um negócio que se desenvolve sem graves implicações para ecossistemas, comunidades e culturas, não obstante o inegável empenho de muitos e alguns resultados já obtidos.

Em não poucas ocasiões, a expressão sustentabilidade aparece atrelada ao segmento do ecoturismo e é nele enfatizada. Outras leituras, porém, ampliam o horizonte de compreensão do tema, posto que inscrevem a questão da sustentabilidade no escopo mais abrangente de articulações que não se esgotam no viés ambiental. No afã das categorizações, o conceito de desenvolvimento sustentável foi definido pela União Mundial para a Conservação (IUCN) do seguinte modo:



O desenvolvimento sustentável é um processo que permite o desenvolvimento sem degradar ou esgotar os recursos que o tornam possível. Para tal, gerem-se os recursos de modo a que esses possam se regenerar ao mesmo ritmo em que são utilizados ou passando a utilizar, em vez de um recurso que se regenera lentamente, um recurso que se regenere mais rapidamente. Desta forma, os recursos podem servir às gerações presentes e futuras. (Embratur, Manual de Municipalização do Turismo, 1998:11)

No mesmo manual, aparecem indicados também os três pontos vitais do desenvolvimento sustentável, quais sejam: a sustentabilidade do ambiente, a sustentabilidade social e cultural e a sustentabilidade econômica<sup>11</sup>.

O próprio etmo da palavra ecologia – *oikos*, termo grego que significa “casa” – referenda o entendimento de Bosi (1987:40): “O mundo é a nossa casa, a ecologia é a ciência que estuda a nossa casa”. Sem que o autor tenha descartado as complexidades dessa ciência, a síntese resulta pertinente, sobretudo quando, saltando dos livros e pensando em desdobramentos, representações e práticas, vislumbra-se a ponte com a cultura ecológica e nela, a necessária atenção com tudo o que nos cerca, em qualquer tempo, lugar ou condição. Enfim, tudo se passa na “nossa casa” e, nessa perspectiva planetária, embora a prática do turismo se construa, conforme anteriormente mencionado, nas conexões entre “atração” e “visitação”, espaços e lugares alhures ensejam o encontro com o outro que, no fim das contas, integra também o grande cenário da mesma “casa-mundo”.

Com essas digressões, tive a intenção de ressaltar quão intrincados podem ser os desafios da nossa “indústria sem chaminés”, já que seu objetivo maior passa pela sua importância em termos de negócios e

---

<sup>11</sup> Questões referentes à sustentabilidade são discutidas em textos acadêmicos, como por exemplo, o artigo de Tânia Montoro *Agenda 21 do Turismo: a construção do imaginário convocante*. In: MONTORO, Tânia (Org). *Cultura do Turismo*. Desafios e práticas socioambientais. Brasília: Theraurus, 2003, 15-28. Conforme anunciado desde o título, a autora tem como suporte principal a chamada *Agenda 21*, documento de quarenta capítulos, assinado pelos duzentos países que estiveram representados na Conferência Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992.

cifras, como venho encarecendo, e justifica investimentos, mas passa também, ou sobretudo, pelo empenho de que os negócios prosperem sem que se negligencie a evolução com sustentabilidade, na variada gama que a expressão pode abrigar além da legítima preservação do verde.

Nesse entendimento, em termos de cadeia produtiva e, tomando como exemplo a rede hoteleira, considero importante lembrar que, segundo a OMT (Organização Mundial do Turismo), o turismo nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, deverá crescer em 5% ao ano até 2020, superando a média mundial. Nesse cenário promissor, entretanto, a mesma OMT lembra que grande parte da receita turística acaba vazando de volta aos países de origem dos investimentos, pela presença de empresas estrangeiras, gastos promocionais no exterior, empresas aéreas e redes hoteleiras. (Instituto Terramar, 2004)

Esse desempenho altamente centralizador se sublinha quando a mesma fonte menciona que, em 1998, as dez maiores companhias aéreas mundiais, aferiram dois terços dos lucros dos negócios turísticos e cinco cadeias de hotéis forneceram 14% da hospedagem mundial.

Na conjuntura aqui examinada, esse desafio tem sido enfrentado mediante várias iniciativas como, por exemplo, a necessária descentralização da gestão da atividade turística e o apoio aos municípios cadastrados pela Embratur como municípios de potencial turístico. Esse é o espírito do PNMT (Programa Nacional de Municipalização do Turismo), espécie de fio inicial de um bordado que, conforme metáfora já adotada, tece a trama das indústrias culturais<sup>12</sup>.

Muito há ainda a ser feito para que essa política intersetorial e integrada de gestão atinja plenamente seus objetivos de forma

---

<sup>12</sup> O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), foi reconhecido como ação estratégica do Governo Federal em 1995. Em 1996 o Brasil foi convidado para apresentar sua metodologia na Assembléia Mundial da OMT em Havana. Em 1997, o Brasil apresentou exemplos de sucesso na 13ª Assembléia Mundial da OMT em Istambul. Em 1998 o PNMT foi reconhecido pela OMT como o melhor exemplo da América Latina em municipalização do turismo sustentável, aplicada aos municípios brasileiros (Embratur, Retratos de uma caminhada, 56/57).

coordenada e eficaz. Nesse sentido e, ainda com respeito à rede hoteleira e seus desdobramentos, cabe lembrar o necessário controle à implantação livre dos *resorts*, questão bem colocada na crítica de Beni (2001:79) sobre aqueles empreendimentos:

*Resorts* de alto luxo, com uma oferta de alojamento superdimensionada, em descompasso com a realidade socioeconômica do país e do próprio mercado globalizado, que hoje se reflete na ausência de estudos de viabilidade mercadológica e econômica, na amortização e retorno de investimentos, no descaso e desprezo sociológico da região onde estão sendo instalados, sem a mínima preocupação com o engajamento da população local, com a geração de emprego e postos de trabalho e com o crescimento econômico e regional<sup>13</sup>.

Equacionamentos para questões dessa ordem implicam descentralização e nela a municipalização do turismo, parcerias entre o público e o privado, estratégia de consórcios, participação e responsabilização do terceiro setor (sociedade civil) e, muito importante, uma eficiente ação reguladora do Estado, de modo a colocar limites à voracidade reivindicada pelo *trade*. O professor Beni, interlocutor que busquei para os encaminhamentos desse item, lembra que a consecução desses propósitos de gestão compartilhada não aspira à “demolição do *trade* turístico” (Beni, 2001:87). Em outras palavras, trata-se antes de colocar nosso plano estratégico de turismo para além das retóricas publicitárias, necessárias, porém, insuficientes quando a questão pede precisão e objetividade, de modo a situar o Brasil no concerto internacional e, ao mesmo tempo, fazer do negócio do turismo um empreendimento sustentável, qualquer que seja o ângulo observado.

---

<sup>13</sup> A questão dos *Resorts* constitui um problema comum aos países que, como o Brasil, se prestam ao turismo do tipo “sol e mar”, como os espaços caribenhos. O já citado Barbosa (2001:34/35) lembra Cancun, onde foram gastos aproximadamente US\$20 bilhões para o saneamento e a preparação da área destinada aos hotéis de luxo. O mesmo autor lembra que, com a exploração turística do local, as terras sofreram absurda valorização, o que forçou o deslocamento da população local de baixa renda ou obrigou-a a vender sua força de trabalho para o setor hoteleiro.

Outro grande desafio com o qual se depara não apenas o Brasil, mas também de outros espaços de destinação turística da América Latina e do Caribe, consiste na prática do turismo sexual, problema cuja gravidade requer menção no presente texto.

Com características e finalidades distintas de quaisquer modalidades de práticas turísticas aqui mencionadas, ou de outros tantos segmentos passíveis de se cogitar como pertinentes à indústria do turismo, o chamado turismo sexual constitui uma grave impertinência, um desvirtuamento do gesto de viajar e suas motivações.

No âmbito internacional, pelo menos quanto a sua visibilidade, o pretexto turístico para exploração sexual remonta aos anos 70 do século XX, inicialmente na Ásia e, posteriormente, na América Latina e no Caribe.

O combate a essa prática é item prioritário das agendas de organismos de abrangência internacional ou nacional, sejam eles públicos ou organizados por setores da sociedade civil, como é o caso das ONGs.

Consultor de organizações não governamentais, sociólogo e professor estudioso do assunto, Dias (2000:1-3) vale-se dos espaços da mídia impressa e eletrônica para veicular suas reflexões:

O turismo sexual se articula sob a forma de um circuito e movimenta viajantes internacionais por diversos lugares do mundo e em diversas épocas do ano, combinando ao mesmo tempo lazer e sexo. essa articulação se dá principalmente entre os países ricos e os chamados emergentes e pobres. Os principais centros emissores são aqueles situados na Europa, com destaque para: Alemanha, Holanda, Suíça, Itália, Espanha e Portugal. Os principais centros receptores hoje são: República Dominicana, Brasil, Cuba, Senegal e Tailândia. (Idem,2000:1)

A preferência dos visitantes recai sobre as áreas litorâneas e, um imaginário pontuado de praias, corpos e natureza exuberantes é estereótipo recorrente no material publicitário das agências de viagem, o mesmo ocorrendo nos suplementos de turismo da grande imprensa. Assim, ainda que nesses casos a propaganda pretenda não mais que

atrair turistas, a insistência nos clichês pode acabar concorrendo para estimular outros propósitos<sup>14</sup>.

O problema requer redobrada atenção e estratégias eficazes de equacionamento, visto que pesquisas e comissões de inquérito estaduais e federais constatam o envolvimento de crianças e adolescentes. Não menos preocupante é a articulação do turismo sexual ao tráfico internacional de mulheres.

Nos dois casos, ao lado de outras providências cabíveis, um dos desafios a transpor começa nos próprios lugares de destinação turística e consiste no empenho para o desbaratamento de redes informais de cumplicidade, cujas ações diretas e indiretas, ou, digamos, “omissões”, facilitam o funcionamento da exploração sexual travestida em turismo. Ilegal e clandestina, essa rede, conforme denunciam os relatórios das já citadas comissões de inquérito e textos veiculados por organizações não-governamentais e fóruns de âmbito nacional e internacional, é facilitada por meio de numerosas conexões. Elas envolvem agências, hotéis, bares, taxistas, locadoras de veículos e quiosques de praia, dentre outros locais de negociação e agenciamento.

Taylor (1999), em texto intitulado *Turismo, Viajes y Sexo*, analisa os cenários da Jamaica, República Dominicana, Cuba, assim como outros de destinação turística de países do Terceiro Mundo. O estudo, construído em perspectiva histórica, ajusta-se ao cenário brasileiro, embora a autora não o nomeie. Também aqui, as fantasias sobre *O Outro*, historicamente engendradas, deslizam para o tempo presente e ressoam, no viés do assunto aqui aludido, na replicação naturalizada da figura do *Outro a serviço*.

Bem por isso Taylor reflete: “*Pero el gran avance de la industria turística está convirtiendo esa clase de fantasía post-colonial en un artículo de consumo masivo*”<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Sobre as imagens e estereótipos de regiões brasileiras e caribenhas veiculadas nos suplementos turísticos, veja por exemplo, MELLO, Maria Thereza Negrão de “Santa Maria, Pinta e Nina: a redescoberta dos Caribes em espaços discursivos brasileiros”. In: Almeida, Jaime de (org.) Brasília: Paralelo 15, 2003, p.13-31.

<sup>15</sup> “Mas o avanço da indústria turística está convertendo essa classe de fantasia pós-colonial em artigo de consumo de massa” (Trad. livre).

Decidido a impedir que essa mentalidade e suas práticas prosperem, o Brasil, engajado também na luta dos países do Terceiro Mundo e vivenciando questões análogas, vem desenvolvendo ações desde a década de 1990, mas estamos longe de reverter o quadro.

De todo modo, o Brasil prossegue cercado o problema e, um relatório recente, divulgado por uma Comissão Parlamentar de Inquérito reitera ao Governo Federal/Ministério do Turismo a necessidade de ações articuladas aos estados e municípios brasileiros. As recomendações englobam o prosseguimento das campanhas, o alerta aos turistas sobre o caráter criminoso do turismo sexual e a divulgação do Código Mundial de Ética do Turismo junto às agências operadoras e demais setores que compõem a rede (Relatório CPMI 30.7.004).

Paralelamente aos investimentos no plano interno, o governo brasileiro continua a promover e atualizar a imagem do Brasil no exterior por meio de nossos escritórios, delegações, comparecimento a fóruns e congressos e distribuição de brochuras e catálogos. Esses, na verdade, são espaços para exposição do “produto Brasil” e também para veiculação de campanhas de caráter educacional<sup>16</sup>.

Sempre me pautando nas articulações entre o binômio “estímulo-desafio”, no próximo e último item, enfatizo a evolução do turismo brasileiro com base nas ações desenvolvidas e resultados concretos verificáveis no intervalo 2003/2004 bem como, algumas perspectivas futuras<sup>17</sup>.

## Turismo e indústria cultural no Brasil: evolução e perspectivas

Em catálogo recente, a Embratur fornece informações sobre o Plano Nacional de Turismo, cuja meta é atingir até 2007 a entrada de nove milhões de turistas estrangeiros no Brasil.

---

<sup>16</sup> Um exemplo é a brochura bastante conhecida, lançada na segunda metade da década de 1990 e ainda hoje divulgada. Na foto, olhos atentos observam e o texto alerta: “*exploitation of children in sex tourism. Beware-Brazil is watching you*”.

<sup>17</sup> As informações utilizadas a seguir foram basicamente extraídas do catálogo Promoção do Turismo Brasileiro-Ações e Resultados-2003/2004 (Embratur – Ministério do Turismo)

Com base em fonte do Banco Central, o mesmo informe fornece tabelas comparativas referentes ao turismo receptivo e à respectiva entrada de dólares. Na comparação entre 2002 e 2003, o percentual referente à entrada de estrangeiros subiu de 3,78% para 4,09%, ou seja, um aumento de 8,12%. Em termos de ingresso de dólares, esse desempenho corresponde a 3,12% em 2002 e 3,39% em 2003, um aumento de 8,52%.

No quadro comparativo referente ao primeiro quadrimestre dos anos considerados (2003 e 2004), dados do Banco Central mostram um crescimento da entrada de dólares no país, da ordem de 45,87%.

Considero igualmente importante observar que, no mês de março de 2004, o turismo receptivo deixou no país 308 milhões de dólares, um recorde histórico na avaliação mensal, desde a iniciativa deste tipo de balanço realizado a partir de 1969.

Conforme o lembrado em páginas anteriores, o segmento de turismo de negócios e eventos é hoje um filão importante na vitrine do “produto Brasil”. Cabe agora lembrar nestas anotações finais que dados da International Congress & Convention Association (ICCA) dão conta da posição *Top 20* do Brasil como país realizador de eventos internacionais, pois passamos da 21ª posição em 2002 para a 18ª em 2003 (Embratur- Política Nacional de Turismo para o novo Milênio: diretrizes, estratégias e programas. Brasília, 2001:5).

Sempre com o objetivo de intensificar ações com vistas ao negócio turístico e incentivá-lo, vários projetos têm sido implantados e outros se encontram em etapas preparatórias.

Lembro, por exemplo, a chamada “Caravana Brasil”, um projeto programado para o período compreendido entre os meses de abril e dezembro de 2004. Seu objetivo é diversificar nossa oferta de produtos turísticos em variados segmentos e lugares de destinação. Para tanto, essas expedições, num total de 21, promovem visitas de operadores de receptivo internacional e operadores estrangeiros. Em 2003, foram lançados 11 produtos nesse esquema. O Portal Brasileiro do Turismo disponibiliza um banco de imagens dos lugares turísticos visitados e respectivas atrações (segmentos).

Cabe lembrar também o projeto “Por dentro do Produto”, destinado ao treinamento de operadores, de modo a melhor capacitá-los para as negociações de produtos turísticos brasileiros.

Em que pese sua brevidade, o painel acima esboçado evidencia que, pelo menos do ponto de vista financeiro, nossa “indústria sem chaminés” vem oferecendo resultados concretos e permite vislumbrar um futuro estimulante.

Entretanto, conferindo-lhes a mesma importância, espero ter desvelado contornos de alguns dos nossos muitos desafios e o modo pelo qual os percebem os lugares de fala acadêmicos e governamentais e da sociedade civil. Nesse entrecruzamento, vislumbro pistas importantes para que a indústria do turismo no Brasil possa prosseguir seu percurso, cuidando, porém, de se desembaraçar das peias tão bem estudadas pelos teóricos da indústria cultural e que, como vimos, aqui e acolá mostram sinais da sua voracidade. Se elas estão aí e se insinuam, a nós nos cabem as providências, as responsabilidades, as escolhas de estratégias pautadas no reconhecimento de que o negócio turístico se inscreve na ambiência da alta competitividade global.

Trata-se, no fim das contas, de perceber sem retóricas, radicalismos ou, pior ainda, ingenuidades, que o Brasil tem condições de assumir um lugar destacado nesse *trade*.

Tão importante quanto essa constatação e os números que a sustentam no quadro atual, é convir que nossa indústria turística não deseja e sequer poderia, negligenciar aspectos que a síntese das cifras não abriga. Refiro-me aos desafios, alguns deles apontados ao longo do presente texto e que no conjunto traduzem a necessária e incessante busca da prática do turismo sustentável.

Essa prática nos sugere ações voltadas para os “do lugar”, para as oportunidades de trabalho locais e para a preservação do patrimônio ambiental, material e imaterial. Se é possível resumir, trata-se de pensar o “produto Brasil” alavancando a indústria turística e essa, por sua vez, concorrendo para o desenvolvimento do país e a qualidade de vida dos brasileiros.

Não obstante os desafios, é estimulante pensar que esse caminho vem sendo buscado.



## Referências

ABIH-RJ. *Anuário Estatístico da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis*, 2003.

Aoun, Sabáh. *A procura do paraíso no universo do turismo*. Campinas: Papirus, 2001.

Banduci JR, Álvaro e Barreto, Margarita (Orgs). *Turismo e Identidade Local: uma visão antropológica*. Campinas: Papirus, 2001.

Barbosa, Ycarim Melgaço. *O despertar do turismo: uma visão crítica dos não-lugares*. São Paulo: Aleph, 2001.

Beni, Mário Carlos. “Análise do desempenho institucional do turismo na administração pública” In: Castrogiovanni, Antônio Carlos (Org). *Turismo urbano*. São Paulo, Contexto, 2001.

Bosi, Alfredo. “Cultura como Tradição”. In: Bornheim, Gerd et. al. *Cultura Brasileira: Tradição e Contradição*, Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

Bourgeaiseau, Gerard. *Lazer e Negócios*. Brasília, sd, <<http://www.mrr.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/turismo/lazerneg/apresent/>>

Castro, Celso. “A natureza turística do Rio de Janeiro”. In: Banduci JR, Álvaro e Barreto, Margarita (Orgs). *Turismo e Identidade Local: uma visão antropológica*. Campinas: Papirus, 2001.

Dias, Antonio Jonas Filho. “O Tráfico Internacional de Mulheres”. In: *Correio da Bahia*, de 27.2.2002.

Embratur. “Quem é o turista estrangeiro que visita o Brasil”, 2004. In: *Demanda Turística Internacional*, 2003.

\_\_\_\_\_ Boletim de Desempenho do Turismo, 2004.

\_\_\_\_\_ 1º Boletim de Desempenho do Turismo – enquête com empresários realizada pela Embratur/FGV, fevereiro de 2004.

\_\_\_\_\_ Anuário Estatístico de Demanda Turística, 2004.

- \_\_\_\_ PNMT – Programa de Municipalização do Turismo, 2002.
- \_\_\_\_ Anuário Estatístico de Demanda Turística, 2002
- \_\_\_\_ O Turismo no Brasil – Principais Evoluções: 1995/2002.
- \_\_\_\_ Relatório de Gestão, 1995/2002.
- \_\_\_\_ Estudo da Demanda Turística Internacional. Brasília, 2002.
- \_\_\_\_ Retratos de uma caminhada: PNMT/Elaborado pela Gerência de Programas Nacionais: Supervisão de Projetos de Descentralização. Brasília, 2002.
- \_\_\_\_ Política Nacional de Turismo para o novo Milênio – 1996-1999. Principais Diretrizes, Estratégias e Programas. Brasília, 1999.
- \_\_\_\_ Manual de Municipalização do Turismo, 1998.
- Gagnebin, Jeanne Marie. *Linguagem, Memória e História*. Rio de Janeiro: Imago, 1997.
- Getino, Octavio. “Las industrias culturales en el Mercosur: aproximación a un proyecto de política de Estado”. In: Álvarez, Gabriel O. (Org), *Indústrias Culturais no Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.
- Hobsbawm, Eric J. *A era do Capital: 1948-1875*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- Instituto Terramar. *Turismo Comunitário – Instrumento para Inclusão Social e Desenvolvimento Sustentável*. Fortaleza:  
<http://www.soszonacosteira.hpg.com.br>.
- Lacarrieu, Mónica B. “Las industrias culturales en Argentina y sus vínculos con el Mercosur”. In: Álvarez, Gabriel O. (Org), *Indústrias Culturais no Mercosul*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.
- Leal, Maria Lúcia Pinto. *A Exploração Sexual Comercial de Meninos, Meninas e Adolescentes na América Latina e Caribe (Relatório Final-Brasil)*. Brasília: Cecria, In:, Ministério da Justiça, Unicef, Cese, 1999.
- Martins, Luciana de Lima. *O Rio de Janeiro dos Viajantes: o olhar britânico*

(1800/1850). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

Medeiros, Bianca Freire. “You don’t have to know the language: Hollywood inventa o Rio de Janeiro”. In: *Cadernos de Antropologia e Imagem*, nº 1, Rio de Janeiro: UERJ, 1995.

Mello, Maria T. F. Negrão de. “Santa Maria Pinta e Nina: a redescoberta dos Caribes em espaços discursivos brasileiros”. In: Almeida, Jaime de et al. *Cenários Caribenhos*. Brasília: Paralelo 15, 2003.

Mendonça, Maria Luiza M. “Turismo Sustentável: classes sociais e subjetividade”. In: Montoro, Tânia Siqueira (Org). *Cultura do Turismo: desafios e práticas socioambientais*. Brasília: Thesaurus, 2003.

Ministério do Esporte e do Turismo/Embratur. *O turismo no Brasil*. Principais evoluções: 1995/2002. Brasília: Embratur, 2002.

Montoro, Tânia Siqueira. “Agenda 21 do Turismo: a construção do imaginário convocante”. In: Montoro, Tânia Siqueira (Org). *Cultura do Turismo: desafios e práticas socioambientais*. Brasília: Thesaurus, 2003.

Neves, Horácio. *Upgrade para o turismo*. *BrasilTur Jornal*, Edição Internacional, 25 jun. 2004. <http://brasilturisjornal.com.br/>.

Nicoletti, Lenita. “Turismo e desenvolvimento local sustentável”. In: Montoro, Tânia Siqueira (Org). *Cultura do Turismo: desafios e práticas socioambientais*. Brasília: Thesaurus, 2003.

Ortiz, Renato. *Um outro território – Ensaios sobre a mundialização*. São Paulo: Olho d’ Água, s/d.

Schollhammer, Karl Eric. “Representações do exótico nos relatos de viagem” In: Stevens, Cristina (Org). *Quando Tio Sam pegar o tamborim: uma perspectiva transcultural do Brasil*. Brasília: Plano/Oficina Editorial do Instituto de Letras UnB, 2000.

Taylor, Jacqueline Sánchez. “Turismo Sexual en el Caribe”. In: *Foro para el Turismo Sostenible*. Leicester University : Eds. Stephen Clift and Simon Carter <http://www.turisos.net/responsable/sexual1.html>.



# O Brasil e a evolução da colaboração científica internacional

*Isabel Canto\**

Os brasileiros vão ao exterior para aprender, enquanto os estrangeiros vêm ao Brasil para fazer pesquisa e ensinar (...) Quando estudantes de pós-graduação ou professores/pesquisadores vêm espontaneamente ao Brasil, é geralmente porque nós somos objetos interessantes de pesquisa ou oferecemos interessante material de pesquisa e não porque somos interessantes parceiros de pesquisa. Claro que há também algumas exceções importantes. (Durham, 1996)

## Introdução

A ciência moderna foi transplantada da Itália para a França e a Inglaterra, onde seguiu o seu curso, a princípio, longe das universidades, que, naquela ocasião, não davam grande importância à ciência empírica. Foi, no entanto, a Alemanha, no início do século XIX que inseriu a pesquisa científica nas universidades, vinculando de forma bastante enfática a pesquisa ao ensino. Mais tarde ao incorporar essa proposta, o sistema norte-americano patrocinou uma inovação bastante significativa, integrando a pesquisa aos cursos e programas de pós-graduação (Schwartzman, 2001: 29-39).

Por um processo de difusão, a ciência foi transplantada do centro (Europa Ocidental) para os países periféricos. As atividades científicas que foram estabelecidas na periferia são, portanto, uma variação dos modelos originais e o desenvolvimento dessas atividades dependem também do acesso do cientista à comunidade internacional. A Ciência

---

\* Isabel Canto, analista sênior de Ciência e Tecnologia da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pesquisadora associada do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) no período de 2002/2003.

tem o seu curso próprio e não existe evidência de que a ciência produzida no Brasil seja diferente da ciência no Japão, por exemplo. O ambiente externo pode dirigir a atenção da comunidade científica para questões específicas e pode (ou não) também dar apoio a atividades científicas, mas não existe evidência de que um ente externo à atividade científica possa definir a forma pela qual a ciência será usada pelo cientista. O estabelecimento de políticas educacionais para apoiar o desenvolvimento econômico, por exemplo, pode levar à produção em massa de pessoas, mas não pode mudar o estado da ciência (Ben David, 1971). Em outras palavras, ciência não pode assumir diferentes formas. Ela tem seu próprio paradigma universal e suas próprias regras, estando as sociedades periféricas também dominadas por esses parâmetros internacionais e a eles subordinadas. Nesse contexto, foi de fundamental importância a colaboração científica internacional, como instrumento de apoio ao estabelecimento das primeiras universidades brasileiras, no início do século passado, tendo, posteriormente, contribuído para a criação e o desenvolvimento do sistema nacional de pós-graduação.

Visando ao melhor entendimento do processo de parceria internacional, o objetivo deste capítulo é mostrar como se deu a evolução das colaborações científicas internacionais no Brasil a partir das primeiras parcerias estabelecidas com a academia européia, baseadas num modelo tradicional de cooperação, caracterizado pelo treinamento de estudantes nas melhores universidades ocidentais, pela ida de pesquisadores dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento e pela transferência de técnicas. Posteriormente, a construção de uma massa crítica no país impulsionou o estabelecimento de um tipo de parceria mais avançada, envolvendo tanto o treinamento de pesquisadores e estudantes como o desenvolvimento de projetos de pesquisa conjunta, co-financiados pelas agências de fomento brasileiras. Embora as dificuldades econômicas continuem a impor barreiras aos grupos envolvidos nesse tipo de parceria, a colaboração entre o Brasil e os países desenvolvidos avançou além da forma tradicional e pode agora ser vista como uma parceria neocolonial avançada (Canto e Hannah, 2001). Essa parceria combina elementos tradicionais e avançados.

## As colaborações pioneiras

A influência estrangeira no sistema de educação brasileiro data do período colonial, com a vinda dos Jesuítas e, posteriormente, dos Franciscanos para conduzir cursos na então colônia portuguesa (Havighurst and Moreira, 1965). A primeira instituição oficial de pesquisa no país foi um jardim botânico em Belém, Pará, fundado em 1797<sup>1</sup>. No século XIX, com o patrocínio direto da corte portuguesa, então instalada no Brasil, foram estabelecidas várias instituições técnicas<sup>2</sup>, iniciando-se assim atividades regulares de pesquisa no país. Até a independência, no entanto, as atividades científicas desenvolvidas no Brasil eram meras descrições da natureza, sendo conduzidas por viajantes estrangeiros em visita ao país. Nos primeiros anos da República, surgiram instituições de pesquisa voltadas para o atendimento de questões práticas, como a agricultura e o saneamento básico. Em 1858, teve início a colaboração com a academia francesa, nas áreas de Matemática e Ciências Físicas, objetivando o apoio às atividades desenvolvidas no Observatório Imperial do Rio de Janeiro. Além dos franceses, um grupo de cientistas alemães participou também das primeiras atividades brasileiras nos setores de Medicina Sanitária e, posteriormente, da Pesquisa Biomédica, voltadas à produção de vacina e ao estudo de doenças endêmicas, sob a responsabilidade do Instituto Vacinogênico e do Instituto Bacteriológico de São Paulo e, mais tarde, do Instituto de Manguinhos, no Rio de Janeiro. Apesar de os registros indicarem a participação também importante de pesquisadores da Alemanha, Áustria, Checoslováquia, Iugoslávia e Inglaterra, os estudos nos campos de Geologia e Mineralogia foram desenvolvidos majoritariamente por acadêmicos norte-americanos<sup>3</sup>, em parceria com pesquisadores brasileiros oriundos da Escola de Minas de Ouro Preto.

---

<sup>1</sup> O que se segue está baseado em Schwartzman, 2001.

<sup>2</sup> Academia Naval, Colégio Médico-Cirúrgico da Bahia, Escola Médico-Cirúrgica do Rio de Janeiro, Biblioteca Nacional, Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Escola Central (Schwartzman, 2001).

<sup>3</sup> Cabe mencionar que durante a Segunda Guerra, foi assinado um acordo, que vigorou cerca de vinte anos, ao amparo do qual os americanos tinham permissão para fazer o registro cartográfico dos recursos naturais estratégicos do Brasil (Schwartzman, 2001).

Esse período caracterizou-se tanto pela ida do pesquisador brasileiro ao exterior para aprimoramento do seu aprendizado, como pela vinda, e muitas vezes permanência, de cientistas estrangeiros para ensino e pesquisa nas instituições brasileiras. Data do início do século XX, precisamente de 1915, a concessão da primeira bolsa da Fundação Rockefeller a um pesquisador brasileiro para estudos no campo da Saúde, assinalando assim a entrada no cenário dos organismos internacionais, como fiadores do processo de colaboração internacional entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nos anos seguintes, várias outras instituições internacionais passaram a atuar na gestão e coordenação de programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica.

Muito antes, portanto, da criação da primeira universidade no Brasil, já era evidente a grande ligação dos cientistas brasileiros com a academia estrangeira. A vinda ao país de pesquisadores estrangeiros para atividades de ensino e pesquisa, bem como a ida de pesquisadores brasileiros, que ocupavam cargos de gestão ou acadêmicos, para estudos no exterior, foram de fundamental importância para o desenvolvimento das Ciências Aplicadas no Brasil. A vinda de pesquisadores estrangeiros contava com o apoio da Academia Brasileira de Ciências, que promoveu o intercâmbio internacional particularmente com a academia francesa em meados dos anos 20, e com o patrocínio do próprio governo brasileiro, de que foi exemplo a autorização, pelo então presidente Getúlio Vargas, para a contratação de 15 pesquisadores estrangeiros, franceses e italianos, em 1939.

Como já é bastante sabido, a criação da Universidade de São Paulo (USP) em 1934 contou com a participação e o apoio de cientistas franceses, como o famoso Lévi-Strauss no campo das Ciências Sociais, e com a ajuda de pesquisadores italianos nos campos da Física e da Matemática, de alemães nos campos da Química e da Biologia e dos portugueses na parte de Letras e Literatura (Schwartzman, 1990). Naquela ocasião, a ligação entre a comunidade brasileira e a francesa era muito forte e vários brasileiros foram para Montpellier estudar Medicina e Ciências e o país adotou um sistema de educação superior similar ao modelo francês das 'Grandes Ecoles'. Enquanto a comunidade



francesa apoiou o estabelecimento da USP, a Escola de Sociologia convidou alguns acadêmicos dos Estados Unidos da América (EUA) para cooperar com o seu corpo técnico (Schwartzman, 1996: 11). Em 1948, foi criada a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, um de cujos objetivos era fazer a articulação com agências internacionais similares.

De maneira geral, pode-se constatar que o desenvolvimento da Química seguiu o modelo alemão, a pesquisa em Física foi influenciada pelo pensamento italiano, e o campo da Medicina foi moldado em grande parte pelos norte-americanos. Como alternativa ao sistema francês, a influência belga também se fez sentir, principalmente no aprendizado de profissões técnicas como Engenharia e Medicina<sup>4</sup>. Há que se mencionar a grande influência francesa no que diz respeito à área de Humanidades (Schwartzman, 2001).

A forma corrente, adotada e aceita por todos, no que se refere à colaboração internacional, era, portanto, o chamado modelo tradicional de cooperação, caracterizado pelo treinamento de estudantes nos chamados centros acadêmicos, pela vinda de pesquisadores dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento e pela transferência de técnicas.

## **O papel estratégico da educação superior e o estabelecimento das primeiras instituições de apoio à pesquisa**

O apoio oficial para a pesquisa e o treinamento de recursos humanos começou no Brasil em 1951, com a criação da Fundação Coordenação de Pessoal de Nível Superior (Capes), vinculada ao Ministério da Educação, e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), atualmente subordinado ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Entretanto, foi apenas durante os anos 60 que o sistema de pós-graduação se tornou prioritário e começou a receber apoio regular como um importante instrumento

---

<sup>4</sup> A Bélgica foi um país importante de destino de pesquisadores brasileiros em estudo no exterior no período compreendido entre 1817 a 1914 (Schwartzman, 2001).

de desenvolvimento econômico. Naquela ocasião, o conceito de desenvolvimento nacional estava bastante associado à idéia de que o país deveria investir na consolidação de alguns setores (*bridgehead strategy*) para melhorar a qualidade de vida da população e alcançar o nível dos países desenvolvidos. Um dos primeiros programas implantados pela Capes<sup>5</sup>, por exemplo, o Programa Universitário (PgU), recebeu apoio para convidar cientistas do exterior para trabalhar junto com os grupos brasileiros e enviar acadêmicos brasileiros para treinamento no exterior (Córdova, 1997).

Com respeito à Alemanha e ao Reino Unido, a expectativa do governo brasileiro era o estabelecimento de atividades regulares com o Deutscher Akademischen Austauschdienst (DAAD) e o Conselho Britânico, respectivamente. Cabe mencionar que o primeiro programa apoiado pela Capes envolveu tanto acadêmicos brasileiros como americanos, franceses, portugueses, argentinos, bolivianos, italianos, austríacos e suíços (Ibid). No início dos anos 60, um programa de bolsas para a América Latina, Ásia e África foi implantado, visando a apoiar pessoas dessas regiões para estudo no Brasil, nas áreas de graduação e pós-graduação. Ao que parece, essa iniciativa veio reforçar a posição brasileira como centro, em termos de pesquisa na América Latina, posição anteriormente ocupada pela academia argentina.

Em 1960, foi criada a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), que contava, naquela ocasião, com 0,5% da arrecadação do estado para investimento em pesquisa e desenvolvimento, de acordo com a convicção que emergiu após a Segunda Grande Guerra, de que os investimentos em pesquisa iriam promover o desenvolvimento. O papel estratégico dos investimentos no setor levou ainda à criação, em 1968, da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), uma espécie de banco da ciência e tecnologia voltado para o apoio ao estabelecimento de novos grupos de pesquisa e a melhoria da infraestrutura de pesquisa e de pós-graduação, entre outros objetivos.

---

<sup>5</sup> Em 1956, um programa de bolsas entre a Capes e a Fundação Rockefeller foi estabelecido envolvendo duzentos estudantes nas áreas de biologia e medicina. Em 1964, a Fundação Ford e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estabeleceram também um acordo com a Capes.

## O contexto latino-americano

No contexto latino-americano, o cenário pós-Segunda Guerra Mundial era de maior vinculação aos centros norte-americanos e de certo distanciamento das alianças acadêmicas tradicionais com Paris e Londres, refletindo assim as alianças estabelecidas durante o conflito. Em geral, o lugar reservado aos intelectuais latino-americanos era, naquela ocasião, o de meros consumidores do que era produzido nos centros acadêmicos, ficando muitas vezes as suas atividades restritas à docência. Na década de 1960, apesar de prevalecer a forte vinculação aos países industrializados, a ênfase dada à educação, como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico, permitiu o início de um processo de integração acadêmica regional. Como resultado da estratégia adotada pelo governo americano, de financiamento de pesquisas nas chamadas áreas Exatas e de Estudos Estratégicos, deu-se uma ênfase acentuada aos estudos latinos, permitindo a construção de uma base mínima de pesquisa<sup>6</sup>. A questão do desenvolvimento assumiu um lugar estratégico na agenda latino-americana, levando ao estabelecimento de capacidades regionais em termos de pesquisa, planificação, administração e avaliação de políticas públicas.

Na década de 1970, a idéia de uma colaboração latino-americana se fortalece. O surgimento de uma consciência regional, com interesses próprios, no que diz respeito à busca de soluções para problemas comuns a toda a região, deu grande impulso ao estabelecimento de parcerias, particularmente em Ciências Sociais. A condição de meros consumidores e difusores das pesquisas produzidas nos centros vai-se alterando, à medida que a comunidade latino-americana passa a ser também um ator importantíssimo na busca de solução para a questão do desenvolvimento regional. Como exemplo, pode-se citar a tese da dependência, que foi objeto de estudo de cientistas latino-americanos. O engajamento de várias instituições nos estudos regionais, como a Comissão para a América Latina e o Caribe (Cepal), o *Programa de Estudios Conjuntos para la Integración Latino Americana* (Eciel) e o

---

<sup>6</sup> O que se segue está baseado em Wilhelmy, 1981.

*Centro Interuniversitario de Desarrollo* (Cinda), corrobora a tese de que a região alcançou uma certa maturidade para tratar da busca de soluções para os seus próprios problemas. A partir da década de 1970, os grupos mais proeminentes em termos acadêmicos passam a integrar o que se chama de rede transnacional latino-americana de cooperação, tanto formal como informalmente (Wilhelmy, 1981).

Particularmente no que diz respeito ao Brasil, no final dos anos 80, vários protocolos foram assinados com a Argentina, dando início a uma série de parcerias acadêmicas nas áreas de Informática, Biotecnologia e Química Fina, entre outras. Uma pesquisa feita pela Capes, no início dos anos 90, constatou, no entanto, que, com raras exceções, as colaborações internacionais envolvendo pesquisadores brasileiros e parceiros latino-americanos eram, em sua maioria, esporádicas e baseadas em acordos individuais informais. A falta de tradição em matéria de estabelecimento de colaborações científicas regionais era um fator bastante inibidor para a criação de programas de parcerias<sup>7</sup>. O pesquisador brasileiro tinha dificuldade em identificar parcerias promissoras na região, estando totalmente envolvido com as colaborações na Europa e nos Estados Unidos, com as quais estava familiarizado e se sentia confortável. No início dos anos 90, a Capes, juntamente com o CNPq, iniciou um processo de aproximação dos países integrantes do Mercosul e posterior estabelecimento de diversas parcerias acadêmicas com eles.

No contexto latino-americano, existe hoje uma aproximação maior entre os países da região. Essas parcerias, no entanto, têm, muitas vezes, prosperado sob a tutela dos acadêmicos do chamado primeiro mundo, como é o caso do estabelecimento de programas multilaterais, cujo apoio está diretamente condicionado à participação de um país desenvolvido. Os problemas econômicos enfrentados pelos países latinos na atualidade têm dificultado sobremaneira o estabelecimento de parcerias regionais de grande porte.

---

<sup>7</sup> Tema de discussão de reunião, em 1994, com o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação – Foprop, em Santa Catarina.

## Evolução da cooperação acadêmica Norte/Sul

Questões relacionadas ao intercâmbio de estudantes, de pesquisadores e de idéias como, por exemplo, o uso de um idioma comum e o estabelecimento de programas similares de educação, tiveram suas origens ainda na Idade Média. Data, no entanto, do início do século XVIII, o desenvolvimento de colaborações de caráter mais institucional, envolvendo universidades de diversos países (Knight e Wit, 1995)<sup>8</sup>. A partir do final do século XVIII até a Segunda Guerra Mundial, a cooperação internacional estava focada em três questões básicas:

- (a) intercâmbio de estudantes;
- (b) transplantação dos sistemas acadêmicos europeus para o resto do mundo; e
- (c) desenvolvimento de pesquisas acadêmicas.

Depois da Segunda Guerra Mundial, como resultado da política externa dos Estados Unidos e da União Soviética, a colaboração internacional assumiu um papel estratégico. Com respeito aos países desenvolvidos, esse período foi caracterizado pelo estabelecimento de vários programas de assistência aos sistemas de educação superior dos países periféricos, assim como pelo estabelecimento de acordos culturais. Na perspectiva dos países em desenvolvimento, a colaboração internacional dizia respeito ao treinamento de estudantes de pós-graduação nos melhores centros da Europa e dos Estados Unidos e ao aprendizado de uma segunda língua estrangeira, especialmente o inglês. Durante os anos 60 e 70, o forte laço entre educação e desenvolvimento econômico impulsionou a colaboração internacional para uma nova fase e o intercâmbio científico foi intensificado com a ida de estudantes do sul para o norte e a alocação de recursos do Norte para o Sul. No final dos anos 70, basicamente como resultado de restrições econômicas e de uma forte ênfase nas parcerias regionais, principalmente na Europa, assim como das mudanças nas políticas educacionais das agências internacionais, como o Banco Mundial, constatou-se um declínio na assistência para os sistemas de educação superior dos países em

---

<sup>8</sup> Citado por Chan, 2004.

desenvolvimento. Para os países desenvolvidos, a era de doações estava chegando ao fim.

Aliada à recessão econômica mundial, havia também a crença, por parte dos países desenvolvidos, de que os investimentos no sistema universitário não mais levariam ao desenvolvimento social, econômico e político e que a assistência internacional não havia propiciado as mudanças necessárias em termos políticos e econômicos (Selvaratnam, 1988: 49).

Conforme já relatado, com relação ao Brasil, tradicionalmente a elite ia estudar na Europa. Durante os anos 30, acadêmicos europeus ajudaram o estabelecimento das universidades de pesquisa no Brasil (Balán, 1993) e, durante os anos 50, com o apoio das agências internacionais, governo brasileiro enviou estudantes para o exterior e estabeleceu suas próprias agências financiadoras. Na década de 1960, para dar apoio ao desenvolvimento econômico, Brasil começou a investir fortemente na melhoria e expansão do sistema de educação superior e o treinamento de estudantes no exterior foi direcionado a áreas consideradas estratégicas. A partir da metade dos anos 70, foram estabelecidos programas bilaterais e multilaterais (Quadro 1).

Quadro 1  
Estratégias adotadas pela academia brasileira

Período	Características
Até 1920	Treinamento da elite na Europa.
1930	Estabelecimento das primeiras universidades brasileiras, com o auxílio de acadêmicos europeus.
1950	Apoio estrangeiro para o desenvolvimento do sistema de ensino superior e para o treinamento de estudantes no exterior.
1960	Treinamento de estudantes em áreas prioritárias na Europa e nos EUA. e intercâmbio de acadêmicos, majoritariamente financiados pelo governo brasileiro.
A partir de 1970	Estabelecimento de programas bilaterais financiados pelo governo brasileiro e seus parceiros. Estabelecimento de programas multilaterais.

Fonte: Canto, 1999.

Nos anos seguintes, as agências de fomento reforçaram o apoio à formação de recursos humanos no exterior notadamente no concernente à concessão de bolsas de estudo individuais para o desenvolvimento de programas de doutorado e de pós-doutorado. Conforme se pode ver no quadro seguinte, o maior número de apoios individuais para estudos no exterior, financiados pela Capes, no período de 1996/2004, contemplou as áreas de Engenharia, seguida de Ciências Exatas e da Terra, Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas (Capes, 2004). No CNPq, no período de 1998/2003, enquanto a Engenharia e Ciências Exatas e da Terra ocuparam o primeiro e o segundo lugar, respectivamente, nas bolsas concedidas para o exterior, as Ciências Biológicas e as Ciências Humanas ficaram em terceiro e quarto lugar (CNPq, 2003a). Por outro lado, a tendência da Fapesp (Silva, 2004), que adotou outro critério de classificação das áreas de conhecimento, a concessão de bolsas entre 1962 a 2001 contemplou primeiro a área de Ciências Humanas e Sociais e em seguida a Física, a Biologia e a Matemática, que ficaram em segundo, terceiro e quarto lugar, respectivamente (Quadro 2).

Quadro 2  
Bolsa/auxílio por área do conhecimento e agência

Área	Capes	CNPq	Fapesp
Ciências Exatas e da Terra	2	2	2
Ciências Biológicas		3	3
Engenharias	1	1	4
Ciências Sociais Aplicadas	3		
Ciências Humanas	4	4	1

Fonte: CNPq (2003a), Capes (2004), Silva(2004).

Os países de destino dos pesquisadores com bolsas concedidas pela Capes têm sido primeiramente os Estados Unidos, seguidos da França, Grã-Bretanha, Alemanha e Espanha. No caso dos auxílios do CNPq, a diferença é que o Canadá ocupa a quarta colocação na preferência dos bolsistas, seguido da Alemanha em quinta posição. Quantos aos países de destino dos bolsistas contemplados com financiamento da Fapesp, destacaram-se os Estados Unidos, a França, a Grã-Bretanha, a Espanha e a Alemanha.

Quadro 3  
País de destino dos bolsistas por agência

Países	Capes	CNPq	Fapesp
Estados Unidos	1	1	1
França	2	2	2
Grã-Bretanha	3	3	3
Alemanha	4	5	5
Espanha	5		4
Canadá		4	

Fonte: CNPq (2004b), Capes (2004a), Silva (2004).

No que diz respeito ao modelo de parceria de apoio a projetos de pesquisa conjunta, amplamente aceito e adotado tanto pela Capes como pelo CNPq, nos anos 90, foram firmados acordos com vários outros países e diversos organismos internacionais na Ásia, na Europa, na América do Sul, Central e do Norte e na África. O Quadro seguinte (Quadro 4) ilustra a questão das áreas contempladas na parceria com a França, a parceria mais antiga financiada pela Capes e pioneira desse tipo de apoio, denominada Capes/Cofecub (Comité Français d'Evaluation de la Coopération Universitaire avec le Brésil – Cofecub).

Quadro 4  
Distribuição por área do conhecimento Capes/Cofecub

	Área	Nº	%
Capes/Cofecub 1978/2004	Ciências Exatas e da Terra	141	30
	Ciências Biológicas	58	12
	Engenharias	87	18
	Ciências da Saúde	24	5
	Ciências Agrárias	35	7
	Ciências Sociais Aplicadas	40	8
	Ciências Humanas	78	16
	Lingüística, Letras e Artes	19	4
	Total de Projetos	482	100

Fonte: Capes (2004b)



O Acordo Capes/Probral com grupos de pesquisa alemães seguiu a mesma tendência, com 38% de projetos na área de Ciências Exatas e da Terra, 21% na de Ciências Biológicas e 20% na de Engenharias, de um total de 204 projetos de pesquisa analisados no período de 1994/2004. Essa tendência se mantém quando são compilados os dados dos 792 projetos de pesquisa conjunta apoiados pela Capes com vários países da Europa, conforme o Quadro 5 abaixo.

Quadro 5  
Distribuição por área do conhecimento Capes/França,  
Grã-Bretanha, Alemanha e Espanha

Capes/ França/Grã-Bretanha/ Alemanha/Espanha	Área	Nº	%
	Ciências Exatas e da Terra	242	30
	Ciências Biológicas	108	14
	Engenharias	152	20
	Ciências da Saúde	40	5
	Ciências Agrárias	62	8
	Ciências Sociais Aplicadas	51	6
	Ciências Humanas	103	13
	Linguística, Letras e Artes	34	4
	Total de Projetos	792	100

Fonte: Capes (2004c).

## Da assistência à parceria – o caso brasileiro

Pode-se dizer que, no Brasil, no início do século passado, cooperação internacional era sinônimo de “doação” do Norte para o Sul. Por doação, deve-se entender apoio financeiro direto, assim como apoio científico e acadêmico dos países desenvolvidos às universidades brasileiras. Esse modelo tradicional de colaboração, referido por Neave (1992) como ‘forma clássica de cooperação’, contrasta com o que é chamado por algumas pessoas de ‘cooperação técnica’ e, por outros especialistas, de ‘parceria vertical’ ou mesmo de ‘parceria assimétrica’. O modelo tradicional é a forma de colaboração baseada na percepção

da falta de conhecimento e técnicas nos países em desenvolvimento. É um modelo caracterizado pelo treinamento de estudantes nas melhores universidades ocidentais, pela movimentação de pesquisadores dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento e pela transferência de técnicas. Basicamente, esse modelo de colaboração encontra apoio nos contatos individuais, como foi o caso da experiência de Levi-Strauss na USP no início dos anos 30 (Balán, 1993:37). Acadêmicos que fizeram os seus cursos de pós-graduação no exterior sustentam também essa forma de parceria. Em uma segunda fase, após a Segunda Guerra Mundial, muitos acordos com agências internacionais foram estabelecidos para dar apoio às universidades e essa modalidade de colaboração foi intensificada.

Como resultado inclusive da bem-sucedida política de apoio à formação de recursos humanos, implantada no país nos anos 70, com a ajuda financeira internacional, emergiu uma nova modalidade de colaboração. É um tipo de ‘colaboração institucional madura’, que pode também ser chamada de ‘cooperação científica e tecnológica’, ‘parceria horizontal’ ou mesmo de ‘colaboração simétrica’. A cooperação científica e tecnológica é um tipo de “cooperação mútua”, que tem como pressuposto básico o apoio à formação de recursos humanos e ao desenvolvimento de projetos de interesse comum. O estabelecimento de acordos bilaterais visando à implementação de projetos de pesquisa conjunta com a França, o Reino Unido e, mais recentemente, com a Alemanha e a Espanha, é exemplo da mudança rumo a uma colaboração mais avançada. Esses acordos podem ser vistos como prenúncio de uma nova era em matéria de colaboração internacional, na medida em que se tornam instrumentos de compromissos estratégicos e duradouros, em contraste com parcerias oportunistas, baseadas em colaborações eventuais, não-simétricas e de curto prazo.

Aparentemente, o aspecto positivo dessa colaboração é o apoio ao treinamento e a projetos de pesquisa conjunta. Na verdade, ela parece ter sido construída com base no princípio de “simetria intelectual”, tal como foi apresentado por Bor e Shute (1991): responsabilidade conjunta e balanceada e flexibilidade acadêmica e científica. Responsabilidade conjunta e balanceada significa que ambos os lados

têm o dever de desenvolver os programas, enquanto flexibilidade acadêmica e científica significa que, nessa colaboração, deve haver espaço para o aprendizado, o ensino de ambos os lados e o conhecimento local. No caso de ‘colaboração avançada’, as instituições localizadas nos países em desenvolvimento têm maturidade acadêmica e estão preparadas para estabelecer parcerias de alto nível com instituições dos países desenvolvidos. Um exame da literatura tem mostrado, inclusive, que, apesar de haver reconhecimento da existência de grupos de elite na América Latina, não se tem aventado a possibilidade do estabelecimento de parcerias internacionais avançadas com esses grupos. Existem especialistas que acreditam que o treinamento de acadêmicos e estudantes continua a ser elemento central das parcerias Norte/Sul, devendo uma colaboração horizontal bem-sucedida basear-se em (a) conhecimento prévio (Samoilovich, 1993); (b) intercâmbio de experiências (Balán, 1993:46); (c) decisão de “fazer uso do *know-how* e da experiência de cada um” (Bor and Shute, 1991:12). O intercâmbio de estudantes é também importante, mas nunca em bases individuais, assim como é importante a complementaridade institucional<sup>9</sup>.

É importante notar que o surgimento desse segundo modelo de colaboração internacional, que é visto como um tipo de parceria institucional avançada, não foi seguido pela extinção do modelo tradicional de cooperação ou intercâmbio individual. Ao contrário, esse movimento para uma colaboração mais avançada não foi unânime e somente os grupos científicos que têm reputação científica nacional, os chamados grupos de elite, têm a habilidade de estabelecer esse tipo de parceria. Estudo recente indicou que apenas 21.6% dos acadêmicos

---

<sup>9</sup> Com respeito aos programas multilaterais apoiados pela Comunidade Européia, como os projetos Columbus e Alfa, o Mutis (Movilidad Universitaria de Tercer Ciclo para Iberoamérica), apoiado pelo Governo espanhol, e os grupos de Coimbra e Salamanca envolvendo países de língua portuguesa e espanhola, a falta de informações não permite nenhum comentário quanto às formas de colaboração nessas parcerias. Parece, no entanto, que fora dos dois programas de colaboração entre Universidades européias e latino-americanas – o projeto Alfa, estabelecido em 1995, e o Columbus, estabelecido em 1987, e o programa Mutis, envolvendo intercâmbio de estudantes, os outros programas multilaterais devem ser vistos como fórum para discussões e não como programas de intercâmbio.

brasileiros têm interação com pesquisadores estrangeiros por período superior a três anos (Balbachevsky e Quinteiro, *in* Altbach, 2003).

Com respeito ao Brasil, portanto, a vasta maioria das colaborações acadêmicas seguiu o estilo antigo. Há que se destacar que, essencialmente, as relações entre universidades na América Latina e em países desenvolvidos operam de acordo com a divisão centro/periferia que será tratada a seguir.

## Neocolonialismo e a relação centro/periferia

A relação entre acadêmicos da América Latina e dos países desenvolvidos se situa no contexto histórico do colonialismo, entendido aqui como a forma tradicional de controle que emergiu nas colônias. O neocolonialismo é visto como o estágio mais elevado do colonialismo, no sentido de que as nações envolvidas nesse tipo de colaboração, apesar de se terem tornado formalmente independentes, continuam fortemente dependentes do apoio das nações industrializadas. A noção de independência torna-se, portanto, uma ilusão. É importante enfatizar que neocolonialismo não é necessariamente o resultado das políticas estabelecidas pelos países desenvolvidos para controlar as instituições no Terceiro Mundo, mas, ao contrário, pode ser o resultado de políticas implantadas na periferia (Altbach e Kelly, 1978).

Existem pelo menos cinco razões para uma relação neocolonial: (a) raízes históricas; (b) uso de uma língua européia; (c) dependência tecnológica; (d) dependência nas redes européias e americanas de comunicação; (e) falta de um sistema forte de treinamento.

A colaboração entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, portanto, segue a equação centro/periferia, o que permite tanto a manutenção do poder acadêmico do centro sobre a academia do Terceiro Mundo, como o estabelecimento de um racional neocolonial. Instituições educacionais localizadas nos países em desenvolvimento ou na chamada periferia são fortemente dependentes de instituições localizadas nos conhecidos centros acadêmicos. A publicação em periódicos internacionais e o uso do inglês como o

idioma de comunicação são valores que continuam sendo centrais para a academia e para a manutenção do monopólio dos países desenvolvidos (Altbach, 2003). Existe, no entanto, pelo menos uma razão maior para a preservação dos valores do centro, que é a preservação dos interesses da elite acadêmica do Terceiro Mundo. Nesse sentido, os chamados centros periféricos têm um papel fundamental nessa equação, sendo detentores do aparato de conhecimento e tendo por essa razão considerável poder.

### As principais características das parcerias avançadas neocoloniais<sup>10</sup>

Em contraste com a modalidade tradicional de cooperação, a cooperação avançada neocolonial deve ser entendida como uma parceria avançada desde que não somente preste o apoio tradicional, mas também permita o desenvolvimento de projetos de pesquisa conjunta do tipo que vem sendo desenvolvido no âmbito do Capes/Cofecub e (Capes/Probral). Ao contrário dos programas assistenciais, essa nova modalidade de parceria baseia-se também no intercâmbio de conhecimento. Apesar de a equação consumidor/produtor não ter mudado, pois a academia brasileira continua a consumir o que é produzido nas instituições centrais, o intercâmbio de conhecimento de ambos os lados tem sido muito importante, permitindo aos pesquisadores envolvidos nessas parcerias um papel muito ativo. É uma parceria neocolonial não somente porque preserva a posição de liderança do centro, mas também porque se baseia nos valores e paradigmas estabelecidos pelo centro, como, por exemplo, a publicação em periódicos internacionais e o uso do inglês como o idioma de comunicação.

Como as normas estabelecidas pela agência de fomento são vistas apenas como parâmetros de referência pelos pesquisadores envolvidos nesse tipo de parceria, no sentido da adaptação dessas regras às necessidades e às potencialidades de cada grupo, na realidade a

---

<sup>10</sup> O que se segue está baseado em Canto e Hannah, 2001.

comunidade científica tem de fato grande controle sobre esse tipo de programa. Apesar de haver uma tendência, principalmente com respeito aos procedimentos das agências de fomento nacionais, de estabelecer um controle muito rígido sobre os grupos de pesquisa que participam desse tipo de colaboração, promovido no âmbito dos projetos de pesquisa conjunta, e de ver os acadêmicos de ambos os lados de forma similar, os papéis dos cientistas brasileiros e dos pesquisadores dos chamados países desenvolvidos têm sido bem diferentes. Entre outras coisas, enquanto os acadêmicos estrangeiros dão apoio em termos de ensino aos estudantes no Brasil e no exterior, os grupos de pesquisadores brasileiros têm atividades diferentes relacionadas ao aprendizado, à observação e à melhoria do seu conhecimento, sinalizando de forma clara uma hierarquização da parceria. Enquanto os pesquisadores estrangeiros têm flexibilidade para ministrar cursos nas instituições brasileiras, orientar alunos de pós-graduação, tanto no país como no exterior, independentemente do domínio ou não do idioma nacional, o pesquisador brasileiro, quando em missão no país estrangeiro, tem atividade restrita a uma eventual apresentação de seminário, pesquisa em bibliotecas e, segundo as normas da agência brasileira, e a obrigação de dominar o idioma de seu colega estrangeiro.

Existem fortes indicadores de que, nessa nova forma de colaboração existe espaço para estágios diferentes de cooperação e de que algumas parcerias são mais simétricas que outras. Esse tipo de parceria deve ser visto como uma evolução da forma tradicional de cooperação.

### Quadro 6

Diferenças entre as parcerias tradicionais e as neocoloniais avançadas.

Parcerias	Características			
	Contatos	Atores	Atividades	Política/administração
Tradicional	Individual	Iniciantes	Treinamento/visita de especialistas	Unilateral
Neocolonial avançada	Institucional	Grupos de elite	Treinamento/pesquisa conjunta/publicação conjunta/intercâmbio de informações	Bilateral

Fonte: Canto, 1999.

Em contraste com a forma tradicional, a colaboração neocolonial avançada baseia-se em vínculos institucionais (Quadro 6). Como essa espécie de colaboração prevê a participação de pesquisadores brasileiros que tenham pelo menos título de doutor e experiência em pesquisa, esse tipo de acordo apóia a chamada elite acadêmica brasileira. Com respeito às atividades, enquanto a forma tradicional de cooperação é focalizada no treinamento de estudantes e visitas de especialistas, a parceria neocolonial avançada não contempla apenas essas atividades, mas muitas outras. Em termos de política e administração, em contraste com as tradicionais, a parceria avançada baseia-se em acordos bilaterais cuidadosamente planejados e monitorados, muitas vezes, por ambos os lados. Nessa equação, o papel das agências de fomento do Brasil deve ser visto como um instrumento fundamental, tanto no que diz respeito à implementação e ao desenvolvimento desse tipo de colaboração, quanto na promoção de um novo diálogo entre todos os envolvidos.

Apesar de não se poder dizer que a falta de apoio oficial por parte das agências pode levar ao estabelecimento de parcerias necessariamente tradicionais, a decisão das agências de fomento, de focalizar os apoios numa forma específica de colaboração, baseada no desenvolvimento de atividades tradicionais e avançadas, abriu espaço para mudanças significativas.

## Tendências para o futuro

Pode a forma tradicional de colaboração ser abolida? Pelo menos no futuro próximo, a forma tradicional vai continuar a ser um importante instrumento para o desenvolvimento acadêmico por duas razões básicas. Primeiro, acadêmicos dos países desenvolvidos têm ainda de ser convencidos que instituições localizadas na periferia podem ser parceiras de fato. Segundo, as instituições do mundo em desenvolvimento têm que estar preparadas para partilhar também os custos. Apesar de a colaboração avançada neocolonial poder ser vista como uma evolução natural da colaboração tradicional, há que se considerar que esta última não foi substituída pela primeira. Na realidade, a parceria avançada neocolonial continua a existir ao lado da forma tradicional.

## Referências

Altbach, Philip G. (2003), “Center and Peripheries in the Academic Profession: The Special Challenge of Developing Countries.” In: *The Decline of the Guru – The Academic Profession in the Third World*. Altbach, Philips (org). Palgrave Macmillan, USA. 1-21.

Altbach, Philip G. and Kelly, Gail P. (1978), *Education and Colonialism*. Logman: New York.

Balán, Jorge (1993), “A New Phase for Co-operative Research and Higher Education Efforts between Europe and Latin America”. *European Journal of Education*, Vol. 28, Nº 1. 35-45.

Balbachevsky, Elizabeth and Quinteiro, Maria (2003), “The Changing Academic Workplace in Brazil”. In: *The Decline of the Guru – The Academic Profession in the Third World*. Altbach, Philips (org). Palgrave Macmillan, USA. 75-106.

Ben-David, Joseph (1971), *The Scientist's Role in Society- A Comparative Study*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

Bor, Wout van den and Shute, James C.M. (1991), “Higher Education in the Third World: Status Symbol or Instrument for Development”. *Higher Education*, 22. 1-15.

Canto, Isabel (1999), *A partnership of equals? Academic Collaboration between the UK and Brazil*. Doctoral dissertation, University of Nottingham, United Kingdom.

Canto, Isabel and Hannah, Janet (2001), “A Partnership of Equals? Academic Collaboration between the United Kingdom and Brazil”. In: *Journal of Studies in International Education*, V 5, Issue 1, Spring.

Capes (2004), *Site da Capes, Indicadores e Estatísticas, Boletim – No Exterior, Tabela 7, Número de Bolsistas no Exterior por Grande Área do Conhecimento* (<http://www.capes.gov.br/>).



Capes (2004b), *Site da Capes, Indicadores e Estatísticas, Boletim – No Exterior, Tabela 8, País de Destino do Bolsista* (<http://www.capes.gov.br/>).

Capes (2004c), *Site da Capes, Cooperação Internacional, Acordos, França, Cofecub, Documentos, Projetos em Andamento e Encerrados no âmbito do Programa Capes/Cofecub – 1978-2004* (<http://www.capes.gov.br/>).

Capes (2004d), *Relação dos Projetos Encerrados e em Andamento Capes/Daad/Probral, Relação dos Projetos Capes/Conselho Britânico, Tabela de Informações MECD-Brasil/Espanha. Documentos internos de trabalho.*

Chan, Wendy W. Y. (2004), “International Cooperation in Higher Education: Theory and Practice”. In: *Journal of Studies in International Education*, V 8, Issue 1, Spring, 32-55.

CNPq (2003a), *Site do CNPq, Resenha Estatística do CNPq 1998-2003, Bolsas no Exterior: número de bolsas-ano e investimentos segundo grande área e modalidade Tabela 16* (<http://www.cnpq.br/servicos/estatisticas/historicas.htm>)

CNPq (2003b), *Site do CNPq, Resenha Estatística do CNPq 1998-2003, Bolsas no Exterior: número de bolsas-ano segundo o país de destino, Tabela 25* (<http://www.cnpq.br/servicos/estatisticas/historicas.htm>)

Córdova, Rogério A., *Capes – Quarenta e Cinco Anos de História. Ministério da Educação e do Desporto (MEC), Capes. Brasília-DF.*  
Durham, Eunice R. (1996), “Academic Mobility and Exchange in Brazil” in Blumenthal, Peggy; Goodwin, Crauford; Smith, Alan and Teichler, Ulrich (eds). *Academic Mobility in a Changing World – Regional and Global Trends*. Jessica Kingsley: London. 245-255.

Havighurst, Robert J. and Moreira, J. Roberto (1965), *Society and Education in Brazil*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh.

Neave, Guy (1992), *Institutional Management of Higher Education: Trends, Needs and Strategies for International Cooperation*. Unesco. Paris: Documento interno.

Samoilovich, Daniel (1993), “Networks in International Co-operation: The experience of Project Columbus”. Translated by Monica Henry and Gabriella Allum. *European Journal of Education*, Vol. 28, Nº 1. 19-29.

Schwartzman, Simon (1990), Os Estrangeiros na Ciência Brasileira, *Opinião, Ciência Hoje*, Vol. 11, 62, Março/1990.

Schwartzman, Simon (1996), “América Latina: Universidad en Transición”. Organização dos Estados Americanos, *Colección Interamer*, Nº 6. Washington. (www): <http://www.lep.ibge.gov.br/simon/oea/cap2.htm>.

Schwartzman, Simon (2001), *Um Espaço para a Ciência – A Formação da Comunidade Científica no Brasil*. Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, Brasília: Brasil.

Selvaratnam, Viswanathan (1988), “Higher Education Co-operation and Western Dominance of Knowledge Creation and Flows in Third World Countries”. *The International Journal of Higher Education and Educational Planning*. Vol. 17. 41-68.

Silva, Alberto Carvalho (2004), “Atividades de Fomento à Pesquisa e Formação de Recursos Humanos Desenvolvidos pela Fapesp entre 1962 e 2001”, *Site da Fapesp, Publicações*, ([http://www.fapesp.br/materia.php?data\[id\\_materia\]=172](http://www.fapesp.br/materia.php?data[id_materia]=172))

Wilmelmy, Manfred (1981), “El Sistema Internacional y la Cooperación Académica Latinoamericana”. *Cooperación de Promoción Universitaria – CPU*, Nº 27, Trimestre 1/1981. 9-28.

**PARTE IV**  
**O Brasil e as estruturas  
econômicas internacionais**



# Internacionalização da economia e dependência política: o caso brasileiro

*Décio Garcia Munhoz\**

## A internacionalização do poder acional pós-Idade Média

Marcando o final da Idade Média, o Renascimento, com os notáveis avanços advindos nos campos das artes e das ciências, e seus desdobramentos que levaram à expansão das rotas marítimas e às grandes descobertas geográficas<sup>1</sup> emoldurou o cenário no qual a humanidade ampliaria os caminhos e os espaços que os comerciantes do Império Bizantino, de Gênova ou de Veneza, percorreriam na primeira metade do milênio, lançando os alicerces do Estado-Nação e vendo nascer o capitalismo comercial.

Na conjunção de tantos fatores funcionando como agentes da transformação e da modernização, foi também, responsável pelo acirramento dos conflitos de interesses entre as jovens nações. E o período mercantilista, entre 1500 e 1750, foi uma época em que se deram os choques envolvendo em especial as potências coloniais européias – Reino Unido, Espanha, França e Portugal, cujos domínios abarcavam terras antes desconhecidas, na Ásia e nos continentes africano e americano.

É interessante que às políticas mercantilistas – surgidas no ocaso do período medieval (PIRENNE, 1965, p. 225-28) – de agressiva busca de mercados e de acesso às fontes de matérias primas por parte

---

\* Professor titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília até 1996. Professor colaborador em cursos do Núcleo de Políticas Públicas da UNB.

<sup>1</sup> “É o Renascimento... um maravilhoso renovamento da civilização... Assiste-se a um brilhante renascimento literário... o pensamento laiciza-se... observa-se um retorno aos métodos de observação e experimentação que possibilitarão o desenvolvimento da ciência moderna... O estudo científico vai, pois, substituir, em parte, a tradição; a noção de progresso se impõe; a estagnação econômica da Idade Média cede o passo ao movimento, à dinâmica econômica dos tempos modernos...”. (Hugon, 1959, p. 75-76).

das nações economicamente mais avançadas e militarmente mais fortes, se contrapunham as reações de outros países, impondo práticas comerciais restritivas que buscavam preservar seus mercados e as riquezas de suas colônias<sup>2</sup>.

Esse modelo político do período mercantilista, que encontrava no fortalecimento econômico e na expansão do comércio que proporcionassem saldos no intercâmbio comercial e conseqüente ingresso de ouro, garantia os instrumentos para a manutenção do poder militar. Funcionava, como pano de fundo, um sistema no qual as nações que conseguiam manter-se mais fortes procuravam internacionalizar o seu poder e, assim, submeter outras nações. Ou, como observa Hugon (1959, p. 101). “A política colonial do mercantilismo ajudou fortemente as grandes nações européias a constituírem suas economias nacionais, mas, de outro lado, pôs-se à formação de economia nacional nas colônias”.

O fortalecimento do poder político das metrópoles, sustentado no poder econômico e no poder militar, fazia com que muitas vezes seus interesses saltassem dos eixos metrópole/colônia, conflitando com os interesses de outros Estados nacionais e, inclusive, com os interesses de outras potências coloniais. Daí situações em que, enquanto buscavam estender o seu poder econômico e político além dos territórios coloniais, impondo o controle do jogo mercantilista nas relações comerciais, as metrópoles defrontavam-se com nações que buscavam garantir o próprio poder nacional:

A regulamentação do comércio externo nessa época (Séc. XVIII) foi assinalada pela busca do interesse nacional na sua modalidade mais estreita e egoística. Nos séculos XVI e XVII o crescimento

---

<sup>2</sup> “A Metrópole procura na colônia elementos materiais suscetíveis de aumentarem sua riqueza e seu poderio.... Todos esses produtos, metais preciosos, especiarias e outros, devem ser obtidos da colônia em condições suficientemente vantajosa para que o conjunto dessas operações comerciais com a Metrópole seja nitidamente favorável a esta última... Para obter tais resultados a Metrópole se arroga em monopolizadora das compras e vendas dos produtos de sua colônia... E para assegurar integralmente a aplicação desses dois monopólios, a metrópole reserva a si também o monopólio dos transportes” ( HUGON, 1959, p. 96-98).

dos grandes Estados nacionais como a França, a Inglaterra, a Espanha e a Holanda, levou a uma intensificação do sentimento nacional que encontrou seu reflexo adequado num sistema nacionalista de economia. (Birnie, 1964, p. 86).

É fato que, paradoxalmente, muitas vezes outras nações e mesmo potências coloniais só conseguiam defender seus interesses comerciais e seu poder colonial à custa de acordos com as metrópoles, em favor das quais abriam mão do poder nacional em troca da proteção<sup>3</sup>.

Na Revolução Industrial – com as grandes transformações no processo produtivo nos séculos XVIII e XIX, a partir da invenção das máquinas têxteis e da máquina a vapor, e com o novo surto de expansão colonial do final do século XIX – a polarização não foi diferente e as políticas coloniais econômicas e comerciais, do Reino Unido, ao centrar-se na internacionalização das políticas e das economias nacionais, tinham como objetivo manter e reforçar seu poder imperial, fundamentado na dianteira na transformação industrial e nos progressos nas áreas de energia e transporte. Essa hegemonia tinha como lastro um poder militar e, notoriamente, um poder naval, os quais lhe asseguravam a manutenção de um império colonial tão vasto que incluía a Índia – um país com seiscentos milhões de habitantes e que, apenas em 1947, após a Segunda Grande Guerra do século XX, conseguiria conquistar a independência. As origens desse desequilíbrio no poder político, econômico e militar no seio das nações foi assim descrito por Birnie (1964, p. 15):

Enquanto o desenvolvimento do comércio ultramarino foi a causa econômica da Revolução Industrial na Europa, os fatores políticos em grande parte determinaram em que país seus efeitos primeiramente deviam ser sentidos. O controle dos novos mercados foi disputado entre as principais nações e, da prolongada luta pelo império colonial

---

<sup>3</sup> O exemplo clássico é a proteção da esquadra inglesa a uma potência colonial decadente – Portugal em princípios do século XIX, contra as incursões napoleônicas na metrópole e em sua colônia na América (o Brasil), que daria à Inglaterra acesso às riquezas e ao mercado da colônia, mediante a célebre “abertura dos portos às nações amigas”.

que ocupou os séculos XVII e XVIII, a Grã-Bretanha emergiu vitoriosa. Seu poderio naval permitiu-lhe enfrentar e superar sucessivamente o prestígio da Espanha, da Holanda e da França. O estabelecimento de um império colonial britânico teve o efeito de restringir a influência dos novos mercados de ultramar quase inteiramente a um só país.

Essa expansão imperial britânica geraria reações não só das nações européias como de outros povos cujos anseios de liberdade se achavam sufocados pela política colonial. E foram os conflitos de ideais e de interesses econômicos entre a potência colonial e industrial da velha Europa e suas colônias americanas preservadas como mercado e fonte supridora de matérias primas para a indústria têxtil que provocaram reações que levariam à independência dos Estados Unidos, e, posteriormente, no decorrer do século XIX, ao acirramento do nacionalismo e do protecionismo comercial americano destinado a preservar a economia da concorrência estrangeira e assegurasse o desenvolvimento industrial. Isso pode ser avaliado pelo fervor com que a plataforma republicana de 1896 defendia a imposição de tarifas:

Renovamos e enfatizamos nossa lealdade industrial americana e de proteção, como o baluarte da independência industrial americana e a fundação do desenvolvimento americano e sua prosperidade. Essa política verdadeiramente americana taxa produtos estrangeiros e apóia a indústria interna, coloca o peso fiscal sobre artigos estrangeiros, assegura o mercado americano para o produtor americano, mantém o nível americano de salários para o trabalhador americano, coloca a fábrica ao lado da fazenda, torna o fazendeiro americano menos dependente da demanda e do preço estrangeiro e distribui a prosperidade geral, com fundamento na força de todos e de cada um (Ellsworth, 1978, p. 252).

Os cinco séculos passados desde o Renascimento evidenciam que tiveram presença contínua nas relações entre os Estados nacionais os movimentos oriundos das nações hegemônicas voltados para a internacionalização do controle político e econômico, submetendo as nações mais frágeis; e, assimetricamente, as ações de resistência nem



sempre bem sucedidas dessas últimas, entrincheiradas por trás da tentativa de nacionalização da política e da economia internacional. Ou, como ensinava Araújo Castro “... o Poder Nacional de um país sofre... em primeiro lugar, as limitações impostas pela livre operação do Poder Nacional de outros países” e “O poder adquirido por um Estado é sempre o poder abandonado por outro Estado” (Castro, 1999, p. 227 e 231).

E é impossível separar o político do econômico, pois a história mostra que, invariavelmente, as ações políticas buscavam assegurar interesses econômicos nem sempre confessados e, muitas vezes, nem percebidos ou nem contestados por outros figurantes, por impotência. Isso não surpreende, pois a expansão de império britânico nos séculos XVIII e XIX, embalado no sopro vitalizador da revolução industrial e na defesa do liberalismo comercial, que, rompendo as amarras do protecionismo mercantilista, proporcionou-lhe mercados livres e fontes acessíveis de matérias primas, deixou ou reafirmou, lições históricas. Uma dessas lições foi a percepção de que nenhum país consegue ser forte politicamente se não dispuser de uma base econômica que dê lastros à posição política e sustente um poder militar<sup>4</sup>, com exceção dos exemplos isolados do poder moral do Vaticano ou do poder consentido da neutra Suíça.

## O jogo do poder político internacional no século XX

Internacionalizar o poder político é o jogo preferido das grandes potências. Mesmo porque, na ótica das nações hegemônicas, isso significa nacionalizar, submeter à sua influência, o poder político nacional de outros países. Ou seja, num processo de internacionalização, as nações mais frágeis perdem o comando político das decisões que as afetam internamente, enquanto os países mais fortes vêm seu poder

---

<sup>4</sup> Outros exemplos, dentre muitos, podem ser encontrados na expansão econômica da Alemanha e dos Estados Unidos no último quarto do século XIX e princípios do século XX, ambos inclusive superando o poderio econômico do Reino Unido, e os desdobramentos políticos e militares interligados ao rearranjo do poder econômico mundial. Ver Ellsworth (1978), p. 242-48.

político nacional avançar além fronteiras, influenciando, em favor de seus interesses, as decisões políticas e econômicas internas dos satélites.

Não existe meio termo. Nações que se sentem fortes recusam partilhar seu poder, e negam a outros países espaço para decisões que conflitem com o centro de poder mundial. E certamente não foi por razões diferentes que os Estados Unidos esnobaram os esforços para a criação da Liga das Nações em princípios do século XX. Sentindo-se hegemônico econômica e militarmente no pós-Primeira Grande Guerra, os Estados Unidos não aceitaram internacionalizar institucionalmente seu poder nacional. Era a estratégia americana para manter livre para impor-se às demais nações, submetendo-as através de uma política externa que levava outros países, pela passividade ou impotência, a aceitar a internacionalização do próprio poder político nacional. E não fora muito diferente a motivação para o surgimento da chamada Doutrina Monroe, que, se buscava isolar o continente americano da interferência de nações não americanas, acabava assegurando à única grande potência do continente as vantagens da internacionalização do poder político dos países da região, que, por sua fragilidade econômica relativa, não tinham como impedir a influência externa em suas políticas nacionais

Só com os desdobramentos da grande crise econômica de 1929, que corroeram temporariamente a economia americana, e com o equilíbrio militar após a Segunda Grande Guerra, decorrente do poderio da União Soviética e do seu papel na derrota final do nazismo, com a tomada de Berlim, houve alguma mudança na postura dos Estados Unidos, que aceitaram submeter sua capacidade de influenciar o poder nacional das demais nações a um esquema de internacionalização do poder político, sustentado pelas Nações Unidas. Mas os registros históricos dos acontecimentos que marcaram a criação do Fundo Monetário Internacional mostram que, embora os Estados Unidos tenham cedido algo na ONU – numa ação estratégica segundo se deduziria no futuro e, como revelaria a história da segunda metade do século –, reservaram desde logo para si espaço para exercitar o seu poder político sobre outras nações, mediante o controle do FMI, visto que, ao deter, juntamente com o Reino Unido, a França e o Canadá, a

maior parte das cotas e dos votos no novo organismo, manteriam o controle das decisões nas áreas monetária e cambial e do financiamento dos desequilíbrios internacionais – questões fundamentais no período que se seguiria ao término da conflagração e início dos trabalhos de reconstrução econômica da Europa<sup>5</sup>.

O mundo do pós-guerra não veria, portanto, o surgimento de novos tempos com o decorrer dos tempos novos, mesmo porque a polarização entre as duas potências do pós-guerra na disputa pelo controle do poder político nacional de outras nações – alimentando a guerra fria – representava um movimento de resistência contra um poder internacional que, através do Conselho de Segurança, funcionava como um instrumento voltado para dissociar o poder político do poder militar, impedindo que ele fosse usado para internacionalizar o controle político de terceiras nações. Não surpreende, portanto, que, uma vez rompido o equilíbrio militar do pós-guerra, com a derrocada do império soviético nos anos 80 do século XX, os Estados Unidos rompessem de fato com o pacto das Nações Unidas e passassem a agir agressivamente de forma unilateral, utilizando seu poder militar para internacionalizar ativamente seu poder político nacional, impondo-se, à base de um poder militar incontrastável, ao conjunto das demais nações.

Repete-se, portanto, no final do século XX e alvorecer do século XXI, um clássico movimento imperial de potência hegemônica na defesa de seus interesses estratégicos e econômicos, como a convulsão político-militar permanente no oriente médio, mantida já por várias décadas, com o objetivo, a se deduzir da lógica dos acontecimentos, de tumultuar o mercado de petróleo a fim de, inicialmente, aumentar os preços e, posteriormente, recuperar e manter os elevados preços reais alcançados a partir de 1973; como na defesa de interesses econômicos

---

<sup>5</sup> Os Estados Unidos detiveram 36% do total de US\$ 8,8 bilhões das cotas iniciais do FMI e, portanto, 36,0% dos votos; iso, somado aos votos de aliados como a Inglaterra, a França e o Canadá, lhe garantia o controle das decisões do FMI. Isso explicaria também a não-adesão da União Soviética quando da criação do Fundo, pois a ela se atribuiu uma cota de US\$ 1,2 bilhão, o que lhe asseguraria apenas 13% dos votos. Ver Sodersten (1970), p. 490-91.

e estratégicos, vislumbrados na tentativa de, além de exercer o poder sobre as grandes regiões produtoras do Oriente Médio e do Ocidente (Mar do Norte, Alasca, Golfo do México), controlar também as regiões produtoras de petróleo que faziam parte da antiga União Soviética. Lances múltiplos que, se concluídos com sucesso, levarão os Estados Unidos a controlar o acesso a quase todas as principais fontes vitais de energia que alimentam as demais grandes economias industriais do mundo.

Contidos os movimentos abertos de controle político de outras nações pelas potências do pós-guerra, com o surgimento da Organização das Nações Unidas, muito rapidamente a Guerra-Fria abriria caminho para que os Estados Unidos e a União Soviética pudessem estabelecer, sob o mote da proteção militar contra o inimigo em potencial, o controle político dentro de suas áreas de proteção. O Conselho de Assistência Econômica Mútua (Comecom), no lado soviético, e o FMI e o Banco Mundial, no Ocidente, funcionaram como os instrumentos pelos quais o poder econômico e financeiro das potências também se internacionalizasse, de forma a sobrepujar o poder dos “satélites”. É nesse mundo de conflitos de interesse que marcaram o pós-guerra que o Brasil, tendo garantido maior autonomia de política econômica como fruto das decisões tomadas no decorrer do vácuo da interdependência internacional, com a crise de 1929, se apresenta, com a estrutura econômica fortalecida, embora carente de modernização, com reservas internacionais, com um mercado ampliado pela expansão do trabalho assalariado nos anos 30 e por uma urbanização acelerada.

### **As resistências do Brasil à internacionalização do poder nacional**

A reconstrução das economias ocidentais no pós-guerra provocaria um movimento voltado para a recomposição das capacidades políticas dos países, mediante a nacionalização da economia internacional; pois, retomando as políticas herdadas do mercantilismo, diferentes nações procuravam, com políticas protecionistas, preservar os próprios mercados enquanto reconstruíam sua base econômica. Era um caminho

sem alternativa, pois a reconstrução industrial significava retomar a normalidade dos sistemas econômicos e a criação de empregos na produção e comercialização, vitais para reocupação de uma população desempregada pelos efeitos da conflagração ou envolvida no esforço de guerra; tornando-se mesmo obrigatória uma política de proteção porque, praticamente nenhuma das grandes nações ocidentais, exauridas pelos anos de guerra, tinha recursos em moedas estrangeiras para cobrir os gastos com a manutenção duradoura de *déficits* comerciais, ainda que financiados pelo FMI, pelo BIRD e pelo governo americano.

Mantendo sua economia aberta no pós-guerra, especialmente porque a reconversão da economia americana – urgente e vital para a reocupação das tropas no setor produtivo – requeria mercados sem restrições, o Brasil logo veria exaurirem-se suas reservas em moedas conversíveis com a repetição de *déficits* no balanço de pagamentos. Iniciava-se, portanto, e rapidamente, uma situação de fragilidade financeira externa propícia a um processo de internacionalização da economia do país, ou seja, de dependência das políticas nacionais dos países que pudessem influenciar esquemas de financiamento dos desequilíbrios externos.

Não foi de imediato, todavia, o surgimento de novos ciclos nas relações internacionais – políticas ou econômicas – em que o poder político interno, a capacidade de tomar decisões autônomas, fugisse ao controle nacional.

O Brasil independente do século XIX herdara da colônia o Tratado de Comércio de 1810 entre Portugal e Inglaterra, o qual, ao abrir os portos brasileiros concedeu vantagens tarifárias extraordinárias aos produtos ingleses. Esse foi o preço de uma proteção da armada britânica que não impediria a ocupação da metrópole portuguesa pelas tropas de Napoleão. Mas, em 1844, o Brasil recuperaria o poder político para determinar mudanças no tratamento tarifário de produtos estrangeiros, conseguindo então dobrar a tarifação das importações procedentes da Inglaterra (Prado Júnior, 1967, p. 123-31 e 168-71). Rompendo laços de subordinação econômica imperialista, criados ainda no período colonial, o Brasil inseria sua política comercial nos mesmos caminhos de todas as grandes economias – o protecionismo, a reserva

de mercado, que garantiria o desenvolvimento industrial dos Estados Unidos e das potências européias. Na primeira metade do século XX, a situação não seria diferente. A discutida política de valorização dos preços do café nas três primeiras décadas, inicialmente a cargo dos governos regionais e depois federalizada, e a ação anticíclica na crise de 1929, visando a manter os preços do café e, conseqüentemente, a renda e a demanda das famílias rurais e urbanas (Furtado, 1961, p. 199-217), refletiam a presença do Estado, buscando neutralizar reflexos internos decorrentes de conjunturas internacionais extremamente desfavoráveis e procurando, assim, evitar que a internação das dificuldades econômicas frustrasse o exercício do poder político nacional<sup>6</sup>.

Essa experiência no exercício do poder nacional terá sido importante no período após a Segunda Guerra Mundial, quando o Estado brasileiro procurou comandar as decisões econômicas sob o enfoque dos interesses nacionais<sup>7</sup>, modernizando a estrutura industrial, ao mesmo tempo em que medidas de controle de importações preservavam o mercado interno (Furtado, 1961, p. 242-43). E a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, por acordo de dezembro de 1950 (Mallan *et al.*, 1977, p. 22-36), ao voltar-se para o apoio a projetos de investimentos na infra-estrutura, tenderia a criar condições para o crescimento da economia e o conseqüente fortalecimento do poder nacional.

---

<sup>6</sup> Não se pode esquecer, todavia, que os problemas do endividamento externo do país herdados do século XIX, ao levarem a um novo empréstimo de consolidação da dívida em junho de 1898, provocaram fortes limitações ao exercício do poder nacional nas primeiras décadas do século XX, pois "... para a realização do empréstimo... os banqueiros estrangeiros praticamente exigiram o controle da economia do País" (VILLELA & SUZIGAN, 1973, p. 334).

<sup>7</sup> E a abertura comercial nos primeiros anos do pós-guerra, com a valorização cambial que estimularia muitas importações não-essenciais, contribuindo para a exaustão das reservas internacionais conversíveis, deve ser vista sob um enfoque mais amplo, pois seria difícil a um país como o Brasil, com a estrutura produtiva intacta e que acumulara reservas como exportador durante a conflagração, conter importações de uma nação como os Estados Unidos, que se defrontavam com a difícil missão de reconverter suas indústrias, de uma economia de guerra para uma economia de paz, evitando o retorno das altas taxas de desemprego que perduraram até o final dos anos 30.

A expansão do comércio internacional na segunda metade do século XX, com maior interdependência entre as economias, especialmente pelo modelo de integração industrial entre diferentes unidades fabris de uma mesma grande multinacional instalada em diferentes países, provocaria tanto a nacionalização da economia internacional, com um poder de decisão concentrado nas grandes economias industriais, como a internacionalização das economias nacionais, dada a crescente dependência da atividade econômica interna das circunstâncias impostas pelo comportamento das economias de maior porte e maior peso nas exportações e importações mundiais<sup>8</sup>. Desenvolve-se, então, a teoria da “locomotiva”, aceitando-se que o ritmo de atividades na economia mundial estaria atrelada ao comportamento da economia americana, dada a sua importância no volume global das importações. E economias como a alemã e a japonesa funcionariam como locomotivas menores em termos do mundo global, mas de grande peso nas economias da Europa e da Ásia.

Mas o mundo do século XX revela que a internacionalização das economias nacionais se dá menos pela imposição de um estilo predador de relações econômicas que países como a Inglaterra, a Espanha e Portugal mantiveram com suas colônias, com o aval do poder militar, e que eram pomposamente enquadradas dentro de um “pacto colonial” ou de saques imperialistas que o norte da África e o Oriente Médio conheceram por intermédio dos exércitos da Inglaterra e da França<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Alguns países, como o Brasil e os Estados Unidos, revelam-se menos sensíveis à conjuntura internacional, já que o grau de abertura de suas economias é relativamente pequeno, com exportações em torno de 10,0 a 15,0% do PIB. Registram como características comuns ricos territórios de dimensões continentais, permitindo elevado nível de auto-abastecimento de matérias primas; base industrial com elevado grau de autocomplementaridade, tamanho da população e amplitude dos mercados internos.

<sup>9</sup> Essa assertiva é discutível quando se analisa a política americana para o Oriente Médio, que visa a manter a região em contínua convulsão, do que tem resultado, sistematicamente, a elevação dos preços do petróleo, ou a viabilizar novas áreas produtoras em regiões como o Alasca e o Mar do Norte – como ocorreu após o êxito americano com os aumentos de preços no ciclo 1971-1973; ou na recuperação/manutenção dos preços reais de 1973 – como vem acontecendo repetidamente no início das décadas de 1980, 1990 e 2000, no bojo de guerras ou intervenções militares em países grandes produtores de petróleo. A invasão do Iraque – uma aventura que reafirma amargamente a política imperialista, ao

Diferentemente, a subordinação econômica e política como regra se dá mais por meio de práticas comerciais discriminatórias, do centro em relação à periferia, que limitam o acesso das economias em desenvolvimento e de nações industriais emergentes aos principais mercados mundiais; e de estratégias sutis na formulação de políticas macroeconômicas nacionais das nações desenvolvidas, que favorecem suas relações de troca<sup>10</sup>.

Visto que o comércio internacional se rege por práticas assimétricas pela capacidade dos países centrais de internacionalizar as economias nacionais e, dada a importância dos mercados dos países industrializados no comércio mundial, criam-se situações de dependência externa por parte das economias mais frágeis, levando à inevitável submissão das políticas econômicas nacionais ou mesmo do poder político nacional ao capital financeiro internacional e a organismos internacionais, os quais atuam monitorados pelas economias centrais e sob seu aval, com peso especial dos Estados Unidos<sup>11</sup>. Por isso, a análise da internacionalização da economia brasileira é feita a partir dos resultados das transações internacionais no pós-guerra, do grau de dependência financeira decorrente e das alternativas de financiamento internacional, já que situações de desequilíbrio externo duradouro reduzem a autonomia na formulação e implementação de políticas macroeconômicas e, conseqüentemente, na limitação do poder político nacional.

---

elevar os preços do petróleo de cerca de US\$ 18 para US\$ 40 o barril, mais que dobrou as receitas de produção (80 milhões de barris/dia), que aumentaram cerca de US\$ 700 bilhões anuais. Isso vem proporcionando, ao preço refinaria, um aumento de ganho total para o setor petrolífero superior a US\$ 2 trilhões anuais.

<sup>10</sup> Foi essa estratégia, adotada quando da crise do petróleo nos anos 70, sincronizando a redução da atividade econômica interna do “centro”, assim enfraquecendo a demanda e os preços de matérias primas e alimentos, enquanto paralelamente se estimulava o crescimento e as importações por países periféricos que pouco petróleo importavam. Com isso, no período 1971-1981, enquanto a Opep acumulava *superávits* em contas correntes próximos de US\$ 400 bilhões, os *déficits* externos dos países industrializados foram inferiores a US\$ 110 bilhões, enquanto os países em desenvolvimento não-exportadores de petróleo arcam com o peso do ajuste, na forma de US\$ 400 bilhões de *déficits* (Munhoz, 1988, p. 7-10).

<sup>11</sup> Um exemplo claro foi visto por ocasião da crise do endividamento em princípios dos anos 80, quando os Estados Unidos entronizaram o FMI com o papel de “xerife”, como coordenador de programas de ajuste externo praticamente compulsórios para toda a América Latina, ao amparo de acordos assinados sucessivamente nos primeiros meses de 1983, impostos como condição para o refinanciamento da dívida bancária junto a credores externos.



## Desequilíbrios externos brasileiros e limitação do poder nacional

A criação simultânea do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, cujas atividades se iniciaram em 1947, foi importante para a economia mundial, visto que se marchava rumo à institucionalização de mecanismos que deveriam dar suporte aos países com desequilíbrios externos, a fim de evitar assim o surgimento de maior agressividade comercial que prejudicasse outros países ou ainda restrições às importações, que, além de travar a expansão do comércio, tenderiam a provocar crises econômicas internas.

Mas as estruturas produtivas e de exportação das economias em desenvolvimento, centradas em produtos primários cuja produção programada seria impossível, produzem flutuações da oferta no mercado internacional, gerando instabilidade das receitas em moedas estrangeiras. Acresce-se a agravante de que esses produtos se caracterizam pela inelasticidade-preço, com pouca reação do consumo quando os preços variam, e pela inelasticidade-renda, com pouca sensibilidade do consumo ao crescimento da renda dos grandes mercados mundiais. Com isso, os desequilíbrios externos desses países tendem a ser recorrentes, conseqüentemente, como tende a ser também a necessidade de financiamento dos *déficits* do balanço de pagamentos.

Embora o esquema de Bretton Woods previsse a criação de mecanismos de financiamento de *déficits* de balanços de pagamentos, supondo-os eventuais, em cujo caso os recursos do FMI viabilizariam a manutenção das políticas econômicas internas e a normalidade do emprego e da renda, não é exatamente esse o quadro enfrentado pelas economias periféricas visto que os empréstimos do Fundo passaram a exigir rígidas medidas de política econômica de caráter ortodoxo e, portanto, restritivas<sup>12</sup>, a fim de que, como condição para o financiamento,

---

<sup>12</sup> Uma política econômica é designada como ortodoxa quando recorre a medidas baseadas em pressupostos teóricos desenvolvidos pelos clássicos {da Escola Clássica, constituída a partir das primeiras obras de Adam Smith (1776) e David Ricardo (1817)}. Utiliza-se o termo "ortodoxo" com sentido pejorativo quando políticas clássicas se baseiam em raciocínios simplistas e conflitantes com a realidade observada, tal como ocorre quando a elevação das taxas de juros ou o corte de gastos públicos são justificados como meio de conter um excesso de demanda e assim controlar a inflação, enquanto a economia registra elevado desemprego e capacidade ociosa generalizada.

os devedores reduzissem os dispêndios com importações e buscassem ampliar as receitas de exportações. Isso explica a imposição rotineira pelo Fundo – numa verdadeira internacionalização das políticas nacionais – de medidas destinadas a reduzir os investimentos públicos e controlar os salários, aumentar as taxas de juros e os tributos e, muitas vezes, também desvalorizar a moeda.

Desse modo, o modelo de ajuste do FMI, com aumentos de custos que afetam o setor produtivo e forçam a elevação dos preços, faz recuar o poder de compra das famílias que vivem do trabalho e causa, pela redução do consumo, uma queda nas importações, por um lado e, por outro, excedentes para exportação, pois, com menos vendas internas as empresas dirigem seus esforços para aumentar as vendas externas. Esse duplo movimento convergiria, portanto, para um aumento de receitas e uma redução de dispêndios em moedas estrangeiras.

Com o recuo nas importações de bens e serviços e aumento das exportações, a economia é encurralada no sentido do ajuste externo. Mas, como os instrumentos de política econômica impostos pelo FMI aumentam os custos e os ganhos dos aplicadores e do setor financeiro, o ajuste externo se dá com aumento da inflação interna e deslocamento da renda gerada, em prejuízo dos que vivem do trabalho e em benefício dos agentes cujas rendas foram favorecidas com os aumentos de impostos, a elevação das taxas de juros, a desvalorização cambial, etc.

O Fundo Monetário Internacional nunca procurou mitigar esse efeito contracionista, responsável pela concentração da renda nos países em desenvolvimento e, portanto, pela pobreza da população e conseqüente contenção do mercado e do desenvolvimento econômico. A preocupação única foi sempre com o retorno dos empréstimos, a garantia aos credores, a qualquer preço.

## **Ganhos com a autonomia da política econômica nos primeiros 15 anos do pós-guerra**

O Brasil enfrentou desequilíbrios externos moderados nos primeiros anos do pós-guerra, a despeito de ter mantido a taxa de câmbio crescentemente valorizada, o que se deveu fundamentalmente

a uma política comercial voltada para o controle das importações mediante diferentes instrumentos – quotas, licenças de importação, etc. Com isso, os saldos comerciais compensavam quase que inteiramente as remessas líquidas para pagamento de fretes internacionais, juros e outros dispêndios na área de serviços. Só no início da década de 1950 o volume dos *déficits* externos torna-se preocupante, pois com a liberação comercial durante a Guerra da Coréia, quando foram removidas as restrições às importações pelo temor de um longo período com dificuldades de abastecimento, como acontecera com a guerra mundial havia pouco terminada, o país registraria *déficits* globais, em transações correntes, superiores a US\$ 1 bilhão em apenas dois anos, equivalente a 30% das receitas de exportação. Posteriormente, o Brasil enfrentaria os problemas no comércio de seu principal produto de exportação – o café – com o recuo dos preços e sensível perda de receitas. Mas, só partir de 1957, os desequilíbrios se acentuam devido à redução dos *superávits* comerciais, tanto pela queda das exportações como pelo aumento das importações. Influenciadas essas pelo aumento nas importações de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, vinculados a investimentos estrangeiros em bens, dentro do processo de substituição de importações industriais, que fazia parte do Programa de Metas.

Os desequilíbrios externos não compensados pelos investimentos estrangeiros, ou seja, a margem que se reflete no aumento da dívida externa do país, não se mostravam, de fato, de maior gravidade, situando-se em apenas 9% das receitas de exportação no período 1950-1956, e 14,2% no período 1957-1961, conforme mostra o Quadro 1. O problema mais grave era o fato de que o país se defrontava com a falta de alternativas para o financiamento internacional – a não ser os créditos para importar bens industriais das economias centrais, especialmente dos Estados Unidos, situação que deixaria o Brasil preso ao esquema de tutela do FMI. E se os reflexos na economia brasileira não se fizeram sentidos com maior intensidade foi porque, até o final dos anos 50, o FMI esteve mais preocupado com a recuperação européia. Um segundo fator, de caráter decisivo, foi a postura de estadista de Juscelino Kubitschek, que, honrando o seu programa e os compromissos

assumidos durante a campanha, abriu mão dos créditos do FMI na segunda metade dos anos 50 e substituiu o ministro da Fazenda, mas não abandonou os planos de desenvolvimento.

### Quadro 1

*Déficits* externos e fontes de financiamento (1945 a 1961 – US\$ bilhões)

Discriminação	1945-49	1950-56	1957-61
<i>I – Saldos Externos – Transferências Correntes</i>	158,9	(-) 968,0	(-) 1.523,0
1. Balança Comercial	1.210,2	1.536,0	334,0
2. Serviços	(-) 1.017,3	(-) 2.458,0	(-) 1.849,0
<i>II – Fontes de Financiamento</i>	(-) 37,0	717,0	1.499,0
1. Investimentos diretos estrangeiros	66,0	173,0	584,0
2. Empréstimos Compensatórios – FMI	38,0	– *	141,0
3. Empréstimos Compensatórios – Outros**	80,0	719,0	391,0
4. Outros empréstimos e financiamentos	73,0	477,0	2.053,0
5. Amortizações de empréstimos e financiamentos	(-) 294,0	(-) 652,0	(-) 1.670,0
<i>III – Aumento da Dívida Externa (I – II.1)</i>	–	795,0	939,0
<i>Aumento da Dívida Externa /Exportações</i>	–	9,0 %	14,2 %

Fonte: Banco Central (1976) e Munhoz (1977), p. 171-172.

Notas: (\*) Dois empréstimos de US\$ 28 milhões, contraídos e resgatados no período.

(\*\*) Eximbank dos Estados Unidos, Dep.do Tesouro USA, Credores, etc.

O que ocorreu, de fato, é que, no final dos anos 40, em toda a década de 1950 e princípios da década de 1960, o Brasil contou basicamente com recursos relativos às importações financiadas, o que significa créditos para compras no país financiador, e com financiamentos compensatórios. Mas esses, que representavam a linha principal de atuação do Fundo Monetário Internacional, praticamente não vieram daquela instituição, dadas as condicionalidades que a instituição impõe como contrapartida e que sempre desorganizam a economia de maneira duradoura. Assim, os problemas decorrentes dos desequilíbrios do Balanço de Pagamentos do país, nesses quase vinte anos, foram superados graças especialmente a operações de interesse do governo americano, destinadas a financiar novas vendas de suas empresas ao Brasil ou ao fornecimento de recursos ao amparo de vários programas,

com o fim de permitir a regularização de atrasados brasileiros junto a exportadores americanos. As operações do FMI com o Brasil nos quinze anos entre 1947 e 1961, totalizaram apenas US\$ 282 milhões em ingressos brutos e representaram em torno de 20% dos financiamentos compensatórios obtidos de outras fontes e apenas 7% do total de empréstimos contraídos pelo país.

A insignificante participação do FMI no financiamento compensatório de um país que registrava problemas de balanço de pagamentos fornece elementos para que se possa avaliar o fracasso daquela instituição, no que se refere ao auxílio a países deficitários, uma de suas propostas básicas. O objetivo estatutário que a década de 1950 e em parte dos anos 60, quando os bancos privados ainda não existiam como alternativa para acesso a recursos sem condicionalidades, indicaria tratar-se de mera declaração de intenções. Mas essa ausência virtual do FMI teve o benefício de o país poder preservar relativa autonomia para as decisões de política econômica interna, neutralizando assim os riscos de que, logo na primeira década do pós-guerra, ocorresse a internacionalização das políticas econômicas.

Os investimentos diretos estrangeiros não proporcionavam um fluxo de divisas que financiasse parcialmente os *déficits* do balanço de pagamentos, dado um volume pouco significativo em comparação com os *déficits* do país e, assim mesmo, tendo em grande parte como contrapartida a importação de equipamentos. Mas, de todo modo, contribuía para ampliar a capacidade produtiva interna, propiciando economia de divisas, num período em que foi rápido o crescimento industrial, de acordo com a política de substituição de importações.

Uma primeira conclusão a que se pode chegar é que alguns dos grandes momentos da economia brasileira na segunda metade do século XX – os investimentos governamentais, que ampliaram a infra-estrutura econômica no segundo governo Vargas, e as bases da indústria moderna plantadas por Juscelino Kubitschek, ambos nos anos 50, e as elevadas taxas de crescimento do produto então registradas (Quadro 2) – foram alcançados exatamente porque o país soube distanciar-se do dogmatismo míope comandado pelo FMI, instituição que, em troca do financiamento do balanço de pagamentos, simplesmente inviabiliza,

pelas regras restritivas que impõe, qualquer projeto de desenvolvimento econômico<sup>13</sup>.

Quadro 2  
Brasil – Crescimento do PIB (Taxas Médias Anuais)

Período	Taxas Médias de Crescimento %	Período	Taxas Médias de Crescimento %
1947-52	7,0	1957-60	7,7
1953-56	6,7	1961-64	3,2

Fonte: F. G. Vargas/IBRE (1972)

A interferência do FMI, sempre desastrosa, se faria sentir no Brasil quando, logo após o término do governo Juscelino Kubitschek, a nova administração, seguindo o figurino do Fundo e sem qualquer fundamentação lógica, introduziu em março de 1961 profundas alterações na política cambial do país, dobrando a taxa de câmbio, e, portanto, os preços de importações essenciais, provocando assim uma explosão inflacionária. Os dados do Quadro 2 evidenciam com clareza os reflexos econômicos internos, que travaram o crescimento do país. Todos conhecem os desdobramentos políticos da crise econômica, com a derrubada do Governo constitucionalmente empossado, seja pela história, seja por terem vivido a trágica herança da irracionalidade dos modelos dogmáticos com os quais o Fundo Monetário Internacional, de forma presunçosa e superior, intervem nas economias periféricas que não conseguiram ultrapassar o estágio de economias primário-exportadoras.

<sup>13</sup> O Fundo não entendeu até hoje, nem tampouco entenderam os economistas ortodoxos formados pela escola americana, que a elevação das taxas de juros (ou de outros encargos como tributos) – um fetiche do monetarismo caolho – provoca um aumento imediato dos custos para o setor produtivo, a elevação dos preços e da inflação e, a conseqüente perda do poder de compra de todos aqueles que vivem do trabalho. A política do Fundo funciona, assim, enfraquecendo o consumo, os investimentos, o emprego, deixando os trabalhadores sem condições de recompor as perdas de renda provocadas pela inflação, o que significa redução dos custos reais de produção e o caminho para a estabilização dos preços. O Banco Central comemora o “sucesso” de uma política irracional e os ganhos financeiros que aumentam, ao passo que perdem renda as famílias que, pelo rendimento do seu trabalho, constituem a base dinâmica do sistema econômico. Ver Munhoz (1979 e 1981).

O grande paradoxo que se observa quando da mudança da administração do país em princípios de 1961 é que o governo Jânio Quadros, que, logo no início ensaiaria uma política externa de não-alinhamento, buscando ampliar o leque nas relações políticas e comerciais com o resto do mundo de forma a aumentar o grau de independência ou reduzir o grau de dependência, num mundo ainda sob intensa influência do clima da guerra fria, é o mesmo governo que implanta reformas econômicas segundo a ortodoxia do FMI. Abraçando as teses do Fundo por influência interna de escolas de pensamento econômico impregnadas do viés monetarista, o novo governo abomina as políticas setoriais introduzidas por Juscelino Kubitschek com o Plano de Metas, que fora responsável pela diversificação da estrutura industrial e que impulsionara em especial a economia de São Paulo, a região mais desenvolvida, origem do novo presidente<sup>14</sup>. O episódio revela uma incapacidade política de perceber que o desenvolvimento industrial acelerado, refletido no rápido crescimento global, constituía um elemento decisivo de fortalecimento do poder nacional.

Da década de 1960 e início dos anos 70, o Brasil ainda conseguiria manter elevadas taxas de crescimento do produto, sempre que se mantivesse a salvo da interferência externa na formulação e implantação de políticas econômicas. Mas os grandes desequilíbrios externos da segunda metade dos anos 70 – que se prolongariam até 1984 – e os *déficits* surgidos com o Plano Real, provocariam situações de dependência externa, que seriam alvo de ações de defesa do poder nacional.

## Estagnação, milagre econômico e o renascer da dependência financeira

O Brasil certamente se situa ao lado dos países que maiores *déficits* enfrentou nas relações econômicas com o resto do mundo desde o

---

<sup>14</sup> Enquanto o emprego industrial cresceu 18% entre 1950 e 1960 no país, em São Paulo o aumento foi de 40% (IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, diversos números), o que dá idéia de como a política de industrialização, como era natural, concentrava seus benefícios diretos na região que já possuía uma base industrial.

pós-guerra. Inicialmente, tanto por episódios isolados, como a abertura comercial, quando da guerra da Coreia, nos primeiros anos da década de 1950, como pela fragilidade estrutural decorrente da dependência absoluta de um núcleo restrito de produtos agropecuários, de alta volatilidade nos mercados mundiais, como ocorreu com o café, que, na primeira metade dos anos 50, chegou a representar mais de 70% das receitas de exportação do país. Mas, embora tenha avançado em programas de substituição de importações nas duas primeiras décadas do pós-guerra, expandindo e diversificando a produção de manufaturas, o Brasil continuou enfrentando dificuldades nas transações externas, devido tanto a problemas derivados de períodos atípicos – como a crise do petróleo e o Plano Real – como à ausência de alternativas de financiamento para *déficits* elevados e repetidos.

É importante notar que os desequilíbrios no intercâmbio internacional enfrentados pelo país nas últimas décadas não poderiam ser enquadrados no clássico diagnóstico consagrado pelo Fundo Monetário Internacional, de que os *déficits* externos dos países em desenvolvimento se explicam por um excesso de dispêndios domésticos (consumo e investimentos) em relação à capacidade produtiva do país – base conceitual dos esquemas do FMI – pois, enquanto cresciam os *déficits* nas relações com o exterior e diminuíam as taxas de crescimento da economia por força do caráter recessivo das políticas de ajustamento, o país registrava um grande potencial produtivo, com elevada capacidade ociosa na indústria e um número crescente de desempregados.

Visto que a internacionalização da economia, em virtude dos desequilíbrios externos, tem sido o fator principal da internacionalização do poder político, reduzindo os limites da autodeterminação, uma primeira preocupação seria examinar o comportamento das contas externas brasileiras depois da década de 1960, para se identificar como no pós-imperialismo e pós-colonialismo ainda ressurgem situações de constrangimento externo que limitam o poder nacional. Os dados do Quadro 3 revelam dois períodos cruciais nas relações econômicas internacionais: 1974 a 1983, quando a crise do petróleo “democratizou” as perdas entre os países em desenvolvimento e as economias industriais emergentes; e 1995 a 2002, quando o país implementou uma política



de abertura comercial para sustentar artificialmente a estabilização dos preços internos.

Quadro 3  
Brasil – balanço de pagamentos – saldos externos  
1962/1963 a 1995/2002 – US\$ bilhões

Período	Balança Comercial Saldo	Serviços (Líquido)		Transf Unilat.	Saldo em Transações Correntes	Déficit/ Export %	PIB Variação Anual %
		Juros	Total				
1962/1963	0,0	(-) 0,2	(-) 0,6	0,1	(-) 0,5	19,3	3,4
1964/1967	1,7	(-) 0,6	(-) 1,6	0,3	0,3	4,6	3,9
1968/1973	0,0	(-) 1,7	(-) 6,0	0,1	(-) 5,8	29,0	11,1
1974/1983	(-) 8,6	(-) 49,3	(-) 81,2	0,6	(-) 89,3	58,6	4,2
1984/1994	140,4	(-) 97,7	(-) 53,5	9,7	(-) 3,1	0,9	3,0
1995/2002	(-) 8,3	(-) 95,4	(-) 194,5	16,9	(-) 186,5	44,4	2,3

Fonte: Banco Central do Brasil-Boletins de julho/76, janeiro/88, março/98, dezembro/00 e julho/03. *Revista Conjuntura Econômica*, FGV (dados do PIB).

Passado o período do milagre econômico brasileiro (1968-1973), quando a economia cresceu a taxas geométricas médias anuais superiores a 11,0% – praticamente dobrando em apenas seis anos<sup>15</sup>, o Brasil

<sup>15</sup> Considerando que, por inércia, a economia ainda cresceu rapidamente em 1974 – 8,2% – o PIB mais que dobrou nos sete anos a partir de 1968, inclusive. No período do milagre, o Brasil não teve dificuldades em financiar os novos desequilíbrios, sem recorrer em nenhum momento ao Fundo Monetário Internacional, tendo registrado um ingresso de capitais muito superior às necessidades, e assim elevando as reservas internacionais a níveis dos mais altos do mundo. E esse novo milagre – a possibilidade de financiar grandes *déficits* sem quaisquer traumas – se explica pelo grande influxo de novos investimentos estrangeiros – compreensível numa economia com crescimento explosivo – mas especialmente graças ao ingresso de US\$ 15,0 bilhões brutos na rubrica empréstimos e financiamentos (Munhoz, 1977, p. 171), ou US\$ 9,2 bilhões de ingressos líquidos (dada uma amortização global de US\$ 5,8 bilhões). E as novas condições que permitiram ao Brasil manter-se distante do FMI e de suas políticas desestruturadoras refletiam as transformações observadas ao longo dos anos 60 no sistema financeiro internacional, quando a banca privada, com os mecanismos flexíveis proporcionados pelo mercado de euromoedas, passou a financiar as necessidades de divisas de diferentes países, sem as condicionalidades que marcam os recursos do FMI.

enfrentaria desequilíbrios externos explosivos nos anos 70 e 90, de aproximadamente US\$ 90,0 bilhões e US\$ 190,0 bilhões, respectivamente, chegando, e mesmo superando os limites da solvência internacional. Uma primeira impressão pode sugerir a concorrência de fatores comuns afetando os resultados das transações nos dois períodos: 1974-1983 e 1995-2002. Uma análise mais atenta, todavia, desmente tal hipótese e indica que os problemas externos do país estiveram associados, num determinado momento, à influência de fatores relevantes que afetaram de forma grave o comércio e a economia internacional e, noutro momento, simplesmente decorreram de estratégias de política econômica.

De fato, num dos dois momentos cruciais para a preservação do poder político nacional nas três últimas décadas, o país viu-se envolvido numa mudança brusca nas relações econômicas com o resto do mundo, enfrentando uma situação de dependência financeira por causas que afetavam toda a economia mundial; no outro momento, os desajustes foram uma opção política da administração do país, embora aquilo que nada mais era que uma estratégia com objetivos definidos voltados para manutenção do poder político interno, fosse apresentado como decorrência de uma irrecusável globalização.

Acresce observar que o período de governo iniciado em 1994 – que interromperia dez anos de equilíbrio nas transações com o resto do mundo, tornando o Brasil novamente frágil – se classifica como uma das poucas fases após 1960 em que, dadas as condições internas e externas por ocasião da mudança da administração, o país detinha autonomia para a formulação e implementação de políticas econômicas<sup>16</sup> e, conseqüentemente, para posicionar-se nos fóruns internacionais.

### **A dependência financeira criada pela crise do petróleo de 1973**

A interrupção do período de rápido crescimento econômico com o Plano de Metas se deu exatamente quando, de modo próprio e sem

---

<sup>16</sup> Os outros momentos foram em 1962-1963, 1968-1973. Munhoz (2003, p. 50-55)

razões mais profundas, o novo governo que sucedera a Juscelino Kubitschek, internacionalizando a economia nacional, submeteu-se às políticas desequilibradoras do FMI e, mediante uma reforma cambial desestabilizadora, implementada em março de 1961, que elevou o preço do dólar destinado a importações essenciais, acelerou a inflação e desorganizou a economia brasileira, levando, em seus desdobramentos, à instabilidade política e institucional,

Finalmente, após alguns anos com a economia virtualmente paralisada, nos primeiros anos do governo militar instaurado em abril de 1964, o país, com um novo governo e mudanças na política econômica a partir de fevereiro de 1967, livrando-se do ranço monetarista inspirado no FMI, retoma as rédeas do poder de decidir, iniciando então um período virtuoso que se prolongaria até 1974, registrando no período taxas de crescimento do produto em torno de 11% ao ano.

Entre 1974 e 1983, o Brasil enfrentaria as pressões derivadas da crise do petróleo (quadruplicação dos preços, em outubro de 1973), registrando-se então a aceleração da inflação e um *déficit* externo global da ordem de US\$ 89,3 bilhões – dos quais em torno de 60% correspondiam a juros da dívida externa acumulada a partir de 1974. A economia, contida por medidas voltadas para minimizar os desequilíbrios externos, implementadas de 1981 a 1983, registra um crescimento moderado – 4,2% anuais, bem inferior às taxas históricas do pós-guerra (em torno de 7% ao ano);

A crise do petróleo foi um acontecimento notável sob múltiplos aspectos:

a) a quadruplicação dos preços do petróleo, no bojo de uma nova guerra no Oriente Médio, não causou tantas preocupações no mundo industrializado – os grandes consumidores mundiais, até mesmo porque só assim ficaram economicamente viáveis novas regiões produtoras como o Alasca e o Mar do Norte;

b) as economias centrais sincronizaram a redução da atividade econômica interna, deteriorando assim os mercados e os preços das matérias primas, enquanto estimulavam os países em desenvolvimento, e em especial os países industriais emergentes, a manterem as economias em crescimento. Com essa dupla estratégia, as economias não-

industrializadas passaram a registrar grandes *déficits* nas transações externas e, com isso, a “conta do petróleo” foi sendo transferida para países que menos consumiam o produto;

c) como o Terceiro Mundo só podia absorver crescentes *déficits* internacionais se houvesse financiamento internacional, os Estados Unidos obrigaram os países da Opep a fazerem a “reciclagem dos petrodólares”, depositando suas receitas nos bancos que atuavam *off-shore* no mercado de euromoedas;

d) para que a estratégia tivesse êxito, o FMI ignorou totalmente, por dez anos, a situação de desequilíbrios externos repetidos e crescentes, das economias não industrializadas, abandonando sua postura tradicional de impor a países devedores políticas de ajuste externo para recuperação da solvência externa;

e) com tais estratégias, as economias centrais conseguiram sucesso quase que absoluto em transferir a conta do petróleo para os países periféricos – os US\$ 400,0 bilhões acumulados pela Opep entre 1971 (início da indexação anual dos preços do petróleo) e 1981 tiveram como contrapartida um aumento equivalente na dívida dos países em desenvolvimento (Munhoz, 1988, p. 4-12).

Só depois de cerca de dez anos do início da crise do petróleo, quando a dívida acumulada pelas economias em desenvolvimento se aproximava de US\$ 800 bilhões, é que a banca privada tomou uma atitude definitiva, interrompendo qualquer operação com os devedores em setembro de 1982 – no chamado “setembro negro” – devido aos riscos decorrentes do fato de que o crescimento da dívida se havia acelerado desde o final dos anos 70, pressionado pelos novos aumentos nos preços do petróleo e pela grande elevação das taxas de juros internacionais. Naquele momento, a banca privada saiu de campo e o Fundo Monetário Internacional foi entronizado como um *xerife* incumbido de comandar as políticas de ajuste externo de acordo com seus rígidos programas econômicos, obedecendo aos mesmos princípios adotados desde a sua criação. *Déficits* externos significam uma situação de excesso de consumo em relação à capacidade produtiva e só podem ser sanados com menos consumo e, portanto, com mais exportações e menos importações – esse o dogma do FMI. E, assim, o Fundo

desorganizou mais uma vez – e agora por atacado – um grande número de países, sacrificados desde o início para que os novos preços do petróleo, que propiciariam tantos negócios novos, como no Mar do Norte e no Alasca, não tomassem o rumo impossível de transformar as ricas economias ocidentais em pobres economias endividadas.

O Brasil e muitos outros devedores vêem assim avançar a internacionalização de seu poder político. E, apesar de submeter-se às regras do ajustamento do FMI e de conseguir reequilibrar rapidamente suas contas externas, vê-se obrigado, diante do volume da dívida externa, que se agravava com os altos juros internacionais dos primeiros anos da década de 1980, a declarar moratória internacional em 1987, procurando recuperar o controle nacional das decisões econômicas. Isso terá certamente contribuído para o surgimento de alternativas patrocinadas pelos Estados Unidos, visando à securitização da dívida externa dos países que haviam fornecido uma “solução” para a crise do petróleo, se não fosse um impensável empobrecimento e endividamento dos países ricos ou um controle *manu militari* das regiões produtoras (o que envolveria o risco de anular a estratégia de viabilizar os campos petrolíferos do Alasca e do Mar do Norte, mediante os novos preços.).

O fato é que a crise do petróleo faz surgir um novo estilo de imposição de transferências de rendas internacionais – talvez sem nada similar na história das relações econômicas mundiais – mas com o mesmo efeito dos modelos pós-imperialismo, de preservar os interesses das nações hegemônicas e submeter terceiras nações, econômica, financeira e politicamente.

### **A nova dependência financeira decorrente da política de abertura do Plano Real**

Quando da implantação do Plano Real em 1994, no período de governo iniciado em 1995 e que se prolongaria até 2002, o país completava uma década de equilíbrio contínuo do Balanço de Pagamentos em Contas Correntes (equilíbrio rompido apenas episodicamente com a valorização cambial do Plano Cruzado – 1986 e do Plano Collor – 1990), e conseguira inclusive a redução do endividamento externo.

Na formulação do Plano Real, a política comercial desempenharia um papel estratégico, ao lado da política salarial, funcionando ambas como “âncoras” redutoras de custos para o setor produtivo, viabilizando o sucesso do plano de estabilização. Pois, além da contenção salarial para a redução dos custos da mão-de-obra para o setor produtivo, as empresas foram ainda favorecidas na concepção do plano pela redução dos custos de matérias primas e componentes importados, graças à âncora tarifária e à âncora cambial. A conjunção dessas reduções de custos criou condições para que as empresas pudessem manter seus preços inalterados. E, para aquelas que não se sentissem diretamente beneficiadas pela redução dos custos salariais e pelos benefícios cambiais e tarifários e se vissem assim obrigadas a aumentar os preços a fim de recuperar o equilíbrio microeconômico, a própria política de abertura fornecia os remédios, pois a produção local, de preços aumentados, não conseguiria competir com bens finais, cuja importação era favorecida também pelas medidas governamentais voltadas para a redução dos preços, em moeda nacional, dos bens importados – redução tarifária e valorização da taxa de câmbio (Munhoz, 2003, p. 58-60).

Como antecedentes históricos, é importante lembrar que o Brasil e outros países latino-americanos – especialmente o México (até 1994) e a Argentina – se lançaram nos anos 90 à implantação de políticas de liberalização comercial, na linha do Consenso de Washington<sup>17</sup>, justificando suas decisões com a globalização. Essa era apresentada e defendida pelo próprio governo brasileiro como alternativa única para a inserção do país na economia mundial moderna, garantindo o tão almejado crescimento sustentável; e a abertura comercial, como o caminho para a globalização, era o instrumento que forçaria a indústria nacional a modernizar-se para enfrentar a competição interna e externa.

O que fato é que a globalização ocorreu mais nas áreas de serviços, como nas de serviços financeiros e de telecomunicações, e no setor de

---

<sup>17</sup> O chamado Consenso de Washington designa um receituário de políticas econômicas de caráter liberal prescritas para a crise latino-americana, centradas no objetivo de reduzir o papel do Estado na economia, discutidas em seminário realizado em Washington, em 1989, no Institute for International Economics. Sobre o tema, ver Bresser Pereira (1991, p. 3-24)

produção e distribuição de energia, que eram áreas de interesse das economias centrais – razão porque o discurso da globalização vinha acompanhado da defesa da privatização, também em nome do aumento da eficiência do sistema produtivo. Mas, em relação ao comércio internacional, a globalização não apenas fracassou, como foi um verdadeiro embuste, a julgar pela desastrosa experiência latino-americana, pois nenhum país de outras regiões do mundo, independentemente do estágio de desenvolvimento, criou facilidades para acesso a seus mercados.

Como não houve qualquer avanço no sentido de liberalizar o comércio internacional, o Brasil e outros países latino-americanos fizeram concessões unilaterais, reduzindo entraves às importações, sem contrapartidas de seus parceiros comerciais. As informações que constam no Quadro 4, com dados do comércio internacional entre 1990 e 1997 (até que a crise asiática afetasse a expansão do comércio mundial) mostram o comportamento das exportações e importações dos principais países e regiões, permitindo avaliar a frustrante globalização comercial que não chegou a ocorrer.

Quadro 4  
Comércio mundial – expansão nos anos 90

Discriminação	Aumento nas Exportações 1990/1997 (%)	Aumento nas Importações 1990/1997 (%)
<b>Total Mundial</b>	<b>60,1</b>	<b>58,7</b>
Estados Unidos	74,7	76,1
Rússia 1992/1997	108,1	82,7
<b>União Européia</b>	<b>38,3</b>	<b>27,2</b>
Alemanha	24,2	27,4
Reino Unido	52,0	61,9
França	36,0	15,3
Itália	39,9	13,2
Holanda	25,6	23,8
Espanha	87,9	38,9

Continua...

Continuação

<i>Ásia</i>	147,2	141,9
Japão	45,9	43,9
Coréia do Sul	110,2	117,8
Indonésia	110,0	114,9
Filipinas	207,3	198,4
<i>América Latina</i>	84,3	160,8
Argentina	105,6	644,6
<i>Brasil</i>	68,8	188,6
Chile	101,2	154,0
México	140,6	134,7
Peru	110,5	195,7
Venezuela	34,5	98,6

Fonte: International Financial Statistics, FMI, Set./1998 e Yearbook de 1998.

O que se constata inicialmente é que a expansão do comércio mundial entre 1990 e 1997 foi razoável – em torno de 60,0%, num período em que os preços recuaram aproximadamente 6%, influenciados pela queda nos preços do petróleo e das matérias primas e favorecidos pelo lento crescimento das economias centrais. O intercâmbio externo europeu teve crescimento bem menor que o comércio mundial, mas as exportações da área cresceram bem mais que o aumento das importações – 38,3% e 27,2%, respectivamente. A discrepância entre as duas taxas favoreceu especialmente a França, a Itália e a Espanha entre as maiores economias da região. Igual fenômeno se observou no intercâmbio comercial da Rússia, embora, em geral, os diferentes países ou regiões tenham registrado grande proximidade entre as taxas de crescimento das exportações e das importações. E mesmo as economias asiáticas, que alcançaram expansão muito acima das taxas mundiais – aproximadamente 140,0% – revelam que o dinamismo ocorreu numa via de mão dupla.

Já na América Latina, ou mais particularmente, na Argentina, no Brasil e no Peru, registrou-se um crescimento excepcionalmente elevado das importações – respectivamente 644,0%, 188,0% e 195,0%, enquanto as vendas cresciam a taxas muito inferiores – aproximadamente



105,0% 69,0% e 110,0%. Isso ocasionou os inevitáveis *déficits* comerciais no intercâmbio externo dos países da região, o aumento dos desequilíbrios em contas correntes e o retorno do endividamento externo crescente.

Ora, visto que os mercados mundiais não se abriam para as exportações latino-americanas, como puderam os países da região ser tão ingênuos em não perceber que a política econômica neoliberal que praticavam, rezando pela cartilha do Consenso de Washington, não encontrava contrapartida no resto do mundo? Afinal, eram *déficits* crescentes, demanda de créditos internacionais cada vez maiores, endividamento público associado às medidas para garantir financiamentos em moedas estrangeiras, aumento do desemprego interno pela competição predatória de bens importados em condições favorecidas, além de inúmeros outros reflexos diretos e indiretos. Ou seja, eram dados objetivos, eram problemas reais no campo econômico e na área social. O que explicaria então o enlace das políticas econômicas com o discurso neoliberal?<sup>18</sup>.

Certamente, muitos argumentos podem ser apresentados para justificar, ou ao menos explicar, porque políticas macroeconômicas tão ilógicas, tão irracionais, puderam ser mantidas no longo prazo, inclusive com o apoio de investidores e de organismos financeiros internacionais. Mas a melhor explicação talvez se encontre ao se observar que a estabilização monetária alcançada após anos de descontrole inflacionário trouxe, nos primeiros anos e nos vários países que abraçaram cegamente as teses neoliberais, um clima de satisfação entre a população, fundamentalmente pela recuperação da capacidade de

---

<sup>18</sup> O neoliberalismo que orientou a política de abertura do Plano Real se sustentava na hipótese teórica de que "... as reformas liberalizantes, ao eliminarem as distorções... sobre os mercados... e os preços, resultariam numa ampliação da eficiência... pois os investimentos passariam a se orientar para os setores nos quais os países teriam vantagens comparativas" (Prates, 1999, p. 60-61). Com isso, aumentariam as exportações, evitando-se os *déficits* comerciais. E, enquanto não se alcançasse esse ciclo virtuoso, os recursos das privatizações supririam os governos de receitas em moeda nacional e os países de receitas em dólares, prevenindo-se, assim, contra o duplo endividamento – aumento da dívida do Governo e aumento da dívida externa do país – gargalos que não só se materializaram, como provocaram a já longa estagnação da economia brasileira.

endividamento das famílias, permitindo compras a prazo em prestações fixas. E, conseqüentemente, um clima de otimismo, que os detentores do poder conseguiram transformar em apoio político, sustentando projetos de permanência no poder. E não foi por acidente que, nos três países onde o neoliberalismo mais prosperou nos anos 90 – Argentina, Brasil e Peru – os governantes tenham conseguido inclusive mudanças constitucionais que removeram os óbices legais à sua recondução, garantida pelo apoio popular, para um segundo mandato. Essa estratégia foi auxiliada pela crise financeira no sudeste da Ásia, em 1998, pois ela permitiu atribuir a problemas externos as dificuldades de emprego e renda, bem como o aumento da dívida externa e da dívida pública, que já asfixiavam as economias nacionais<sup>19</sup>.

O apoio externo às políticas macroeconômicas latino-americanas pode ser entendido a partir do fato de que países como a Argentina e o Brasil procuravam pautar-se pelas linhas do liberalismo, não apenas abrindo o mercado a produtos importados, mediante a mudança dos preços relativos, com o câmbio valorizado e redução de restrições comerciais, mas também implementando a política de privatização. E, paradoxalmente, enquanto a venda de empresas estatais avançava no sentido da busca do “estado menor”, atendendo aos clamores do neoliberalismo, o Governo, endividando-se de forma crescente para manter o modelo de economia aberta, tornava-se obrigatoriamente um “estado maior” ao aumentar a carga tributária, com o setor público apropriando-se de parcelas crescentes da renda gerada para enfrentar o aumento dos encargos da dívida.

O aumento explosivo da participação do Estado na economia brasileira – a carga tributária aumentou de 25,3% em 1993 para cerca de 36,0% em 2002 – não significava apenas um conflito filosófico, jamais reconhecido nas hostes neoliberais. Ele tenderia a ter graves

---

<sup>19</sup> É surpreendente que um dos autores da Teoria da Dependência, que comandara no Brasil a política neoliberal dos anos 90, revelasse plena consciência de que o processo de globalização sem salvaguardas – como ocorrera no Brasil – poderia comprometer a capacidade política do país: “Também intimamente ligada à questão da globalização é a limitação que se impõe à capacidade dos Estados de escolher estratégias diferenciadas de desenvolvimento, de adotar políticas...” (Velasco e Cruz, 1999, p. 225-247)

conseqüências na organização econômica e social, tendo em vista o impasse criado pelas mudanças estruturais na distribuição da renda, com as perdas se concentrando nos rendimentos do trabalho e penalizando, além de aposentados e pensionistas, os assalariados, autônomos e pequenos empresários. Com o conseqüente enfraquecimento da demanda das famílias, criam-se entraves ao aumento da produção e à expansão dos investimentos produtivos, com todas as características, portanto, de uma política anticapitalista.

Toda a nova política econômica interna destinada a fornecer receitas tributárias crescentes a um Estado endividado, resolvia, pelo pior dos caminhos, a necessidade de o governo possuir receitas em moeda nacional para pagar seus encargos financeiros. Não resolvia, porém, a questão da necessidade de dólares para financiar os novos *déficits* do balanço de pagamentos que ocorreriam até 2002, como também para refinarciar o estoque da dívida externa acumulada. Essa situação levou o Brasil, num processo de internacionalização da dependência financeira, a fragilizar-se politicamente, cedendo ao FMI o papel de formulador da política econômica e até mesmo da legislação fiscal e previdenciária, dentre outras, e dependendo do seu aval e dos “empréstimos-prateleira”<sup>20</sup>, para garantir os fluxos de capitais de curto prazo que financiaram em grande parte as necessidades do Plano Real<sup>21</sup>.

## A fragilidade do Brasil por causa do novo modelo de financiamento externo dos anos 90

Quando se vê a intensa movimentação de capitais de curto prazo, com saldo inexpressivo diante do volume dos fluxos de entrada e saída,

---

<sup>20</sup> O Fundo Monetário Internacional passou a fazer vultosos empréstimos cujos recursos não poderiam ser utilizados para cobertura de *déficits* ou para substituição de outros capitais anteriormente ingressados no país. Permanecem depositados como reservas internacionais, funcionando como garantia aos capitais especulativos de que o país, dispondo de recursos em moedas estrangeiras, não recorrerá a medidas de controle da saída de rendas e de capitais.

<sup>21</sup> Em determinado momento, a partir de 1995, grande parte dos capitais de curto prazo passou a ingressar no país registrados como investimentos diretos, a fim de, diante do vulto dos repetidos *déficits* externos, fugir ao risco de eventual moratória ou de outras medidas restritivas ao movimento de capitais.

percebe-se a natureza da vulnerabilidade do país. A qualquer discussão sobre os rumos da política econômica ou da política fiscal, o chamado “mercado” se inquieta e a interrupção das entradas dos capitais ditos especulativos tende a provocar uma crise cambial. Sem contar que, como os recursos do FMI são de prazos relativamente curtos – 70,0% da posição de empréstimos em dezembro de 2003 venceriam até 2006 – e, na ausência de novos acordos, as amortizações pagas ao Fundo levarão de volta os dólares que respondem por cerca de 60% das reservas do país, O “mercado” se inquietaria porque não mais estaria contando com o “guarda-chuva” do Fundo e o país certamente enfrentaria uma crise cambial.

Tendo em vista as dificuldades insuperáveis em relação aos compromissos do Tesouro no pagamento dos juros da dívida pública federal interna e externa, mais os problemas relacionados à fragilidade do país na questão da dívida externa e do seu refinanciamento, parece inquestionável que seria melhor para o Brasil encarar esses estrangulamentos, partindo para uma renegociação ampla das dívidas interna e externa, pois só assim seria possível reverter a carga tributária, abrindo espaço para a recomposição das rendas do trabalho e para que se vislumbre um horizonte concreto para a retomada do crescimento.

Conclui-se, portanto, que só a renegociação do duplo endividamento poderá dar ao país espaço para impedir que os desdobramentos da internacionalização da economia brasileira, dos anos 90, continuem submetendo o Brasil a uma situação de dependência financeira que os obriga a aceitar a tutela de organismos internacionais não independentes na gestão da economia e, conseqüentemente, a aceitar a internacionalização do poder político nacional.

## Referências

Banco Central do Brasil. Boletins de julho de 1976, janeiro de 1988, março de 1998, dezembro de 2000 e julho de 2003.

Birnie, Arthur. *História Econômica da Europa*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1964.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. “A crise na América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?” In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Ipea-Inpes/Rio de Janeiro: Vol. 21, nº 1º, abril de 1991, p. 3-24.

Castro, João Augusto de Araújo. “O Poder Nacional. Limitações de Ordem Interna e Externa”. *Parcerias Estratégicas*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos, nº 6, maio de 1999, p. 216-240.

Ellsworth, P.T. *Economia Internacional*. São Paulo: Editora Atlas, 4ª ed., 1978.

Fundação Getulio Vargas/Ibre. “Relações Características da Economia Brasileira”. In: Revista *Conjuntura Econômica*, Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro: Vol. 26 (11), novembro de 1972, p. 22-30.

Fundo Monetário Internacional. International Financial Statistics, Setembro de 1998 e Yearbook de 1998.

Furtado, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 4ª edição, 1961.

Hugon, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*. São Paulo: Ed. Atlas, 6ª. ed., 1959.

Mallan, Pedro S.; Bonelli, Regis; Abreu, Marcelo de P. & Pereira, José Eduardo de C. *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, Coleção Relatórios de Pesquisa nº 36, 1977.

Munhoz, Dércio Garcia. “Desequilíbrios Externos Desde o Pós-Guerra – Origens e Fontes de Financiamento”. Revista *Conjuntura Econômica*, Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro: Vol. 31 (11), novembro de 1977, p. 169-175.

\_\_\_\_\_. “A Teoria da *Não Universalidad*” da Teoria Econômica”. *Revista de Economia Política*, São Paulo: Centro de Economia Política, Vol. 51), janeiro/março de 1985, p. 21-39.

\_\_\_\_\_. “Reflexos Desestabilizadores dos Programas de Ajustamento Externo”. In: *Crise e Infância no Brasil – O Impacto das Políticas de*

*Ajustamento Econômico*. José Paulo Z. Chahad e Ruben Cervini (organizadores). Unicef/Fipe-USP, São Paulo, 1988, p. 3-45.

\_\_\_\_\_. “Brasil e Argentina: Desequilíbrios Externos e Inconsistência das Políticas Macroeconômicas”. In: *Opções de Política Econômica para o Brasil*. Dieter W. Beneck e Renata Nascimento (Org.). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 33-75.

Pirenne, Henri. *História Econômica e Social da Idade Média*, São Paulo: Editora Mestre Jou, 2ª ed., 1965.

Prado Júnior, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 10ª edição, 1967.

Prates, Daniela Magalhães. “A Abertura Financeira dos Países Periféricos e os Determinantes dos Fluxos de Capitais”. *Revista de Economia Política*. São Paulo: Centro de Economia Política, Vol. 19, nº 1 (73), p. 55-71.

Sodersten, Bo. *International Economics*. New York: Harper & Row, Publishers, 1970.

Velasco e Cruz, Sebastião C. “Idéias do Poder: Dependência e Globalização em F. H. Cardoso.” *Estudos Avançados*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, Vol. 13, nº 37, setembro/dezembro de 1999.

Villela, Annibal V. & Suzigan, Wilson. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira – 1889-1945*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, Série Monográfica nº 10, 1973.

# Finanças internacionais do Brasil: uma perspectiva de meio século (1954-2004)

*Paulo Roberto de Almeida*

## Introdução: meio século de história financeira do Brasil

Este ensaio tem a intenção de examinar as grandes tendências e discutir os principais problemas da inserção financeira externa do Brasil no período que cobre o último meio século, isto é, entre o suicídio de Getúlio Vargas, em 1954, até meados da presidência Luiz Inácio Lula da Silva, no segundo semestre de 2004, cujo governo comprometeu-se a reduzir a “fragilidade financeira externa” do Brasil. Segue a evolução das relações financeiras internacionais do país, destacando seus elementos estruturais, seus componentes institucionais – os de origem doméstica e os relativos ao contexto internacional, isto é, relações com o Fundo Monetário Internacional –, bem como os debates em torno da “fragilidade financeira internacional” do Brasil, isto é, sua dependência financeira externa.

O Brasil realizou grandes progressos, ao longo desse período, na construção de um sistema financeiro e bancário moderno, como reflexo do processo de modernização mais geral no plano econômico, inclusive no que se refere à consolidação de uma base produtiva diversificada e eficiente – tanto industrial, quanto no agronegócio e na crescente economia de serviços – e na sua participação nos mercados financeiros internacionais. O lado da inserção financeira externa foi, entretanto, mais errático do que o processo de fortalecimento do seu sistema produtivo. O lado financeiro da economia brasileira esteve submetido a fluxos e refluxos, alimentados tanto pela conjuntura internacional como pela situação específica da economia, submetida a conhecidos impulsos inflacionários e a desequilíbrios temporários, alguns derivados de problemas sistêmicos e crônicos – como gargalos produtivos e

insuficiência de recursos –, outros decorrentes de arranjos institucionais, que também podem, eventualmente, converter-se em questões estruturais ou sistêmicas.

A inserção financeira internacional do Brasil nesse período deu-se por meio de sua participação no chamado sistema financeiro internacional, tanto em um papel ativo de tomador de capitais voluntários, de importador de investimentos diretos e de eventual credor externo, quanto no papel relativamente passivo de vítima de choques financeiros externos, de protagonista de inadimplências potenciais (mais numerosas, obviamente, do que os *defaults* efetivos) e de país assistido pela comunidade financeira internacional (sistema bancário comercial ou entidades financeiras multilaterais). Essa inserção compreende, portanto, episódios diversos de nossa história econômica do último meio século, que coincide com a emergência e consolidação do processo de industrialização, os picos de crescimento na era militar, a crise e a estagnação subseqüentes e a reestruturação do sistema econômico em decorrência dos planos de estabilização e de abertura externa.

O que transparece do estudo aqui efetuado é uma permanência da fragilidade financeira externa, que nada mais é senão o reflexo das fragilidades constatadas no plano interno, como um insuficiente desenvolvimento do mercado de capitais e uma taxa notoriamente baixa de poupança doméstica, resultado, por sua vez, de graves problemas institucionais e políticos que estão na raiz da desordem monetária – cujo traço marcante é constituído pelas recorrentes pressões inflacionárias – e da irresponsabilidade fiscal registrada ao longo do tempo por diferentes regimes políticos. O surpreendente não é que o Brasil tenha deixado de crescer nas fases de aceleração inflacionária, é que ele tenha crescido a despeito da erosão inflacionária e do descontrole fiscal. A fase de baixo crescimento na última década, ao lado da “retração” inflacionária, também pode ser explicada pelos problemas fiscais acumulados nos períodos anteriores, com a conseqüente alta dos juros e a drenagem financeira operada em favor do Estado, contra os interesses de investimento dos agentes econômicos privados.



## Multiplicidade cambial e estrangulamento financeiro: 1954-1964

Historicamente, o Brasil sempre enfrentou escassez de capitais, em especial de moedas fortes, utilizadas para liquidar seus muitos compromissos externos, seja no plano puramente comercial, seja na área financeira, em que também era notória nossa propensão ao endividamento. Ao longo do período imperial e da primeira República, dominados em grande medida pelo padrão-ouro, havia maior abertura financeira, com a quase completa mobilidade de capitais e conversibilidade (pelo menos teórica) do mil-réis e um sistema de câmbio e de reservas com base na libra britânica. No entreguerras, o sistema financeiro internacional passa por grandes turbulências, com suspensão dos fluxos de pagamentos, protecionismo comercial, inconvertibilidade monetária e a adoção de diferentes mecanismos de controle sobre movimentos de capitais (que serão mantidos durante várias décadas, praticamente até quase o final do século XX). O padrão de referência para as trocas e o financiamento internacional passa progressivamente da libra para o dólar, que se torna a moeda dominante em toda a América Latina.

No plano institucional, tinha tido início, no segundo pós-guerra, uma tentativa de limitar os movimentos de ajuste e de defesa comercial pela via unilateral ou do bilateralismo estrito, por meio da criação de órgãos multilaterais que facilitariam a cooperação monetária e financeira – como as duas instituições de Bretton Woods, o FMI e o Banco Mundial –, bem como o desarme comercial recíproco, por meio das cláusulas de nação mais favorecida em caráter irrestrito e incondicional e de não-discriminação, tal como fixadas no primeiro Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt-1947). O Brasil participou de todos esses esforços e incorporou, em consequência, instituições e políticas, nos planos cambial, monetário, comercial e financeiro, compatíveis com as regras multilaterais então adotadas no âmbito internacional<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver ALMEIDA, Paulo Roberto de, *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, em especial os capítulos “Diplomacia comercial: de Bretton Woods e Havana à OMC”, e “Diplomacia financeira: o Brasil e o FMI, de 1944 a 2003”. Para visão de longo prazo da

Uma análise, conduzida em 1954, sobre os fatores de desequilíbrio do balanço de pagamentos do Brasil apontava então seis causas principais para esse fenômeno: (1) exportações primárias pouco diversificadas, de procura e oferta inelásticas; (2) importações também inelásticas, em proporção superior a 70% do total importado; (3) relação de trocas sujeita a deterioração, em função de sua composição; (4) deslocamento das correntes de comércio, com dependência do mercado americano e em relação ao dólar; (5) efeito desastroso, no passado, dos empréstimos externos e, modernamente, dos investimentos estrangeiros, com retorno desproporcional de benefícios; (6) processo inflacionário interno, debilitando o valor do cruzeiro e agravando a situação do balanço de pagamentos<sup>2</sup>.

A taxa cambial declarada em 1946 ao FMI, então sob o regime de paridades fixas, mas ajustáveis, foi de 18,82 cruzeiros por dólar, mantida desde 1942 até 1953, ainda que sistemas de ágios cambiais tenham sido introduzidos desde o final dos anos 40 como forma de controlar a erosão cambial e o *déficit* comercial, começa a pesar sobre a balança de pagamentos a partir dessa época. Os fluxos de capitais são relativamente liberalizados em 1953, quanto também é introduzido o sistema de taxas múltiplas de câmbio, oposto pelo FMI, mas em vigor pelo resto da década, junto com o monopólio cambial em favor do Banco do Brasil. No plano político, toda a década é marcada por forte nacionalismo, cujos pontos culminantes são a campanha “o petróleo é

---

evolução da diplomacia econômica brasileira, ver, do mesmo autor, *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império*. São Paulo-Brasília: Senac-Funag, 2001.

<sup>2</sup> TRUDA PALAZZO, José. *Balanço de Pagamentos: fatores de perturbação do seu equilíbrio e procedimentos para superá-los*. Porto Alegre: Tese elaborada para concorrer ao concurso para a cátedra de “Comércio Internacional e Câmbios”, da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade do Rio Grande do Sul, 1954, p. 51-52. Observe-se que o mesmo argumento do item (5), relativo ao balanço final negativo dos investimentos estrangeiros diretos acabava de ser proclamado na carta-manifesto liberada quando do suicídio do presidente Getúlio Vargas, em 24 de agosto de 1954. Nela, depois de se denunciar que a “lei de lucros extraordinários foi detida no Congresso”, se dizia, em tom de escândalo, que “os lucros das empresas estrangeiras alcançavam até 500% ao ano” e que “nas declarações de valores do que importávamos existiam fraudes constatadas de mais de 100 milhões de dólares por ano”; “Carta-Testamento (24-8-1954)” In: CARONE Edgard, *A Quarta República, I: Documentos (1945-1964)*. São Paulo: Difel, 1980, p. 58-59.

nosso” e a criação da Petrobras, o que resulta no estancamento de investimentos estrangeiros nessa área por um longo tempo.

A despeito do nacionalismo ambiente, diversas medidas de política econômica têm por objetivo atrair capitais estrangeiros para a industrialização do país, em especial depois do suicídio de Getúlio Vargas. Mesmo no seu governo supostamente nacionalista, é promulgada, em janeiro de 1953, a Lei nº 1.807, conhecida como “Lei do Mercado Livre”, que concede ampla liberdade aos capitais estrangeiros (pelo mercado livre de câmbio) e reconhece o direito de reinvestimento<sup>3</sup>. Nos governos interinos seguintes, em meio a deterioração da situação econômica externa, instruções da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), antecessora do Banco Central – ampliam o regime liberal e de fato dão a partida ao movimento industrializador, realizado no governo Kubitschek com a implantação da indústria automobilística com base em capitais europeus e americanos.

Numa primeira fase, Eugenio Gudín, na Fazenda, e Roberto Campos, no BNDE, trabalham pela unificação do câmbio, de pleno acordo com um relatório preparado por Edward Bernstein, diretor do FMI, que recomendava que o Brasil desvalorizasse e unificasse o câmbio ou, então, introduzisse o câmbio livre<sup>4</sup>. A deterioração da situação cambial induz Gudín a tentar um acordo de empréstimo com o FMI, mas os constrangimentos da política econômica brasileira tornam difícil a obtenção de linhas de financiamento oficial, o que o leva a realizar empréstimos bancários por um total de 200 milhões de dólares. Na fase seguinte, ampla reforma aduaneira, com a introdução de uma nova tarifa (duramente negociada com o Gatt), e nova reforma cambial

<sup>3</sup> BESSERMAN VIANNA, Sérgio. Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954. In: Marcelo de Paiva Abreu (org.), *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989, p. 123-150, p. 132; ver, do mesmo autor, Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951. In: Idem, p. 105-122.

<sup>4</sup> MADUREIRA DE PINHO NETO, Demosthenes. O Interregno Café Filho: 1954-1955. In: Abreu (org.), *A Ordem do Progresso, op. cit.*, p. 151-169. O autor demonstra, em contraposição a uma historiografia que se compraz em exaltar o nacionalismo econômico de Vargas, que a política econômica deste último não foi substancialmente diferente da gestão relativamente ortodoxa da presidência Dutra, anterior, e mesmo da administração claramente conservadora que se seguiu.

tentam corrigir as distorções dos sistemas de ágio e taxas múltiplas que penalizavam as exportações e o próprio esforço de estabilização, confirmando, uma vez mais, que o impulso industrializador teria de ser feito a partir do ingresso de capitais autônomos.

De fato, é com o governo Kubitschek e a definição de um “Plano de Metas” que se consolidaria o tratamento preferencial ao capital estrangeiro, junto com a ampliação do setor público na formação de capital e o estímulo à iniciativa privada por diversos mecanismos de crédito bancário<sup>5</sup>. Como sintetizaram dois estudiosos (não obstante o fato de o financiamento dos gastos públicos e privados ter sido dado por intermédio da expansão dos meios de pagamento, provocando com isso o início de um processo inflacionário mais persistente), o governo Kubitschek

caracterizou-se pelo integral comprometimento do setor público com uma explícita política de desenvolvimento. (...) A economia cresceu a taxas aceleradas, com razoável estabilidade de preços e em um ambiente político aberto e democrático. Foi o último período [até os anos 1990: PRA] em que essas três características estiveram presentes na economia brasileira<sup>6</sup>.

Nessa fase, torna-se evidente que o financiamento da economia se ressentia da ausência de um sistema financeiro à altura das necessidades de captação de poupança requerida para os investimentos. A alternativa

---

<sup>5</sup> Para uma apresentação sumária do Plano de Metas, no contexto mais amplo da experiência brasileira de planejamento econômico governamental, ver ALMEIDA, Paulo Roberto de, Planejamento no Brasil: memória histórica, *Parcerias Estratégicas*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, nº 18, agosto 2004, p. 157-190. Um relato mais circunstanciado voltado precipuamente para o Plano de Metas encontra-se em LAFER Celso. *JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

<sup>6</sup> ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio Cláudio. Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961. In: Abreu (org.). *A Ordem do Progresso*. *Op. cit.*, p. 171-195. De fato, apenas na administração Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) voltou a observar-se estabilidade monetária (baixa inflação) em um ambiente democrático, mas o crescimento econômico foi pífio e as contas externas se deterioraram sensivelmente. A combinação virtuosa de estabilidade de preços, contas fiscais relativamente equilibradas, crescimento econômico com folga no balanço de pagamentos voltou a ocorrer apenas no segundo ano (2004) da presidência Luis Inácio Lula da Silva.

de elevação da carga fiscal mostrou-se politicamente inviável e o financiamento inflacionário foi o esquema de financiamento abraçado, com reflexos políticos importantes na década seguinte. A estrutura de gastos do setor público e seus decorrentes desequilíbrios são financiados pela inflação, levando também em consideração o fato de que a construção de Brasília – que consumiu de 2% a 3% do PIB nesse período – se fez à margem do orçamento. O Programa de Estabilização Monetária, lançado em 1958, propõe-se a controlar o processo inflacionário e equilibrar o balanço de pagamentos, mas é inconsistente com o Plano de Metas. Pressionado a adotar medidas de austeridade, o governo Kubitschek, aparentemente convencido de que uma política agressiva de investimentos era mais eficaz na atração de capital estrangeiro do que uma política fiscal e monetária ortodoxa, rompeu com o FMI em 1959, tendo o Brasil retomado negociações apenas na presidência seguinte.

O turbulento período 1961-1964 conheceu vários experimentos em política econômica, refletindo o caráter errático do ambiente político. O novo governo Jânio Quadros começa com uma inflexão na política econômica, caracterizada pela austeridade fiscal e monetária, com a eliminação de subsídios a bens “essenciais”. A Instrução nº 204 da Sumoc desvaloriza a taxa de câmbio e unifica o mercado cambial, visando conter o processo inflacionário e o *déficit* do balanço de pagamentos<sup>7</sup>. Um acordo *stand-by* negociado pelo ministro Clemente Mariani com o Fundo, em 1961, teve de ser suspenso após a renúncia de Jânio Quadros. Negociações externas são conduzidas, em 1961, com credores norte-americanos (Eximbank) e europeus, no que parece ser a reinauguração oficial – depois de um primeiro exercício, em 1956, na cidade de Haia – do chamado Clube de Paris, um foro “informal” para a renegociação de créditos públicos bilaterais. “Os pagamentos programados de principal foram remanejados para serem pagos em cinco anos a partir de 1966: 80% dos que venceriam em 1961, 70% em 1962-1963, 50% em 1964 e 35% em 1965. (...) Em consequência, foi possível reduzir o serviço da dívida, que havia aumentado de 13%

---

<sup>7</sup> PAIVA ABREU, Marcelo de. “Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964”. In: Idem, p. 197-212.

da receita de exportações em meados da década de 1950, para 43,6% em 1960 e para 32% em 1961. O estoque da dívida externa, que havia crescido cerca de 60% desde 1955, aumentou de US\$ 2.372 milhões no final de 1960 para US\$ 2.835 milhões no final de 1961 e US\$ 3.005 milhões no final de 1962, mantendo-se praticamente estável até 1964. O coeficiente dívida externa/exportações cresceu, portanto, de 1,67 para 2,37 em 1961”<sup>8</sup>.

A renúncia de Quadros em agosto de 1961, seis meses depois de inaugurado o seu governo, gera, todavia, descontrole monetário, fiscal e creditício. No governo de João Goulart, o balanço de pagamentos continua sua trajetória de deterioração devido à queda das exportações e dos movimentos de capitais autônomos, o que tenta ser revertido pela Lei nº 4.131, de 1962, que visava estimular empréstimos diretos de instituições financeiras não oficiais e dar garantias ao capital estrangeiro. Ainda assim, com o início do debate no Congresso em torno da alteração da legislação relativa à remessa de lucros – com a retirada dos reinvestimentos da base de cálculo das remessas –, tornam-se difíceis as relações com os Estados Unidos, principal credor externo e garantidor político de toda e qualquer negociação com as instituições multilaterais de crédito.

Em 1963, em meio à implementação (e o previsível fracasso) do Plano Trienal de estabilização, concebido pelo ministro Extraordinário do Planejamento, Celso Furtado, o ministro da Fazenda San Tiago Dantas realiza viagem aos EUA para tentar obter ajuda financeira e reescalonar os pagamentos vincendos da dívida externa. Seu fracasso induz o governo a pensar em moratória. Roberto Campos renuncia ao cargo de embaixador em Washington, o que indica o fim da credibilidade internacional do governo Goulart. A deterioração do balanço de pagamentos, em 1963, e a aceleração do processo inflacionário no ano seguinte selam o destino da “república populista”, com a ascensão dos militares e dos grupos conservadores ao poder, depois de várias tentativas anteriores.

---

<sup>8</sup> Idem, p. 199, com base em dados de relatório do Banco Mundial, *Current Economic Position and Prospects of Brazil*, vol. I, The Main Report, 30 setembro 1971.

## Estabilização econômica, indexação e abertura financeira: 1964-1973

Depois da aprovação pelo Congresso da lei que regulava o capital estrangeiro, o presidente Goulart hesitou longamente em promulgá-la, o que foi feito pelo presidente do Senado em 3 de setembro de 1962: a Lei nº 4.131, ou Estatuto do Capital Estrangeiro limitava o repatriamento dos lucros a 10% do capital registrado e impedia a remessa de dividendos relativos aos reinvestimentos. Uma das primeiras medidas adotadas pelo novo governo militar foi a modificação dos artigos 31 a 33 dessa lei, eliminando essas limitações (Lei nº 4.390, de 29.8.64). A Instrução nº 289 da Sumoc facilitou as operações em moedas conversíveis, abrindo nova fonte de crédito para empresas estrangeiras, ao passo que o mercado interno de crédito era reservado às empresas nacionais.

As mudanças de política econômica foram muitas e importantes, a começar pelo próprio plano de estabilização, o Paeg, Plano de Ação Econômica do Governo, cujos objetivos eram múltiplos, ainda que delongados<sup>9</sup>: nas áreas de política cambial e de comércio exterior se perseguia o equilíbrio das contas externas e a diversificação das fontes de suprimento; a política de consolidação da dívida externa atuou conjuntamente com a restauração do crédito do Brasil no exterior; também se promoveu uma política de estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros e se buscou uma ativa cooperação técnica e financeira com as agências financeiras internacionais; as políticas monetária e fiscal, em contrapartida, foram contractionistas<sup>10</sup>. Uma das reformas mais importantes, sem dúvida alguma, foi a do sistema financeiro nacional, com a criação do Banco Central (Lei nº 4595).

---

<sup>9</sup> Como confirmou um dos principais formuladores do Paeg, à época ministro do Planejamento Roberto Campos, “O Fundo Monetário Internacional não aceitava o gradualismo. Sugeriu um tratamento de choque. Nós argumentávamos que o tratamento de choque era impraticável e que os modelos europeus de cura súbita da inflação não eram aplicáveis ao caso brasileiro...”; In: BIDERMAN, Ciro; COZAC, Luis Felipe L. e REGO, José Márcio, *Conversas com Economistas Brasileiros*. São Paulo: Editora 34, 1996, “1. Roberto de Oliveira Campos”, p. 31-59, p. 49.

<sup>10</sup> LARA RESENDE, André. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: Abreu (org.). *A Ordem do Progresso*. Op. cit., p. 213-231.

Ainda que a política salarial tenha constituído um dos pilares da nova política econômica, com a substituição das negociações pelas fórmulas oficiais de reajuste, as reformas institucionais mais profundas se fizeram sentir no terreno da poupança, do crédito e da tributação, tendo como âncora o mecanismo da correção monetária, cujo coeficiente deveria ser fixado por um Conselho Nacional de Economia. Uma reforma monetária, em 1967, criou o cruzeiro novo equivalente a mil cruzeiros antigos.

A política cambial acompanha o retorno gradual ao realismo econômico. Em maio de 1964, a Instrução nº 270 da Sumoc unifica as operações cambiais que ainda se beneficiavam de taxas especiais (trigo, petróleo, papel de imprensa). Mas, entre o final desse ano e 1968, a taxa de câmbio permanece fixa durante largos intervalos de tempo, a despeito do processo inflacionário, com reajustes ocasionais ao longo do período. Em agosto de 68, finalmente, passa-se a novo regime cambial, com base em minidesvalorizações, mantido com poucas alterações – em dezembro de 1979, ocorreu uma maxidesvalorização de 30%, aliás, tornada inócua pela prefixação da taxa no curso de 1980<sup>11</sup> – até praticamente 1994.

Entre 1965 e 1972 foram negociados sucessivos acordos *stand-by* com o Fundo, praticamente ano a ano. De fato, esses acordos não eram necessários do ponto de vista estrito da balança de pagamentos, justificando-se apenas como uma espécie de “selo de qualidade” das políticas econômicas implementadas nessa fase de estabilização. Dos quase 570 milhões de direitos especiais de saque (isto é, valores correspondentes aos DES, criados no final da década) concedidos nessa época, em oito operações anuais, o Brasil sacou apenas 150 milhões (em duas parcelas de 75 milhões cada, as primeiras, sem condicionalidades), contentando-se o governo com o aval do FMI para fins de renegociação da dívida com credores oficiais. O Bird, a partir dessa época, também passou a emprestar com maior liberalidade ao Brasil, assim como a AID, a agência oficial de ajuda ao desenvolvimento do governo dos EUA, ou o Eximbank.

---

<sup>11</sup> HOLANDA BARBOSA, Fernando de. *A Inflação Brasileira no Pós-Guerra: Monetarismo versus Estruturalismo*. Rio de Janeiro: Ipea-Inpes, 1983, p. 61.



Com a estabilização da economia e a abertura econômica, tem início uma fase de influxos crescentes de capitais externos, justificando-se, inclusive, a adoção moderada de alguns mecanismos de esterilização parcial dos recursos em divisas. Entre 1967 e 1973, data do primeiro choque do petróleo, foram introduzidas

importantes mudanças nas áreas do comércio exterior, da dívida externa e do investimento estrangeiro no Brasil. Parte dessas mudanças está associada com medidas de política econômica, tais como a política cambial e a política de incentivos às exportações, mas fatores exógenos como o crescimento da economia mundial, a evolução favorável dos termos de troca e uma crescente liquidez no mercado internacional de capitais também tiveram importante impacto positivo sobre as principais contas externas do país<sup>12</sup>.

Uma resolução de 1967 do Conselho Monetário Nacional permite o repasse de linhas de financiamento externas e novos investimentos estrangeiros são favorecidos pela política cambial de facilitação da remessa de lucros e dividendos, além da política de incentivo às exportações (sendo o pacote administrado por uma Comissão para a Concessão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação – Befiex). No plano interno, a indústria continuou a desfrutar de elevado nível de proteção efetiva, registrando-se saldos positivos na balança comercial até 1973. Apesar do crescimento do comércio exterior, os coeficientes de importação e exportação foram mantidos em níveis bastante modestos, entre 6% e 9% na média, ao longo desse período.

No plano financeiro, observa-se uma escalada do endividamento externo, com a quadruplicação da dívida entre 1966 – US\$ 3.666 milhões, incluindo reservas de 412 milhões – e 1973, quando a dívida bruta alcançou US\$ 12.572 milhões. As reservas eram, contudo, de US\$ 6.416 milhões, com uma progressão no período de 19% ao ano para a dívida bruta, mas de apenas 9,6% considerando-se a acumulação

---

<sup>12</sup> ARANHA CORRÊA DO LAGO, Luiz. A retomada do crescimento e as distorções do 'milagre': 1967-1973. In: ABREU (org.). *A Ordem do Progresso*. Op. cit., p. 233-294, p. 272.

de reservas<sup>13</sup>. As empresas públicas recorriam crescentemente a créditos e empréstimos comerciais externos, como forma de sustentar altas taxas de investimento. A relação entre a dívida líquida e as exportações não era tão elevada, tendo declinado no período, mas o serviço da dívida passou a assumir um peso crescente, com o aumento no pagamento dos juros. O aumento da participação das empresas na estrutura do endividamento implicava, também, taxas de juros mais elevadas do que as operações contratadas junto aos organismos financeiros multilaterais.

Estava lançado o processo de aumento de participação dos empréstimos a taxas de juros flutuantes no total dos empréstimos externos e de redução das taxas concessionais, fixas, dos organismos internacionais, que teria efeitos dramáticos no final da década de 1970<sup>14</sup>.

No caso dos investimentos diretos, igualmente, o aumento foi significativo: de um estoque de US\$ 1.632 milhões em 1966, esse total passou a US\$ 4.579 milhões em 1973, quase triplicando em sete anos (ou o dobro em valores constantes), sendo que quase quatro quintos estavam concentrados na indústria de transformação. A despeito desse crescimento, predominaram no período os empréstimos em moeda, o que teria efeitos potencialmente perigosos na fase seguinte, sobretudo considerando-se o fato de que, em 1971, chega-se ao final do padrão cambial estável, isto é, de taxas fixas mas ajustáveis, determinado em 1944: a inflação do dólar e o acúmulo de reservas nessa moeda pelos outros países industrializados “colocariam na lata de lixo da história” essa parte dos acordos de Bretton Woods.

## A desordem monetária internacional e o desequilíbrio financeiro: 1973-1982

A despeito de essa fase ter sido marcada por choques externos, *déficits* de transações correntes e acumulação de dívida externa, o período

---

<sup>13</sup> Depois de se situarem em torno de US\$ 540 milhões entre 1969 e 1971, as reservas líquidas sobem a mais de US\$ 2.300 milhões em 1972 e 1973; CARVALHO PEREIRA, José Eduardo. *Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil: 1966/73*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1974, p. 49.

<sup>14</sup> LAGO, idem, p. 281.

se inicia de maneira bastante otimista. Em 1973, a economia mundial crescia a 7% ao ano e o Brasil teve uma expansão que foi o dobro de sua taxa histórica; a expansão do crédito bancário se dava na esteira das inovações associadas aos mercados de euromoedas; o valor das exportações dos países em desenvolvimento para as economias avançadas vinha crescendo a uma taxa média anual de 18% desde 1966; a própria inflação era vista com complacência em quase toda parte, já que a variação cambial acrescentava um elemento a mais de gestão macroeconômica<sup>15</sup>. Nesse mesmo ano, o regime de flutuação cambial torna-se a norma no FMI, criando uma série de constrangimentos cujo impacto sobre a economia brasileira se faria sentir em menos de dois anos.

Antes disso, a quadruplicação dos preços do petróleo, no final desse ano, representou a transferência de 2% da renda mundial em favor dos exportadores dessa *commodity* estratégica e um severo golpe nas contas externas do Brasil, país dependente do petróleo estrangeiro para quatro quintos de seu consumo total: em função desse aumento, o valor das importações excedeu o das exportações em US\$ 4,7 bilhões, em 1974. Como recordou um dos protagonistas-chave da política econômica nesse período, o ministro do Planejamento, Reis Velloso,

a crise do petróleo simplesmente inviabilizou o modelo do período do milagre, que era altamente dependente de importações de petróleo, de produtos intermediários, o que chamávamos de insumos industriais básicos, além, evidentemente, de equipamentos<sup>16</sup>.

Uma opção de política econômica teria sido a desvalorização cambial e o ajuste pela recessão, mas não havia apoio político interno para esse tipo de medida, razão pela qual se apostou na estratégia de comprar tempo, com o risco de mais inflação e, também, de maior endividamento externo. Em nítido contraste com o panorama externo, o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento prefere manter o ciclo

---

<sup>15</sup> DIAS CARNEIRO, Dionísio. Crise e Esperança: 1974-1980. In: Abreu (org.). *A Ordem do Progresso, op. cit.*, p. 295-322, p. 295.

<sup>16</sup> D'ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (orgs.). *Tempos Modernos: João Paulo dos Reis Velloso, memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 225.

expansionista, mas o seu início coincide com a queda no crescimento das exportações.

A deterioração das contas externas brasileiras levou a rápidas perdas de reservas, que passaram de US\$ 6.417 milhões, em 1973, para US\$ 4.157 milhões em 1975, nível próximo do atingido em 1972, quando as importações totais eram pouco mais de um terço do valor observado em 1975. O processo de endividamento externo, graças a um *déficit* acumulado em transações correntes de mais de US\$ 13 bilhões, apresentava perspectivas nada encorajadoras, dadas as incertezas quanto ao crescimento da economia mundial. A dívida externa bruta crescera de US\$ 12.572 milhões para US\$ 21.171 milhões nos dois primeiros anos de governo [Geisel]. Em dezembro de 1975, os empréstimos em moeda contraídos no ano acusavam um total de US\$ 14.711 milhões contra US\$ 7.849 milhões em 1973<sup>17</sup>.

A dívida externa total passa de US\$ 21.171 em 1975 para US\$ 43.510 em 1978 e US\$ 49.904 no final de 1979. Tendo dado garantias federais aos contratos de dívida externa, as autoridades econômicas atuavam como se fosse infinitamente elástica a oferta de crédito externo para o país. Depois do período de “hiato de recursos” (1974-1976), para financiar os investimentos, passa-se a uma fase puramente financeira da contratação de recursos externos. Com efeito, para contornar o problema da retração progressiva das captações privadas a partir dessa época é operada uma verdadeira “estatização” da dívida externa, envolvendo as já referidas garantias federais e intensa utilização das empresas estatais<sup>18</sup>. Ao mesmo tempo, o governo promove uma política comercial fortemente protecionista: o coeficiente de abertura externa que, em 1974, fazia que as importações correspondessem a 12% do PIB – recorde histórico, semelhante ao atingido em 1954 –,

---

<sup>17</sup> CARNEIRO, *op. cit.*, p. 305.

<sup>18</sup> Ver, a esse propósito, o estudo de DAVIDOFF CRUZ, Paulo. *Dívida Externa e Política Econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense, 1984. De fato, as empresas públicas são levadas a contrair débitos, em moeda estrangeira, em volumes superiores às suas necessidades reais de recursos e à sua capacidade de pagamento: não era mais a existência de projetos que atraía financiamento e sim a necessidade de atrair recursos externos que comandava um processo de “fabricação” de projetos.

caiu para apenas 7,25%, em 1978. Por outro lado, o esforço de expansão das exportações logrou resultados excepcionais, uma vez que elas duplicaram entre 1973 e 1978, passando de US\$ 6,2 bilhões para US\$ 12,7 bilhões.

Com a posse do novo governo, em 1979, o ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, passa para o Planejamento, dando início a uma tentativa de ajuste fiscal com base “essencialmente no corte de investimentos considerados não-prioritários para a melhoria do balanço de pagamentos e o controle do processo de endividamento externo”<sup>19</sup>. Simonsen teve de se defrontar com ministros “desenvolvimentistas”, como Delfim Netto, então na Agricultura, defendendo políticas expansionistas de demanda para promover o crescimento.

Entre agosto de 1979, quando Simonsen é substituído por Delfim Netto no Planejamento, e outubro de 1980, “o país experimentou sua última tentativa de ignorar a crise externa, agora agravada pelo novo choque do petróleo e pela elevação vertiginosa do custo do endividamento externo”<sup>20</sup>. Delfim Netto apoiou-se no controle das taxas de juros, na expansão do crédito agrícola, na maior indexação dos salários, seguida de maxidesvalorização cambial e pré-fixação da correção monetária, com novos estímulos à captação externa. Mas, desta vez, os banqueiros internacionais não estavam dispostos a financiar esse experimento, o que levou o Brasil a uma rápida perda de divisas. As conseqüências foram o recrudescimento do processo inflacionário, o aumento da especulação financeira e o agravamento da crise econômica<sup>21</sup>.

Em 1979 é modificada a política monetária dos EUA com a adoção de medidas restritivas e a elevação da taxa de juros pelo *Federal Reserve*, o que converte o país no grande absorvedor da poupança mundial. “No início do governo Geisel, o país pagava anualmente

<sup>19</sup> CARNEIRO, *op. cit.*, p. 308.

<sup>20</sup> *Idem*, p. 309.

<sup>21</sup> GREMAUD, Amaury Patrick; SANDOVAL DE VASCONCELLOS, Marco Antonio e TONETO JÚNIOR, Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 418-420.

US\$ 500 milhões de juros e em 1978 a conta de juros líquidos subira para US\$ 2,7 bilhões que a alta das taxas de juros internacionais elevaria para US\$ 4,2 bilhões no primeiro ano do governo Figueiredo”<sup>22</sup>. O *déficit* em conta corrente era então de US\$ 12,8 bilhões e as reservas já tinham caído para cerca de US\$ 3 bilhões<sup>23</sup>.

O ano de 1980 apresenta os primeiros sinais de esgotamento do financiamento externo e dificuldades na renovação dos empréstimos, o que leva o governo brasileiro a adotar uma política ortodoxa caracterizada como de “ajuste voluntário”, pois, ainda que não fazendo apelo ao FMI e à renegociação da dívida. Nesse ano e nos dois seguintes, o país já se encontra em recessão, mas o governo não recorre ao FMI, pois teme medidas drásticas que comprometeriam a liberdade da política econômica. Apesar do sucesso no controle das importações – elas caem para 9,5% do PIB, não obstante o segundo choque do petróleo –, e da reversão no saldo comercial – passando de um *déficit*, em 1980, para *superávits* crescentes nos anos seguintes – não se pôde evitar a deterioração do balanço de pagamentos. A política econômica passou a ser condicionada pelas possibilidades de financiamento externo.

O *coup-de-grâce* nesse equilíbrio precário, depois das crises financeiras da Polônia (1980) e da Argentina (1981), é dado pelo anúncio da moratória mexicana, em agosto de 1982, o que afasta qualquer perspectiva de suporte do sistema financeiro mundial à estratégia brasileira de ajuste de longo prazo. “Em 1982, o Brasil exportou US\$ 3 bilhões a menos do que no ano anterior”<sup>24</sup>. Depois que as expectativas de aumento dos créditos dos organismos financeiros internacionais não se concretizam nas reuniões do FMI e do Banco Mundial, em setembro<sup>25</sup>, o Brasil se vê obrigado a recorrer ao FMI em novembro seguinte, o que redundava em que as linhas de crédito para os

---

<sup>22</sup> CARNEIRO, *op. cit.*, p. 310.

<sup>23</sup> Ver DIAS CARNEIRO, Dionísio e MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1989-1984. In: Abreu (org.), *op. cit.*, p. 323-346, p. 323.

<sup>24</sup> CARNEIRO e MODIANO, “Ajuste externo e desequilíbrio interno”, *op. cit.*, p. 328.

<sup>25</sup> Na reunião do FMI de Toronto, em setembro de 1982, esperava-se a criação de um fundo de emergência de US\$ 25 bilhões, o que não se concretizou; AIRES CERQUEIRA, Ceres. *Dívida Externa Brasileira: Processo Negocial, 1983-1996*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1997, p. 16.

bancos brasileiros no exterior fossem subitamente cortadas. Estava oficialmente inaugurado o período de crise das dívidas das economias latino-americanas. Ainda que a moratória mexicana não fosse seguida pela do Brasil, o certo é que, no final de 1982, impôs-se como necessária a supervisão do FMI sobre as contas brasileiras, por meio de um acordo formal para o funcionamento do novo esquema de financiamento externo, o primeiro concluído em mais de uma década de um histórico de relacionamento nem sempre tranqüilo<sup>26</sup>.

### Crise e castigo em uma era de transformações financeiras: 1982-1987

O acerto com o FMI foi surpreendentemente rápido. Entre o início de 1983 – quando um acordo dito EFF (*Extended Fund Facility*) é negociado – e no final do regime militar o Brasil beneficiou-se de créditos emergenciais do Fundo, mas não conseguiu cumprir a maior parte das exigências e requerimentos formulados pelo *staff* do órgão e estabelecidos por sua diretoria, pois que não obtinha condições políticas para um conjunto de reformas tendentes a desindexar a economia e a colocar as contas públicas sob controle<sup>27</sup>. A condução do processo de

<sup>26</sup> A história desses anos tumultuosos está contada no livro de James M. Boughton, *Silent Revolution: the International Monetary Fund, 1979-1989*. Washington: International Monetary Fund, 2001, cujos principais episódios relativos ao Brasil foram resumidos em meu trabalho, “O Brasil e o sistema de Bretton Woods: instituições e políticas em perspectiva histórica, 1944-2002” In: OLIVEIRA MAZZUOLI, Valério de e SILVA, Roberto Luiz (orgs.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 30-64. Ver o capítulo “O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-2001” de meu livro *Os Primeiros Anos do Século XXI, op. cit.*, p. 189-232.

<sup>27</sup> A primeira Carta de Intenções, nessa fase da crise da dívida externa, foi redigida em janeiro de 1983, com sete outras cartas se sucedendo nos dois anos seguintes. As constantes negociações de novos compromissos são explicadas pelas desvalorizações da moeda – como ocorreu, por exemplo, com a correção cambial de 30%, em fevereiro de 1983 –, pelos ajustes introduzidos nos investimentos públicos e pelas projeções de metas de inflação, sempre defasadas em relação aos resultados efetivos. Em todo caso, o ajuste das finanças públicas foi em grande medida com base nos cortes de despesas das empresas estatais, o que determinou que a taxa de investimento despencasse do patamar de 20% do PIB vigente até 1983 para 14,7% do PIB em 1983; CARNEIRO e MODIANO, *Ajuste externo, op. cit.*, p. 334.

entendimentos do Brasil com o Fundo foi bastante errática e irregular: logo depois do descumprimento das metas acertadas no Acordo de Facilidades Ampliadas (EFF) do início de 1983, nova missão do FMI veio ao Brasil para tentar convencer as autoridades brasileiras a desindexar a correção automática dos salários, além obviamente de estabelecer metas precisas para a redução da inflação.

O que se buscava, sobretudo, era a chancela do Fundo para novos empréstimos-ponte dos credores comerciais, o que foi conseguido com algumas hesitações, um pouco de inspiração e muita transpiração dos negociadores brasileiros e do comitê assessor dos bancos. Uma reunião organizada em Nova York, em dezembro de 1982, com as principais instituições financeiras internacionais deu a partida ao primeiro programa de financiamento para 1983, chamado de Fase I.

As necessidades de recursos do país, à época, totalizavam US\$ 4,4 bilhões. Assim, foi solicitado aos bancos que representavam aproximadamente 90% da dívida de médio prazo [em número de 173], que subscrevessem tais recursos<sup>28</sup>.

Paralelamente, em vista dos atrasados nos créditos bilaterais oficiais, o Brasil negociou também com o Clube de Paris, chegando em 1983 a um acordo (Fase I) com 16 países credores, reescalando US\$ 3 bilhões

O alívio foi, porém, momentâneo: a recessão mundial derruba novamente as exportações brasileiras, em 1983, e o governo se arrasta na elaboração de cartas de intenção, uma após a outra, nas quais as metas internas (inflação, *déficit* público, orçamento, meio circulante) têm sempre de estar sendo ajustadas em função da conjuntura política, que já então apontava para a redemocratização. Em junho de 1983 foram iniciadas negociações para uma Fase II do programa de financiamento, com vistas, sobretudo, a equacionar o problema das linhas de crédito de curto prazo. A recuperação econômica parcial obtida, em 1984, poderia ter levado a mudanças no padrão de negociações com o FMI, o que não se concretiza, porém, já que tanto

---

<sup>28</sup> CERQUEIRA, *Dívida Externa, op. cit.*, p. 22.



o Fundo quanto a banca internacional preferiram esperar a instalação do novo governo<sup>29</sup>.

Os conflitos de ordem interna tanto distributivos quanto de natureza política tornavam extremamente difícil a renegociação da dívida externa, seja a oficial, que teria de ser renegociada no âmbito do Clube de Paris, seja a comercial, para a qual os instrumentos de coordenação dos credores ainda eram incipientes e improvisados. A estrutura dos empréstimos consorciados, envolvendo dezenas, senão centenas de bancos – os chamados *syndicated loans*, dos quais o Brasil fez largo uso, inclusive para grandes obras de infra-estrutura, como a construção da barragem de Itaipu – era obviamente uma dificuldade: um comitê assessor dos bancos credores foi rapidamente constituído, mas seu funcionamento deixava bastante a desejar, em face das disputas entre os próprios bancos para um tratamento preferencial para os seus créditos.

De fato, a inadequação dos mecanismos institucionais para um encaminhamento adequado do problema da dívida externa era patente. Por um lado, os bancos privados tinham sido extremamente irresponsáveis ao conceder empréstimos sobre empréstimos aos governos dos países em desenvolvimento, na suposição absurdamente anti-histórica de que estados soberanos não vão à bancarrota e não declaram moratória. Eles estavam esperando que o governo dos EUA e o próprio FMI garantissem pelo menos o pagamento dos juros por parte dos devedores, algo que esteve sob risco em diversas ocasiões. Por outro lado, o FMI estava apenas equipado para tratar de desequilíbrios temporários de balanço de pagamentos, não para administrar prolongado processo de renegociação de dívidas soberanas e comerciais. O FMI teve de fazer esse aprendizado no próprio fogo

---

<sup>29</sup> “O ajustamento externo da economia brasileira, conduzido no período 1981-1984, foi bem-sucedido, no estrito senso da geração de vultosos *superávits* comerciais e do reequilíbrio da conta corrente do balanço de pagamentos em período relativamente curto”; Carneiro e Modiano, *op. cit.*, p. 343. “O *superávit* comercial atingiu [em 1984] US\$ 13,1 bilhões, superando em muito a projeção inicial de US\$ 9 bilhões. O nível de reservas internacionais, em 31.12.84, alcança valores praticamente iguais ao de 31.12.78, ou seja, US\$ 11,9 bilhões, após o nível de US\$ 3,1 bilhões registrado em janeiro de 1983”; CERQUEIRA, Ceres, *Dívida Externa Brasileira, op. cit.*, p. 35.

da crise da dívida. Entre 1979 e 1983, dezenas de países recorreram ao Fundo: “a dívida dos países em desenvolvimento importadores de petróleo, que em 1973 estava em patamares inferiores a US\$ 100 bilhões, em 1981 elevou-se para US\$ 450 bilhões e em 1982 para US\$ 500 bilhões”<sup>30</sup>.

Em meados dos anos 80 se assistiu ao surgimento de “visões alternativas” para o tratamento da dívida, inovando em relação à abordagem estritamente financeira das experiências históricas precedentes. Foros informais de consulta como o “consenso de Cartagena”<sup>31</sup> – de que participou o Brasil, mais pela sua diplomacia do que pelas suas autoridades financeiras – impulsionaram esse tipo de “politização” da questão da dívida, mas deve-se reconhecer que seus resultados práticos foram modestos, a despeito de terem os países do G-7 passado a aceitar como inevitáveis os esquemas de redução do principal e dos juros, em especial para países pobres altamente endividados. Essas iniciativas de abatimento da carga da dívida oficial passaram a ser conhecidas pelos nomes das cidades nas quais o G-7 realizava suas reuniões anuais: *menus* de Toronto, de Londres, de Nápoles e de Lyon, nenhum deles aplicado ao Brasil, em vista das dimensões de sua economia e de sua posição mais sólida das contas externas.

A partir daí – e a despeito de renegociações conduzidas no âmbito do Clube de Paris – os desencontros entre o Brasil e a comunidade de credores oficiais e privados foram frequentes, atravessando inclusive a mudança de regime político do início de 1985, até culminar na moratória de 1987, quando o Brasil, pela primeira vez em muitas

---

<sup>30</sup> CERQUEIRA, *Dívida Externa*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>31</sup> O consenso tem origem em declaração presidencial quadripartite – Argentina, Brasil, Colômbia e México –, feita em 19 de maio de 1984, no sentido de reclamar dos países desenvolvidos medidas de política comercial e financeira para paliar as dificuldades financeiras da América Latina; logo em seguida, sete presidentes da região – acréscimo do Equador, Peru e Venezuela – mandaram mensagem ao G-7, reunido em Londres, em junho desse ano; finalmente, uma reunião ministerial foi realizada em Cartagena (19-22 de junho), originando-se daí documento propositivo de medidas de alívio ao problema da dívida externa, em função do qual foram realizadas algumas reuniões técnicas e de ministros do “mecanismo de consulta e seguimento do Consenso de Cartagena”. GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, Ouro e Dívida Externa, de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 159.

décadas, declarou a impossibilidade de continuar honrando os compromissos externos. No final de 1984, em todo caso, o governo tinha sinalizado a intenção de negociar uma Fase III do programa de refinanciamento, contemplando uma reestruturação plurianual em 16 anos, com sete de carência, envolvendo US\$ 45,3 bilhões de dívida vincenda no período 1985-1991, inclusive US\$ 8,2 bilhões referentes a obrigações da Fase I que venciam dentro desse período.

Negociações, nesse sentido, foram concluídas com o *Bank Advisory Committee*, mas a ausência de recomendação do Fundo, que dependia de revisão do programa de ajuste econômico-financeiro para 1985 (que não chegou a ser efetuada), determinou a não formalização dos contratos<sup>32</sup>. Em janeiro de 1985, como forma de pressionar por novas facilidades creditícias, o governo brasileiro anunciou que suspenderia o pagamento de juros sobre a dívida oficial bilateral até o reescalonamento dessas dívidas, ao que o Clube de Paris respondeu que o estabelecimento de um acordo *stand-by* com o FMI era a condição necessária para fazê-lo.

A redemocratização política cria maior instabilidade macroeconômica, já que os cortes de gastos e a austeridade monetária prometida se chocavam de frente com as demandas sociais na frente interna. As negociações com o FMI se convertem, então, em espetáculo público, com intenso assédio da imprensa sobre as delegações do Fundo e demonstrações explícitas de “soberanismo atingido” por parte de movimentos políticos, o que complicou a tarefa de chegar a um acordo aceitável para ambas as partes. A substituição de Francisco Dornelles por Dilson Funaro no comando da Fazenda, em meados de 1985, não foi particularmente bem-sucedida em termos de entendimentos com o FMI e com os demais credores oficiais e privados.

No plano interno, sinalizando a prioridade para a estabilidade, economistas se dedicam a conceber planos heterodoxos de combate à inflação. A primeira tentativa de controle da inflação, no governo José Sarney (1985-1990) deu-se mediante um tratamento de choque, o Plano Cruzado (fevereiro de 1986), caracterizado pelo congelamento

---

<sup>32</sup> CERQUEIRA, *Dívida Externa, op. cit.*, p. 35-36. Um acordo “de Fase III” foi finalmente alcançado em 1986 com os credores comerciais, mesmo sem o aval do FMI.

de preços, tarifas e câmbio e pela troca de moeda. Foi seguido, oito meses depois, pelo plano Cruzado 2, já num contexto de aumento de tarifas e de reajuste generalizado de preços, com a conseqüente reindexação da economia e a criação de gatilho salarial (cada vez que a inflação superasse 20%).

No plano externo, o novo ativismo dos devedores – como a limitação unilateral do pagamento da dívida a 10% das exportações, decretada pelo presidente do Peru, Alan Garcia – e uma inflexão dos credores, a partir de 1985, abriu o caminho para maior realismo no tratamento da questão. Apenas em fevereiro de 1986 o Brasil conseguiu chegar a um acordo com os credores, para a concretização da Fase III do programa de refinanciamento: o pacote total correspondia a um montante de UD\$ 24,8 bilhões, mas o reescalonamento das obrigações devidas em 1985 e vincendas em 1986 se deu sob a forma de dois acordos de US\$ 6,1 bilhões – com sete anos de prazo para amortização, com cinco de carência – e de US\$ 9,5 bilhões, respectivamente, este último sob a forma de “depósitos à vista” no Banco Central. Dois outros contratos cobriam as necessidades de financiamento comercial e interbancário, válidos até o primeiro trimestre de 1987<sup>33</sup>.

No caso dos créditos oficiais – tendo o Brasil engajado negociações da Fase III –, o Clube de Paris concordou em negociar o reescalonamento da dívida brasileira da Fase II, mesmo na ausência de acordo formal com o Fundo, o que foi efetuado entre dezembro de 1986 e janeiro de 1987, envolvendo montante de US\$ 3,7 bilhões, acrescentado de atrasados por um valor de US\$ 374 milhões.

## Ensaio de estabilização na era da globalização financeira: 1987-1994

O evento mais importante do ano de 1987 foi a decretação da moratória sobre a dívida externa, decidida pelo presidente Sarney em fevereiro desse ano. Longe de constituir uma estratégia deliberada de “enfrentamento político” do problema da dívida, representou a

---

<sup>33</sup> CERQUEIRA, *Dívida Externa, op. cit.*, p. 39-41.

culminação de uma série de problemas trazidos com a introdução do Plano Cruzado, implementado um ano antes pelo ministro Funaro. O controle de preços gerou desabastecimentos, levando o governo a autorizar importações. As reservas, em conseqüência, caíram a níveis irrisórios, o que determinou a decretação da moratória como expediente de caixa, não como tática negociadora. Com efeito, a dívida total era então de US\$ 121 bilhões e as reservas brutas tinham caído de US\$ 9,25 bilhões no final de 1985 para menos de US\$ 4 bilhões no momento de sua decretação<sup>34</sup>.

A moratória tomou a forma de duas medidas do Banco Central, determinando a suspensão das remessas ao exterior dos juros devidos sobre a dívida de médio e longo prazos e das obrigações decorrentes das linhas de créditos de curto prazo<sup>35</sup>. Apresentada como solução aos problemas do Brasil, ela acarretou dificuldades no relacionamento com os credores externos, criando constrangimentos e outros efeitos graves, que repercutiriam, nos anos futuros, na capacidade de endividamento externo e no próprio preço a pagar pelas emissões e tomadas de capitais internacionais.

Tão negativos foram os efeitos para a situação financeira do Brasil que o novo ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser Pereira (abril-dezembro de 1987), tentou retomar os entendimentos com os credores – Fase IV – com base em um plano de securitização da dívida. A idéia foi exposta durante seminário em Viena e depois apresentada, em 25 de setembro de 1987, ao secretário americano do Tesouro, James Baker, que a recebeu com um *non-starter*. O esquema, bastante inovador para a época, envolvia a troca de dívida velha por bônus – “securitização” –

---

<sup>34</sup> A moratória, de fato, já vinha sendo preparada por um grupo restrito de assessores do ministro Funaro, entre eles o economista Paulo Nogueira Batista Jr.; ver seu livro *Da Crise Internacional à Moratória*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. Um depoimento de primeira mão é oferecido pelo então embaixador em Washington, e futuro ministro da Fazenda, Marcílio Marques Moreira, *Diplomacia, Política e Finanças: de JK a Collor: 40 anos de história por um de seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 163-183; Marcílio confirma sua preferência por uma moratória negociada, em lugar da confrontacionista, que foi seguida pelo presidente Sarney, por motivos políticos: “Como não podia deixar de ser, a moratória teve as piores repercussões possíveis”; p. 166.

<sup>35</sup> CERQUEIRA, *op. cit.*, p. 42.

com prazos longos de vencimento e taxas de juros compatíveis com a capacidade de pagamento do Brasil<sup>36</sup>.

A proposta não foi considerada pelos credores, em função dos custos envolvidos na operação de troca, que deveria comportar deságio do principal e perdão dos serviços atrasados. Mesmo se o princípio viria a ser mais tarde aceito pelas autoridades americanas, a posição do comitê assessor de bancos, naquele momento, era a de que a proposta deveria ser mais realista do ponto de vista dos credores e envolver recursos de outras fontes, notadamente do Clube de Paris e agências multilaterais. Um acordo interino de financiamento foi, ainda assim, concluído no final desse ano, por meio do qual 114 bancos credores concediam ao Brasil um empréstimo-ponte de US\$ 3 bilhões destinado ao pagamento dos juros devidos ao longo de 1987, por um valor total de US\$ 4,5 bilhões (sendo o restante coberto pelas reservas brasileiras).

A moratória dos juros da dívida externa decretada em 20 de fevereiro de 1987 foi oficialmente suspensa pelo governo brasileiro em 3 de janeiro de 1988, com o pagamento de cerca de US\$ 1 bilhão de juros vencidos entre 1º de outubro e 15 de dezembro de 1987. Esse depósito fazia parte de um acordo provisório, visando normalizar os pagamentos de juros suspensos com a moratória, que totalizava US\$ 4,5 bilhões<sup>37</sup>.

A formalização das negociações da Fase IV, entretanto, só se deu no decorrer de 1988, por meio de contratos de financiamento novo (US\$ 5,2 bilhões, por um prazo de 12 anos, com cinco de carência), de reestruturação da dívida de médio e longo prazo (envolvendo vencimentos de principal de 1983 a 1993, por um valor global de US\$ 61 bilhões), de manutenção das linhas de crédito comercial e interbancário (pela soma total de US\$ 14,4 bilhões) e de conversão de

---

<sup>36</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz (org.). *Dívida Externa: crise e soluções*. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 241-246; Ver, igualmente, nessa mesma coletânea, o trabalho de BAER, Mônica. “A dívida externa brasileira: estratégias de negociação e impactos internos (1983-1987)”, p. 184-218.

<sup>37</sup> MODIANO, Eduardo. A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989. In: Abreu (org.). *A Ordem do Progresso, op. cit.*, p. 347-386, ver p. 372.

dívida em bônus de saída (valor aproximado de US\$ 1 bilhão). O acordo de reestruturação das dívidas de médio e longo prazo (Multi-Year Deposit Facility Agreement – MYDFA) incorporava também recursos já estruturados relativos aos anos de 1983 (Fase I), 1984 (Fase II) e 1985 (Fase III), com um prazo de amortização de vinte anos, sendo sete de carência, estando, portanto, os pagamentos plurianuais previstos para ter início em 1995<sup>38</sup>.

Os acordos da Fase IV foram assinados em setembro de 1988 e já em novembro do mesmo ano, quando estava previsto o início da disponibilidade de parte dos recursos para operações de reempréstimo no país, o Brasil deixou de cumprir as cláusulas do acordo, partindo daí para uma mudança no enfoque da questão da dívida externa brasileira<sup>39</sup>.

No intervalo, o sucessor de Bresser na Fazenda, Maílson Ferreira da Nóbrega, assinou uma Carta de Intenções com o Fundo, em junho de 1988, prevendo a negociação de novo acordo *stand-by* e antecipando negociações com banqueiros e o Clube de Paris. Em agosto, o Brasil conseguiu sacar uma parcela de 365 milhões de DES de um total de mais de 1 bilhão aprovados. Buscou em seguida regularizar a situação com o Clube de Paris, o que foi feito por meio de um acordo cobrindo a Fase III (bilateral), assinado em julho de 1987, por um montante de US\$ 5 bilhões. As turbulências políticas do final do governo Sarney e as expectativas geradas pela nova Constituição minaram os esforços do ministro Maílson no sentido de alcançar acordos consistentes e duráveis com a comunidade financeira internacional.

Poucos meses depois de promulgada a nova Constituição, em outubro de 1988, e tendo prosseguimento a aceleração do processo inflacionário, o Brasil conhecia nova tentativa de estabilização, o Plano Verão (janeiro de 1989), também marcado pela tentativa de desindexação, pelo congelamento de salários e de tarifas e novamente caracterizado por uma reforma monetária que, ao cortar três zeros do cruzado,

<sup>38</sup> CERQUEIRA, *op. cit.*, p. 44-50.

<sup>39</sup> CERQUEIRA, *op. cit.*, p. 59-60.

converteu-o em cruzado novo. Seus efeitos foram igualmente efêmeros, pois a inflação já chegava a 10% no quarto mês de vigência, obrigando a reindexação da economia e à manutenção de juros elevados (34,44% ao ano de taxa real). A despeito de um *superávit* comercial de US\$ 16 bilhões em 1989, o aumento nas remessas de lucros e dividendos e a repatriação de investimentos estrangeiros obrigaram o governo a suspender parte dos pagamentos ao exterior, a fim de garantir um patamar mínimo de reservas.

Nessa época, o Fundo e as autoridades americanas já estavam convencidos que era preciso separar a estratégia do tratamento da dívida dos interesses dos banqueiros privados, o que foi logrado, em 1989, por meio do Plano Brady, que previa uma estratégia mais flexível para o *debt relieve* para o apoio do FMI aos novos esquemas de facilitação da renegociação dos créditos oficiais e dos empréstimos privados. Anunciada em março de 1989 pelo novo secretário do Tesouro americano, Nicholas Brady, essa iniciativa previa a troca da dívida por bônus soberanos dos países devedores, envolvendo abatimento do total negociado, seja sob a forma de redução do principal, seja por alívio da carga dos juros. Os novos bônus deveriam prever a garantia integral ou parcial de pagamento do principal ou dos juros, podendo haver financiamento do Banco Mundial ou do BID para tal efeito<sup>40</sup>. A despeito das novas possibilidades abertas pelo Plano Brady, rapidamente aproveitadas pelo México e pela Venezuela, o Brasil tardou a beneficiar-se desse esquema.

No que restou do ano, marcado pelas primeiras eleições diretas para presidente em trinta anos, o governo Sarney não mais conseguiu, a despeito da contenção dos preços e outras medidas emergenciais, estabilizar a economia e fazer retroceder a inflação: esta, que no início do mandato presidencial se situava em torno de 250% ao ano (mas com tendência a 1000%) e que tinha conhecido o curto retrocesso do Plano Cruzado, acelera-se pouco a pouco, até aproximar-se da hiperinflação no final do governo, em março de 1990. O novo governo, de Fernando Collor, começa com medidas de choque, implantando

---

<sup>40</sup> CERQUEIRA, *Dívida Externa, op. cit.*, p. 73.



um plano de estabilização que reteve grande parte da moeda indexada no Banco Central (80% da liquidez existente), mas que também adota, pela primeira vez, a flutuação cambial (suja); expedientes diversos começam a liberar esses recursos e, com eles, retorna a inflação. Até a introdução de um novo plano de estabilização, a partir do final de 1993, a economia brasileira ficou restrita a controles dos fluxos de caixa e a medidas de contenção do gasto público. Tem início nessa época a saída do Estado de uma ampla gama de setores produtivos, a partir de ambicioso esquema de privatizações e de desregulamentação.

Paralelamente a iniciativas de abertura econômica e de liberalização comercial na área externa, o governo tentou um retorno à normalização das relações do Brasil com a comunidade de credores. Mas, uma Carta de Intenções, negociada em setembro de 1990 com o FMI, não teve implementação, em virtude das inconsistências do plano de estabilização de março desse ano. A economia entrou numa rota hiperinflacionária: a indexação generalizada impedia os efeitos de uma hiperinflação aberta, mas, também, inviabilizava os instrumentos tradicionais de política econômica.

Em outubro de 1990, proposta apresentada no âmbito da primeira etapa da Fase V do programa de financiamento externo, tinha como objetivo normalizar a relação com os credores e chegar a uma solução definitiva para o problema da dívida, adotando um enfoque fiscal (compatibilização das remessas ao exterior com a capacidade de pagamento do Brasil). A proposta envolvia securitização da dívida (com troca da dívida velha por novos bônus de até 45 anos, mas sem garantias), exclusão da dívida do setor privado (que passaria a ser livremente remissível ao exterior nos prazos acordados), normalização dos créditos de curto prazo (linhas comerciais e interbancárias) e pagamento dos montantes devidos aos credores privados vincendos até o final de 1990 com base em empréstimo-ponte a ser fornecido pelos próprios credores. “A proposta, tal como apresentada, não foi aceita pelos credores”<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> CERQUEIRA, *Dívida Externa, op. cit.*, p. 62.

Ainda assim, foram mantidas as negociações com os credores, tendo o governo adotado, entre o final de 1990 e início do ano seguinte, medidas de caráter unilateral que corrigiam a suspensão dos pagamentos de juros decidida em janeiro de 1989: (a) liberou os pagamentos devidos pelo setor privado e pelas instituições bancárias do setor público aos credores privados no exterior; (b) liberou os pagamentos de 30% do valor dos juros devidos pelo setor público a credores privados; (c) tornou voluntárias as linhas de crédito comercial e interbancário. Era o início da “desestatização” da dívida externa<sup>42</sup>.

Como resultado das negociações com os credores – mesmo na ausência de qualquer aval do FMI –, foi concluído, em abril de 1991, um acordo de regularização dos juros devidos no período 1989-1990 e não remetidos ao exterior, documento aprovado em junho seguinte pelo Senado Federal, que já tinha estabelecido, pela Resolução nº 82, de dezembro de 1990, parâmetros para a negociação da dívida externa do setor público. Pelo acordo, o Brasil se comprometia a pagar 25% do total devido (US\$ 9,1 bilhões), observado o limite de US\$ 2 bilhões, sendo o restante, no valor de US\$ 7,1 bilhões, transformado em bônus<sup>43</sup>.

Essa troca de atrasados por bônus, feita em duas etapas, envolveu complexas negociações, concluídas apenas em meados de 1992 e objeto de acordo formal feito em Toronto em setembro de 1992, já, então, na gestão do ministro Marcílio Marques Moreira.

Ficou acertado que os bônus não ficariam sujeitos a reestruturações futuras nem serviriam de base para eventuais pedidos de dinheiro novo; além disso, foram qualificados para participar do Programa Nacional de Desestatização, bem como de outros programas de investimento que viessem a ser criados pelo governo<sup>44</sup>.

A conjuntura relativamente favorável permitiu fechar, em fevereiro de 1992, novo acordo com o Clube de Paris (Fase IV), no qual

---

<sup>42</sup> Idem, p. 63.

<sup>43</sup> Idem, p. 64.

<sup>44</sup> CERQUEIRA, *Dívida Externa, op. cit.*, p. 67.

US\$ 8,6 bilhões, do total reescalonado de US\$ 21 bilhões, eram representados por débitos atrasados. Pela primeira vez foi possível incluir nessas negociações, que cobriu 90% da dívida pública oficial, obrigações decorrentes de reestruturações anteriores (Fases I e II); os pagamentos foram escalonados entre 1995 e 2006, com juros crescentes a cada ano<sup>45</sup>.

A despeito dos progressos na frente externa e de um pequeno *superávit* fiscal no plano interno, o Brasil continuava a sofrer os efeitos de uma inflação persistente, tendo enfrentado recessão em 1992, agravando o cenário politicamente instável derivado do processo de *impeachment* contra o presidente Collor de Mello. Essa conjuntura determinou a manutenção de juros elevados e de um câmbio real competitivo. O final da Rodada Uruguaí do Gatt, nessa conjuntura, e a reforma tarifária iniciada em 1990, compatível com a Tarifa Externa Comum do Mercosul, em fase de definição, determinaram o prosseguimento da abertura econômica e da liberalização comercial.

Tem início, então, uma segunda etapa da Fase V do processo de renegociação da dívida externa, cobrindo, desta vez, a reestruturação do estoque da dívida de médio e longo prazos do setor público. A delegação brasileira passou a ser chefiada por Pedro Malan, que alcança um acordo de princípio com o comitê assessor de bancos, em julho de 1992. Ultimado e detalhado durante meses, o acordo, negociado em suas grandes linhas no espírito do Plano Brady, foi finalmente concluído em novembro de 1993, já tendo como responsável pela Fazenda o senador Fernando Henrique Cardoso, passando Malan à presidência do Banco Central. Esse acordo recolhia os contratos anteriormente objeto do acordo plurianual de reestruturação de 1988 (MYDFA), à exclusão da dívida privada e dos bancos públicos – com pagamentos já liberalizados desde 1991 – tendo sido incluídos os vencimentos posteriores a 1993 (não cobertos pelo MYDFA), de maneira a englobar, em um único instrumento, a totalidade da dívida externa do setor público, contratada até dezembro de 1982<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> CERQUEIRA, *Dívida Externa, op. cit.*, p. 107.

<sup>46</sup> *Idem*, p. 71-74.

Esse acordo contemplou a troca, efetuada em abril de 1994, da dívida pública por uma combinação de seis bônus: (1) bônus de desconto (*discount bond*, com redução de 35% do valor de face, pago em trinta anos, pagamento único no final, com juros Libor, mas 13/16 de 1% ao ano, um montante global de US\$ 7,3 bilhões); (2) bônus ao par (*par bond*, valor face, com taxa de juros crescente, de 4% no primeiro ano, 5% no terceiro e 6% do sétimo ao trigésimo ano, por um valor global de US\$ 10,5 bilhões); (3) bônus de redução temporária de juros (*front-loaded interest reduction bond*, FLIRB; juros de 4% a 6%, em 15 anos, com nove de carência, por um valor total de US\$ 1,7 bilhão); (4) bônus de capitalização ("*C*" *bond*; amortizado em vinte anos, com dez de carência, taxa de juros crescente, passando a 8% no sétimo ano, por um valor global de US\$ 7,9 bilhões); (5) bônus de conversão da dívida (*debt conversion bond*; amortizado em 18 anos, com dez de carência, juros Libor mais 7/8 de 1% ao ano, por um valor total de US\$ 8,5 bilhões); e (6) bônus de dinheiro novo (*new money bond*; em 15 anos, com sete de carência, juros similares ao anterior, pelo valor de US\$ 2,3 bilhões)<sup>47</sup>. O acordo previu, ainda, a possibilidade de recompra da dívida, pré-pagamentos e operações de troca de títulos.

## De novo no turbilhão financeiro internacional: 1994-2004

Dez anos depois de seu início, o Brasil havia logrado, se não eliminar, pelo menos controlar os efeitos da crise externa de pagamentos aberta com a crise da dívida e a inadimplência parcial de 1982, ampliada e prolongada pelas repercussões da moratória de 1987. A fragilidade financeira permanecia evidente, mas o governo tinha começado a normalizar suas relações com a comunidade financeira internacional. Às vésperas do Plano Real de estabilização, e começando a beneficiar-se da abundância de recursos carreados no bojo da grande onda de liquidez internacional criada pela globalização financeira, o Brasil iniciava de modo otimista sua inserção na nova fase do capitalismo triunfante. A face menos risonha da liberalização financeira estava,

---

<sup>47</sup> Idem, p. 75-76.

entretanto, à espreita, como demonstrado logo a seguir pela *débâcle* do mesmo país que tinha dado início à crise da dívida de 1982: o México.

O presidente Fernando Henrique Cardoso, eleito no primeiro turno em outubro de 1994, em virtude do sucesso do Plano Real, inicia sua gestão em janeiro seguinte com um grande desafio externo: controlar os efeitos da crise do México, de dezembro daquele ano, e garantir a manutenção da estabilidade cambial, uma das bases da transição econômica, junto com o desmonte dos mecanismos de indexação e o ingresso de capital externo. De fato, o excesso de liquidez internacional, aliado às altas taxas de juros praticadas no Brasil, contribui para o ingresso maciço de capital estrangeiro na economia, valorizando o real (que sai de uma taxa de 0,94 por US\$ 1, em julho de 1994, quando foi lançado, para 0,84 no final do ano) e reforçando as reservas internacionais (que passam de menos de US\$ 30 bilhões no começo do ano para mais de US\$ 42 bilhões em outubro de 1994).

A crise mexicana foi contornada por meio de forte desvalorização do peso e um pacote de ajuda montado pelos EUA no valor de US\$ 48 bilhões. O Brasil decidiu manter a relativa sobrevalorização da moeda, funcional no combate à inflação, mas optou por fazer pequeno ajuste na política cambial, mediante a adoção do sistema de bandas cambiais explícitas, com deslizamentos sucessivos no valor da moeda para refletir a inflação residual. A valorização do real alcançada no período inicial do programa de estabilização seria corrigida progressivamente, inclusive como forma de inverter o crescente *déficit* comercial desde seu lançamento.

Com a desestatização de vários setores da economia e a retomada do processo de privatização, os capitais internacionais afluíam em grande volume aos leilões de venda de empresas públicas e, também, em função das oportunidades prometidas pela nova fase de abertura com estabilidade política. O Brasil parecia, portanto, se inserir plenamente na globalização financeira, sem atentar, no entanto, para os mesmos fatores de risco que tinham desestabilizado outras economias: o crescimento dos *déficits* em transações correntes, o aumento da dívida pública e o grande peso da dívida externa em relação às receitas de

exportação, mesmo que grande parte daquela fosse agora de natureza privada e não mais pública como nos anos 70.

A expansão da dívida pública, por sua vez, não era compensada pelo ingresso de recursos via privatizações, aliás, um dos motivos alegados para a abertura concedida ao capital estrangeiro nos leilões das estatais dos serviços públicos, com facilidades de financiamento dadas pela principal agência de crédito público subsidiado. As reservas internacionais continuavam a aumentar – US\$ 52 bilhões em 1995 e US\$ 60 bilhões em 1996 – mas os *déficits* de transações correntes aumentavam no mesmo período – saindo de US\$ -1,7 bilhão em 1994, para US\$ -18 bilhões em 1995, US\$ -24 bilhões em 1996 (3,27% do PIB) e US\$ -33 bilhões em 1997 e 1998 (4,43% do PIB).

Depois do México, nova série de crises financeiras abalou o mundo a partir de 1997, começando na Ásia, estendendo-se à Rússia, em agosto de 1998, e logo em seguida ao Brasil. A razão do contágio reside nos mecanismos de propagação típicos dos mercados financeiros globalizados: o aumento da vulnerabilidade externa trazida pela abertura aos capitais de *portfólio*, além da liberalização cambial, leva a ataques especulativos contra a moeda administrada e daí à fuga de capitais. Na seqüência do ataque ao sistema de *currency board* de Hong-Kong, em outubro de 1997, o Brasil perdeu US\$ 20 bilhões em reservas em poucos dias, volume recomposto nas semanas e meses seguintes graças aos leilões de privatização do sistema de telefonia. No momento da crise russa, mesmo com o aumento dos juros, as perdas elevaram-se a US\$ 30 bilhões, desta vez sem possibilidade de recuperação devido à perda de confiança na capacidade do país em manter a taxa de câmbio (então em torno de R\$ 1,20/US\$ 1).

Quando a crise financeira internacional atingiu o Brasil e ameaçou propagar-se a outros países emergentes, o sistema internacional ficou sob risco de colapso, o que levou a reuniões de emergência das autoridades do G-7 e do FMI. Mesmo se o Brasil se recusasse, naquele momento, em revisar o seu sistema cambial, um pacote de ajuste fiscal, monitorado pela instituição, foi a condição para se lograr a ajuda financeira do FMI e de países-membro do G-7 e do BIS. Essa ajuda – de US\$ 41,5 bilhões – disponibilizou recursos em caráter preventivo,

ou seja, antes que se manifestasse de fato inadimplência, como ocorreu com o México, seguida de eventual decretação de moratória, como no caso anterior da Rússia.

O pacote, anunciado em 13 de novembro de 1998, foi montado durante a assembléia das instituições de Bretton Woods, no mês de outubro, e complementado por contatos das autoridades financeiras com as principais economias desenvolvidas. Além de 9 bilhões de dólares das instituições multilaterais de crédito (Bird e BID), o Brasil se habilitou a receber cerca de 20 bilhões de dólares no espaço de três meses a partir de novembro de 1998 e até 32 bilhões no prazo de um ano, do FMI e de membros do BIS, dependendo de suas reservas internacionais e do grau de implementação do pacote de ajuste fiscal. O país comprometeu-se a manter a disciplina monetária, mas preservou a política cambial, com base em regime flexível de desvalorizações internas a uma banda de flutuação administrada pelo Banco Central. Esse regime cambial seria, em janeiro de 1999, radicalmente alterado em sua forma de funcionamento, adotando-se, a partir de então, regime de flutuação que se revelou relativamente satisfatório<sup>48</sup>. Ao abandonar a âncora cambial, o Brasil adota o regime de metas de inflação e continua a manter uma política monetária contracionista, que seria complementada, a partir de 2000, por uma Lei de Responsabilidade Fiscal extremamente positiva do ponto de vista do equilíbrio das contas públicas nos três níveis da federação.

A recuperação econômica, na esteira da desvalorização, foi bem-sucedida e, em abril de 2000, o Banco Central anunciou a queda dos juros e o pagamento antecipado (10 bilhões de dólares) dos montantes sacados (20 bilhões) sob o pacote de 1998. Em meados de 2001, contudo, com o surgimento de grave crise financeira na Turquia, o agravamento da crise econômica argentina e o aparecimento de novas incertezas nos mercados financeiros, o Brasil retirou nova “fatia” da linha de crédito *stand-by* ainda aberta, agregando 2 bilhões de dólares às disponibilidades liberadas pelo acordo com o FMI. Para o Brasil, a

---

<sup>48</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-2001 e Diplomacia financeira: o Brasil e o FMI, de 1944 a 2003, passim.*

deterioração argentina – que no final de 2001 teve de abandonar o esquema de conversibilidade –, combinada a problemas conjunturais – crise energética e dificuldades estruturais, como a baixa competitividade externa, a despeito da desvalorização – representou ameaça real ao equilíbrio de um ciclo que vinha prometendo uma fase virtuosa.

A política monetária, confrontada uma vez mais à ameaça inflacionária – em função da queda no câmbio – teve de fazer apelo aos juros altos, como forma de evitar a fuga de capitais. Nessas condições, foi decidida a continuidade do programa de assistência financeira do FMI – que pelos prazos normais deveria encerrar-se em novembro de 2001 –, o que foi implementado em agosto desse mesmo ano, mediante novo acordo preventivo prevendo a liberação de 15 bilhões de dólares, para reforço das reservas internacionais e como garantia contra novos ataques contra o real. Pela utilização desse empréstimo, o Brasil estava pagando entre 4,5% e 5% de juros anuais por 25% do valor do empréstimo e 7,5% pelo restante.

Esse novo acordo de empréstimo – equivalente a cerca de 400% da cota do Brasil junto ao FMI e válido para o período de setembro de 2001 a dezembro de 2002 – deveria permitir cobrir as necessidades em divisas decorrentes de pagamentos devidos pelo serviço da dívida, pela amortização de títulos com maturidade nesse período, bem como outras necessidades da balança de transações correntes, se os investimentos diretos não atingissem patamares satisfatórios. Somados aos recursos disponíveis nas reservas, bem como aos fluxos e disponibilidades das instituições multilaterais de crédito, esse montante deveria dar um horizonte de segurança à administração das contas públicas e externas do Brasil.

De fato, a situação conheceu relativa estabilidade, a ponto de o Brasil se permitir pagar antecipadamente ao FMI, em abril de 2002, cerca de 4,2 bilhões de dólares, um montante similar ao que ele havia sacado preventivamente em setembro de 2001. Em meados de 2002, no entanto, com o recrudescimento da crise no Cone Sul – inexistência total de qualquer acordo da Argentina com o FMI, drenagem quase completa do sistema bancário uruguaio, com fechamento de agências e bloqueio de depósitos, como na Argentina –, além das incertezas



derivadas do processo eleitoral brasileiro – que tendia a favorecer os candidatos presidenciais da oposição –, o Brasil se viu novamente engolfado na voragem da crise financeira, com um declínio abrupto e significativo da paridade do real em relação ao dólar – que praticamente dobrou em dois meses – e brutal aumento da taxa de risco-país.

Já no mês de junho de 2002, ainda no âmbito do acordo em vigor, o governo decidiu sacar cerca de 10 bilhões de dólares dos montantes alocados, assim como obteve do FMI a redução das reservas de garantia (que passaram de 20 a 15 bilhões de dólares). Com a deterioração do cenário financeiro, o governo optou por negociar, em pleno período eleitoral (como tinha ocorrido em 1998), novo acordo de sustentação financeira com o FMI, acertado em 7 de agosto de 2002.

Segundo o novo acordo, que substituiu o anterior e foi o terceiro concluído nas duas administrações FHC, o Brasil passou a dispor, por um período de 15 meses a partir de sua assinatura, de cerca de 30 bilhões de dólares adicionais (em torno de 23,4 bilhões de DES) para utilização em caso de necessidade, sendo que 20% desse valor (em torno de 6 bilhões de dólares) poderiam ser utilizados já em 2002. O piso das reservas foi reduzido em 10 bilhões de dólares (para apenas 5 bilhões), o que liberou de imediato quantia equivalente para utilização na eventual amortização de obrigações externas do país ou para reforço das intervenções do Banco Central no mercado cambial. Para garantir a sustentação fiscal dos novos arranjos, o Brasil comprometeu-se a manter o nível do *superávit* primário em 3,75% do PIB, em 2003 e sua previsível recondução nas diretrizes orçamentárias de 2004 e 2005 (na verdade, o governo Lula, que assumiu em 1º de janeiro de 2003, decidiu elevar esse montante para 4,25% do PIB).

Esse acordo, pelo seu montante sob responsabilidade do próprio FMI – observe-se que os pacotes de maior volume concedidos ao México e à Coréia continham valores concedidos em bases bilaterais pelos Estados Unidos –, foi o maior já registrado na história da instituição, e o Brasil teve o direito de ultrapassar amplamente sua quota legal de saque. Ressalte-se, também, que à diferença de todos aqueles casos, na própria região, na Ásia ou na Europa, nenhum dos

pacotes concluídos com o Brasil foi *ex-post*, ou seja, montado para restabelecer uma situação de desequilíbrio grave de balanço de pagamentos em virtude de crise financeira de proporções dramáticas. Todos os acordos do Brasil feitos com o Fundo, inclusive a renovação, no final de 2003, do pacote de agosto de 2002, o foram de maneira preventiva, justamente para remediar ameaça de desequilíbrio que poderia precipitar uma crise de dimensões mais graves.

Do ponto de vista da balança comercial, a situação conheceu ampla melhoria entre 2003 e 2004, comparativamente aos *déficits* acumulados na primeira fase do real. Com efeito, o Brasil saiu de uma posição de *superávits* confortáveis na segunda metade dos anos 1980 – chegando, por exemplo, a US\$ 19,1 bilhões em 1988 – e mesmo nos primeiros anos da década seguinte – US\$ 15,3 bilhões em 1992 – para *déficits* crescentes na segunda metade da década – chegando a US\$ -8,3 bilhões em 1998. A situação é corrigida a partir de 2001 e ganha grande impulso em 2003 e 2004: de janeiro de 2003 até julho de 2004 o *superávit* acumulado ascendeu a US\$ 27,3 bilhões, ou 5,34% do PIB, com tendência a mais de US\$ 30 bilhões em 2004.

Em conseqüência, as necessidades de financiamento do balanço de pagamentos voltam a patamares mais modestos, como revelado nos números a seguir. A média anual entre 1985 e 1989 foi de US\$ 13,4 bilhões (ou 4,56% do PIB), proporção que se elevou consideravelmente no período 1995-2002, para US\$ 50,9 bilhões (ou 7,86% do PIB). Em contrapartida, de janeiro de 2003 até julho de 2004 essas necessidades se elevavam a US\$ 23,2 bilhões, representando apenas 4,54% do PIB. Em termos de fluxos, observa-se, em compensação, diminuição relativa da importância dos investimentos diretos, como evidenciado nestas médias. Na segunda metade dos anos 80, auge da crise da dívida, com a decretação da moratória, os investimentos líquidos – isto é, entradas e saídas de investimentos diretos e indiretos – foram negativos em US\$ 6,3 bilhões (ou -2,14% do PIB), ascendendo moderadamente para US\$ 7,0 bilhões positivos (ou 1,57% do PIB) no período 1990-1994. O auge desse tipo de fluxo ocorreu entre 1995 e 2002, quando a média anual alcançou US\$ 23,9 bilhões (ou 3,69% do PIB). Na fase recente, de janeiro de 2003

até julho de 2004, o saldo líquido é positivo em apenas US\$ 1,2 bilhões (0,23% do PIB).

No que se refere à dívida externa, tendo em vista a evolução na natureza de sua composição, caberia distinguir entre a parte oficial e a privada. O estoque da dívida externa líquida da União, em dezembro de 1994, ou seja, nos primeiros seis meses do real, era de US\$ 34,8 bilhões (6,41% do PIB), migrando para US\$ 72,5 bilhões (15,78% do PIB) em dezembro de 2002. Ocorreu, portanto, crescimento real em relação ao PIB de 146,18%, comparado com o ano de 1994. Em julho de 2004, esse estoque aumenta para US\$ 73,3 bilhões (mas decrescendo ligeiramente para 13,73% do PIB), o que significa real redução em relação ao PIB de 14,93% comparado com dezembro de 2002.

No cômputo global, o estoque total da dívida externa líquida, pública e privada, era, em dezembro de 1994, de US\$ 107,4 bilhões (19,8% do PIB), migrando para US\$ 195,7 bilhões (42,6% do PIB) em dezembro de 2002 (ou seja, crescimento real de 115,37% em relação ao PIB, comparado com o ano de 1994). Em julho de 2004, esse estoque cai para US\$ 175,9 bilhões (33% do PIB), ocorrendo real queda de 29,3% em relação ao PIB de 2002.

Poder-se-ia dizer que a “vulnerabilidade externa”, ou a dependência financeira, diminuiu no período, mas a situação não é ainda tranquilizadora. No conceito de liquidez internacional (que inclui empréstimos do FMI), as reservas, em dezembro de 1996, eram de US\$ 60 bilhões (não havia, então, dívida com FMI). Em julho de 2004, segundo os últimos dados disponíveis, as reservas estavam em US\$ 49,7 bilhões (com US\$ 26,7 bilhões em dívida com o FMI); ou seja: as reservas ajustadas eram de apenas US\$ 23 bilhões, tendo ocorrido redução de 161% em relação ao ano de 1996.

A fragilidade financeira é ainda mais evidente considerando o estoque da dívida total líquida da União (interna e externa): este saltou de R\$ 87,8 bilhões, em dezembro de 1994 (25% do PIB) para R\$ 1.103,9 bilhões, em dezembro de 2002 (ou 82% do PIB), o que significa crescimento real em relação ao PIB de 226%. No período recente, o alívio foi muito modesto: o estoque total da dívida líquida,

em julho de 2004, ascendia a R\$ 1.261,1 bilhões (79% do PIB), com redução real em relação ao PIB de tão somente 3,48%, quando comparado com dezembro de 2002.

Finalmente, uma avaliação integrada das finanças brasileiras daria um quadro pouco satisfatório: em julho de 2004, considerando também a dívida externa do setor privado, que era de US\$ 102,6 bilhões, ou R\$ 305,7 bilhões (19,21% do PIB), a dívida total – interna, externa, pública e privada – era da ordem de R\$ 1.566,8 bilhões (ou 98,46% do PIB). Dificilmente se poderia falar, assim, em superação da fragilidade financeira do Brasil.

### **A inserção financeira internacional do Brasil: uma perspectiva de meio século**

Como sintetizar, em poucas palavras a evolução financeira externa do Brasil no período coberto por este ensaio? Nos primeiros anos – final da “era Vargas” –, o Brasil participava modestamente dos mercados financeiros, dado o relativo retraimento e introversão de sua economia. A participação do Brasil no comércio internacional continuou modesta em todo o período: em torno de 1% do volume global. Em contrapartida, aumentou sua capacidade de atração de investimentos diretos, assim como ele se tornou, nos anos 70, um dos mais importantes tomadores de recursos nos mercados financeiros comerciais. Tanto os fluxos de capitais de risco, quanto os puramente financeiros foram extremamente importantes no acabamento do processo de industrialização e de construção de uma moderna infra-estrutura de comunicações, transportes e energia.

Esse ciclo “desenvolvimentista” encerrou-se abruptamente em meados dos anos 80, depois dos dois choques do petróleo e da crise da dívida externa, cedendo lugar a movimentos puramente financeiros de capitais, que tinham por função corrigir os excessos cometidos na década anterior. No plano cambial foi mantido, na maior parte do período, o regime de câmbio administrado e de controle de capitais. A implantação do Plano Real coincidiu, e de certa forma provocou, maior liberalização cambial, mas o regime de flutuação não agrada aos “desenvolvimentistas”,

que prefeririam uma política intervencionista nesta área, para manter a competitividade das exportações.

O Brasil chegou à nova onda de globalização financeira e de liberalização comercial com estrutura produtiva pouco competitiva nos mercados dinâmicos de exportação e sobrecarga de obrigações financeiras internacionais extremamente pesada para sustentar um novo ciclo de investimentos pesados no seu sistema produtivo. O Estado, que tinha sido o grande indutor dos investimentos produtivos nos anos de alto crescimento, tornou-se, nos anos 90 e início do século XXI, um “despoupador líquido”, pressionando para baixo a formação bruta de capital fixo. A indústria tornou-se mais “internacionalizada”, tanto pela participação do capital estrangeiro, quanto pelos coeficientes de abertura das próprias indústrias brasileiras, mas a competitividade externa ainda se ressentia da baixa tendência à inovação tecnológica e, sobretudo, do grau modestíssimo de educação formal da classe trabalhadora. Um pouco mais de “globalização” seria, nesse sentido, essencial para elevar ainda mais os índices de produtividade da indústria brasileira.

A liberalização comercial e financeira iniciada com o plano de estabilização conhecido como Plano Real não resistiu à série de crises financeiras que abalou grande número de economias emergentes na segunda metade dos anos 90. Em consequência, o Brasil adotou algumas restrições comerciais e teve de se comprometer com um ajuste fiscal que, de fato, ele nunca tinha conseguido fazer anteriormente, seja nos anos de crescimento acelerado, seja nos de crise econômica.

A despeito da adoção das regras de comportamento econômico recomendadas pelas instituições financeiras multilaterais – um conjunto de princípios identificado com o “consenso de Washington”<sup>49</sup> –, não se pode, a rigor, falar de “neoliberalismo” no caso brasileiro: o Estado continua a adotar práticas intervencionistas, assim como a exercer sobre o setor privado forte regulacionismo, além de uma tributação que se aproxima, segundo alguns, da exação fiscal. Não obstante a persistência

---

<sup>49</sup> KUCZYNSKI Pedro-Pablo e WILLIAMSON John (orgs.). *Depois do Consenso de Washington: crescimento e reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

de inúmeras fontes de fragilidade, reais ou percebidas, a evolução do relacionamento do Brasil com o chamado sistema financeiro internacional pode ser considerada como positiva no período coberto por este ensaio. Depois de uma fase de excessivo otimismo, com apelo exagerado a fontes externas de financiamento, fomos trazidos à realidade prosaica de que “o capital se faz em casa” pela mais grave das crises enfrentadas desde a emergência de uma economia nacional integrada, a partir dos anos 30.

Durante o período recente de estabilização macroeconômica, a fragilidade do *déficit* externo foi, em parte, contrabalançada pela qualidade das entradas de capital de risco, para investimento direto e participação no processo de privatização. Os programas de privatização e de reforma do Estado, a dimensão do mercado interno e do Mercosul e a participação crescente em foros e negociações econômicas relevantes confirmaram, nesse período, o Brasil como um dos mercados emergentes mais atrativos para o investidor internacional. A atual situação de crise no Mercosul, o baixo dinamismo econômico do conjunto da região, bem como dúvidas remanescentes sobre nossa disposição em aceitar acordos de liberalização comercial e de abertura aos investimentos estrangeiros têm trazido certo ceticismo quanto a nossa capacidade em manter um ritmo sustentado de crescimento econômico, condição essencial de atratividade de novos investimentos.

O alto endividamento interno pode representar ameaça à economia, mas as oportunidades crescentes derivadas do processo de crescimento endógeno, da ampliação do mercado doméstico, bem como do entendimento correto com as instituições de Bretton Woods parecem descartar, se não os riscos concretos de novas turbulências financeiras ou cambiais, pelo menos os efeitos mais nefastos da volatilidade dos fluxos de capitais. Na verdade, a solução dos graves desafios colocados à economia e à própria sociedade brasileira depende, como sempre foi o caso, unicamente de nós mesmos.

# Da deterioração dos Termos de Intercâmbio à Consolidação do Modelo Substitutivo de Exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1954 aos nossos dias

*Heloisa C. Machado da Silva\**

## Ação do Estado e Industrialização: política de comércio exterior de 1954-1961

A ascensão de Vargas, após o triunfo da Revolução de 1930, revelou o desenvolvimento de duas tendências importantes para a compreensão da política de comércio exterior brasileira no período em exame. Em primeiro lugar, o Estado foi levado a desempenhar funções mais complexas no âmbito da economia e, em segundo lugar, a política de comércio exterior tornou-se mais ambiciosa, passando a ser vista pelas autoridades monetárias como elemento propulsor da industrialização. Logo no imediato pós-guerra, essa percepção sofreu algumas dificuldades. O governo Dutra traduziu, inicialmente, os valores disseminados pelos Estados Unidos desde a Segunda Guerra Mundial e, conseqüentemente, confiou na livre manifestação da demanda. Todavia, os desejos por importações superaram, em escala considerável, as reais possibilidades de pagamentos no exterior. Em vista da crise cambial brasileira, Dutra implantou um sistema de controle de importações e um Regime de Câmbio com Licença Prévia. A partir desse momento, a política de comércio exterior tornou-se mais introspectiva e autônoma e esse regime passou a ser utilizado pelos governos posteriores para acionar o nacional-desenvolvimentismo, consoante o modelo substitutivo de importações.

---

\* Doutora em História das Relações Internacionais pela UnB e professora do Mestrado em Relações Internacionais da UFRGS.

No decorrer da década de 1950, assistiu-se a momentos distintos na execução do regime de concessão de licenças para importar. No período de 1951 a 1952 a política de comércio exterior manteve a taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada e o regime de concessão de licenças para importar. Houve, entretanto, extremo relaxamento na política de concessão dessas licenças nos sete primeiros meses do governo. Atribuiu-se esse relaxamento às expectativas brasileiras com relação ao novo quadro de relacionamento com os Estados Unidos, consubstanciado na elaboração da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, e à alta nos preços do café, em agosto de 1949. Todavia, essa orientação cambial acarretou surto nas importações e retração nas exportações. O *déficit* na conta-corrente de 1951 alcançou US\$ 615 milhões, financiado basicamente pelo acúmulo de atrasados comerciais<sup>1</sup>.

Para conter o desequilíbrio na balança comercial, Vargas buscou a ampliação do perfil das relações exteriores do Brasil e concentrou esforços na instalação, ampliação e consolidação de indústrias de base, com ampliação de todas as fontes disponíveis, por modo a substituir importações de petróleo e bens de capital, aliviando os encargos do balanço de pagamentos. Nesse sentido, a aproximação com a Europa Ocidental passou a ser vista como estratégica. Ainda em 1952, Getúlio comunicou ao governo da RFA que o Brasil possuía muitos artigos interessantes para a exportação, bem como afirmou que pretendia acelerar o processo de desenvolvimento industrial e de tecnologia nuclear no país. O governo alemão mostrou-se disposto a adquirir grande quantidade de café e couro, interessou-se pelo projeto nuclear brasileiro e, em 1953, a empresa Volkswagen manifestou interesse em instalar-se em território nacional para a fabricação de 13.000 a 14.000 automóveis por ano. O interesse da RFA pela nacionalização da produção de motores despertou apreensão das autoridades em Washington, que embargaram o projeto de cooperação alemã. Em 1953, a conjuntura

---

<sup>1</sup> FONSECA, P. D. *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987, p. 377-402. BESSERMAN, S. "Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954". In: Abreu, M. de P. *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1990, p. 133.



econômica brasileira estava completamente dominada pelo colapso cambial, iniciado em 1952. No plano internacional, Vargas tentava conseguir um empréstimo com o governo norte-americano que lhe permitisse negociar os atrasados comerciais acumulados, principalmente com os Estados Unidos. Para facilitar os entendimentos com os norte-americanos e estimular o ingresso de capitais estrangeiros, Getúlio promulgou a Lei nº 1.807, conhecida como Lei do Mercado Livre, em 7 de janeiro de 1953, concedendo ampla liberdade de movimento ao capital estrangeiro no Brasil, além de reconhecer plenamente o direito de reinvestimento<sup>2</sup>.

Apesar de todas essas medidas visando conter os impasses no relacionamento com a potência do Norte, o panorama das relações internacionais brasileiras modificara-se por completo com a chegada ao poder do candidato do Partido Republicano, general Eisenhower<sup>3</sup>. De imediato, logo se tornou nítido que Eisenhower não financiaria os projetos que a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos elaborasse, bem como não ofereceria colaboração tecnológica alguma para o programa nuclear brasileiro, como compensação pelas vendas de areias monazíticas. Os Estados Unidos alegavam a necessidade de conter gastos, bem como negavam a existência de compromisso no sentido de fazê-lo até determinado limite<sup>4</sup>. Após o final precipitado da CMBEU, Vargas compreendeu que pouco poderia esperar dos entendimentos com os Estados Unidos. Os norte-americanos não possuíam razões para apoiar a expansão industrial do Brasil e, desse modo, favorecer o surgimento de concorrentes domésticos em um mercado onde suas manufaturas efetivamente predominavam. Dessa forma, para sanar as dificuldades no balanço de pagamentos, o governo brasileiro viu-se forçado a alterar radicalmente seu sistema cambial em outubro de 1953. A reforma cambial, que o ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, executou com

---

<sup>2</sup> GUDIN, E. "Multiple exchange rates: the brazilian experience". In: *Economia Internazionale*, vol. IX, nº 3, agosto de 1956, p. 505.

<sup>3</sup> MALAN, P. *Política Econômica e Teorias de Balanço de Pagamentos do Brasil no período de 1946-1979*. Rio de Janeiro, Tese de Livre Docência, Departamento de Economia, UFRJ, 1981.

<sup>4</sup> BESSERMAN, S. *Op. cit.*

a Instrução nº 70 da Sumoc, encareceu os bens de produção importados, estimulando a fabricação de similares nacionais e a utilização da capacidade ociosa da indústria e sua ampliação, para atender a demanda do mercado, bem como introduziu um sistema de pauta mínima para as exportações, isso é, permissão para que os exportadores de certos produtos negociassem no mercado oficial apenas as divisas correspondentes às cotações mínimas fixadas para cada um deles, podendo vender no mercado de taxa livre o que excedesse a esses preços mínimos.

Os resultados dessa política cambial foram, em geral, positivos. As exportações aceleraram seu movimento de recuperação, fechando o último trimestre de 1953 com 34,2% do valor total obtido no ano. As importações, por sua vez, mantiveram-se no mesmo nível dos trimestres anteriores. Porém, as dificuldades surgidas com relação às exportações de minerais estratégicos ao mercado norte-americano, bem como os problemas relacionados à alta nos preços do café e à violenta campanha realizada nos Estados Unidos contra o consumo daquele produto, implicaram queda nas exportações brasileiras de café e dificuldades nas negociações para a exportação de minerais estratégicos dentro do princípio das compensações específicas<sup>5</sup>. Dessa forma, as reais possibilidades de arrecadação estariam comprometidas, o que colocava o Brasil frente a novo colapso cambial.

Logo após o suicídio de Getúlio Vargas, o vice-presidente Café Filho assumiu a Presidência da República e convidou, para a pasta da Fazenda, Eugênio Gudín. Para o Ministério das Relações Exteriores, o novo presidente nomeou Raul Fernandes, partidário intransigente das teses norte-americanas. O novo ministro da Fazenda assumiu em um momento em que o Brasil enfrentava grave crise cambial. Pouco depois de assumir a pasta, Eugênio embarcou para Washington, onde seria realizada a reunião anual com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Mesmo recebido com boa vontade pelos membros do corpo técnico da instituição, Gudín não conseguiu levantar os recursos necessários para evitar o agravamento da crise cambial. Devido à ineficiência dos

---

<sup>5</sup> MACHADO, H. *Op. cit.*

resultados com o governo em Washington, Gudin buscou como alternativa os recursos privados. Um consórcio de 19 bancos liderados pelo *Chase Manhattan* e *Citybank* levantou recursos adicionais de US\$ 200 milhões a serem pagos em cinco anos à taxa de 2,5% ao ano, com a garantia das reservas em ouro que o Brasil possuía. Entretanto, tais empréstimos resolviam somente os problemas mais imediatos do balanço de pagamentos, até que medidas políticas lograssem algum efeito sobre a situação cambial brasileira<sup>6</sup>. Não obtendo sucesso na negociação de crédito externo com as instituições oficiais e privadas, Eugênio preparou, em janeiro de 1955, a Instrução nº 113 da Sumoc, pela qual a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil – Cacex ficava autorizada a emitir licença para a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial ou restrição de qualquer espécie quanto aos similares produzidos no país. Na realidade, essa medida anulava a reforma de outubro de 1953, efetuada pela Instrução nº 70, e instituíva regime de privilégio para o capital estrangeiro, sobretudo o norte-americano.

No que diz respeito às relações exteriores, a atuação da diplomacia de Café Filho caracterizou-se pela ortodoxia e pela concessão aos interesses estrangeiros, sobretudo os norte-americanos. Nessa linha, as autoridades brasileiras buscavam obstaculizar o funcionamento da Petrobras, impedindo a importação de equipamentos destinados ao seu funcionamento. O governo brasileiro alegava a existência de *déficits* no orçamento e impunha a necessidade de conter as importações<sup>7</sup>. As tentativas de concessões de Café Filho, cuja política econômica externa era caracterizada pela oposição ao nacionalismo, atingiram outros setores. Com efeito, a política atômica também fora alvo de assédio norte-americano. Em março de 1955, o embaixador dos Estados Unidos no Brasil, James S. Kemper, encaminhou carta ao Itamaraty propondo a retomada das conversações para a aquisição de trezentas toneladas de monazíticas em troca do fornecimento norte-americano

---

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos e meio de história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 402.

de quinhentas toneladas de trigo. Tal proposta, apesar de prejudicar o comércio com a Argentina, fora bem acolhida no Brasil e, em 3 de agosto de 1955, Raul Fernandes firmou o acordo de troca de monazita por trigo com os Estados Unidos, sem exigir compensações específicas para o desenvolvimento da tecnologia nuclear no Brasil. Apesar do cunho de aproximação com os norte-americanos, Café Filho não pôde atender a todas as pretensões de Washington, entre as quais a reforma cambial, já que os militares e setores nacionalistas opuseram-se à extinção das taxas múltiplas. Apenas revogou as restrições às remessas de lucros para o exterior e, por meio da Instrução nº 113 da Sumoc, anulou o caráter protecionista da Instrução nº 70 e instituiu regime de privilégio para as empresas estrangeiras<sup>8</sup>.

Em 3 de outubro de 1955, Juscelino Kubitschek e João Goulart venceram o pleito para Presidência e Vice-Presidência da República, não obstante as restrições e as ameaças do governo Café Filho. O governo de JK caracterizou-se pelo integral comprometimento do setor público com uma explícita política de desenvolvimento. Em termos de setor externo, as maiores preocupações giravam em torno da deterioração dos termos de intercâmbio, verificadas desde 1954 com a queda nas exportações de café. Dessa forma, a possibilidade de compensar o declínio das exportações tradicionais e manter a taxa de investimentos, necessária ao processo de industrialização, dependia da entrada líquida de capitais autônomos no país. Nessa perspectiva, Juscelino procurou atrair para o Brasil capitais estrangeiros, tanto privados quanto públicos. Para os primeiros, estabeleceu-se uma política cambial extremamente favorável, permitindo movimentos absolutamente livres de entrada e saída. Quanto aos capitais públicos estrangeiros, a possibilidade era menor. É bem verdade que, desde o início de sua campanha, Kubitschek começou a explorar essa possibilidade junto a Washington. Porém, a reeleição de Eisenhower em novembro de 1956, significou a continuidade da política norte-americana de relativa negligência para a América Latina. Para quebrar essa indiferença, JK lançou, em 1958, uma vasta ação política e diplomática, conhecida

---

<sup>8</sup> BANDEIRA, Moniz. *Op. cit.* p. 409.

como Operação Pan-Americana (OPA), cujo objetivo era o aporte de recursos para projetos de desenvolvimento na América Latina<sup>9</sup>.

Com o lançamento da OPA, tornou-se nítida a percepção dos brasileiros de como os Estados Unidos no pós-guerra haviam negligenciado a América Latina, investindo esforços e capitais de reconstrução na Europa, e reconhecia-se que os latino-americanos frustraram-se igualmente ao apoiar Bretton Woods e a criação das agências de fomento, que ignoravam a tarefa de desenvolvimento dos povos. A percepção brasileira reagiu à criação do Mercado Comum Europeu (MCE) em razão da concorrência desigual que ele gerava entre as exportações do Brasil e as oriundas dos então chamados “territórios não-autônomos”. Junto ao Gatt, a representação brasileira protestou contra as discriminações tarifárias e não-tarifárias de que seriam vítimas os países da América Latina, alardeando o atentado que se cometia contra o principal órgão de liberalização e de promoção da competitividade do comércio internacional. Dessa forma, a OPA passou a orientar a política exterior do Brasil para a América Latina mediante um programa de esforços integrados de todo o continente para a realização de projetos de desenvolvimento. Assim, deram-se os primeiros passos para a integração regional e iniciaram-se as negociações para o estabelecimento de uma zona de livre comércio na América Latina<sup>10</sup>.

Paralelamente aos esforços de integração ao continente latino-americano, JK promoveu um ensaio multilateral do comércio exterior brasileiro. A recessão econômica mundial que se acentuava, afetou a economia do país, com refluxo do comércio exterior e refletiu-se com destaque nas características do comércio desigual entre as nações industrializadas e nações exportadoras de produtos primários. Nessa linha, a busca de novos mercados no exterior conformou-se como alternativa, o que implicava a reorientação da diplomacia de JK para a África e o restabelecimento de relações comerciais com a URSS, em

---

<sup>9</sup> CERVO, Amado L. & Bueno, C. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UnB/IBRI, 2002.

<sup>10</sup> MACHADO, H. *Op. cit.*

uma tentativa de ampliar as exportações brasileiras de produtos primários. A reação norte-americana à OPA e às novas tendências externas de Kubitschek passou a ser cautelosa. No entanto, a Revolução Cubana, vitoriosa em 1959, gerou entusiasmo entre os movimentos populares e nacionalistas na América Latina e ampliou o leque das discórdias entre Washington e Havana. Com efeito, o presidente Eisenhower procurou aproximar-se da América Latina com um discurso novo, destinado a articular politicamente uma resistência hemisférica ao perigo cubano. Ao final de seu mandato, Eisenhower apoiou a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e concordou com os estudos de integração econômica da América Latina. Com a nova administração democrata em Washington, sob liderança de Kennedy, amadureceu a idéia de que era necessário sufocar ou ao menos isolar a Revolução Cubana. Nesse sentido, Kennedy apropriou-se da idéia de JK e lançou a Aliança para o Progresso como uma resposta à crise de Cuba. Na realidade, a criação da Aliança para o Progresso correspondeu a uma reação norte-americana no sentido de esvaziar a proposta de JK, o que, de certa forma, teve êxito. A própria criação do BID e o lançamento da Aliança para o Progresso não representaram necessariamente vitória de JK, mas, sim, estratégia norte-americana de apropriar-se do conteúdo da OPA. Todavia, o resultado mais promissor da Operação foi a aproximação do Brasil com os países do continente latino-americano, a ponto de se haver implantado o Comitê dos 21. Dessa forma, a OPA fez emergir na diplomacia brasileira características modernas e multilaterais, enxertando no pensamento e na linguagem diplomática os conceitos cepalinos de centro-periferia.

### **Implantação e consolidação do Modelo Substitutivo de Exportações: 1961-1974**

Após intenso período de crescimento acelerado da industrialização brasileira durante a década de 1950, a crise do início dos anos 60 viria a marcar novas alterações na política cambial e, a partir de 1961, ocorreu relativa liberalização da política de comércio exterior. Em inícios da década de 1960, o Brasil era visto, internacionalmente, não somente

como a mais moderna e diversificada estrutura industrial do mundo subdesenvolvido, mas, sobretudo, como tendo sido uma das primeiras economias semi-industrializadas a realizar a transição de um desenvolvimento industrial fundamentado no protecionismo concedido às atividades voltadas para o atendimento exclusivo do mercado interno, para uma fase de desenvolvimento com abertura crescente para o exterior, por meio da promoção de exportações não-tradicionais e de progressiva liberalização do comércio exterior. As mudanças estruturais associadas a esse processo envolveram, principalmente em suas etapas iniciais, substanciais transferências de recursos reais e financeiros em benefício dos setores industrial e de infra-estrutura básica<sup>11</sup>.

Naturalmente, em economias semi-industrializadas, caracterizadas por mercados fragmentados e imperfeitos, a consecução destas transferências não marginais necessita de elevado grau de intervenção do Estado na vida econômica. Em nenhuma área essa intervenção se deu de forma tão intensa quanto no que se refere ao sistema cambial<sup>12</sup>. A partir de 1947, essa intervenção passou a ser intensa e a economia brasileira assistiu, de forma contínua, a diversos controles cambiais e controles seletivos de importação. Esse fato explicaria a persistência de taxas de câmbio valorizadas e a ênfase no controle de importação via barreiras alfandegárias ou controles administrativos. A justificativa para essa valorização cambial era de que ela reduzia o preço das importações de bens de capital e dos produtos intermediários, necessários ao processo de industrialização, fazendo que as exportações tradicionais, com demanda externa inelástica, financiassem essas importações. Durante quase vinte anos, essa política, aliada ao recurso ao capital estrangeiro, foi o grande fator de impulso dinâmico do processo de industrialização brasileira.

A literatura que analisa o período de 1945 a 1961 vê o modelo cepalino de substituição de importações como grande entrave ao processo de liberalização da política de comércio exterior brasileira via

---

<sup>11</sup> MALAN, P. *Op. cit.*

<sup>12</sup> *Idem.*

promoção das exportações. Grande parte dessas análises baseia-se na argumentação de que até 1961 não existiu no Brasil orientação econômica que se aproximasse à promoção das exportações<sup>13</sup>. Para esses analistas, essa situação decorria da própria dinâmica do modelo de industrialização substitutiva de importações (ISI), cuja preocupação básica era de apenas manter razoavelmente estabilizada a receita cambial, atendo-se a política de comércio exterior quase que exclusivamente ao controle de importações. Essas análises baseiam-se na contraposição entre o período 1930-1961 e 1961-1979. Para esses estudiosos, o desempenho favorável das exportações brasileiras no período 1961-1979 foi resultado natural dos efeitos que instituições mais modernas exerceram sobre o setor empresarial e sobre a eficiência do Estado. Ora, uma revisão recente do legado conceitual da Cepal sobre o vínculo comércio exterior/desenvolvimento lança dúvidas sobre essa interpretação. Ao contrário do que afirma grande parte desses estudos, não houve negligência das autoridades monetárias do período 1930-1961 no que diz respeito às exportações.

Na realidade, a estratégia da política de comércio exterior no período foi distinta. Logo no imediato pós-guerra constatou-se que as exportações brasileiras comportavam-se de forma desigual, se comparadas às exportações de outros países. Essa afirmação baseia-se em diversos fatores. Em primeiro lugar, com o crescimento da renda dos países desenvolvidos no pós-guerra, a propensão marginal a importar alimentos tendeu a cair. A saída para essa situação era impedir que o estrangulamento do setor externo paralisasse as exportações brasileiras e dificultasse o processo de desenvolvimento econômico.

---

<sup>13</sup> DOELLINGER, Carlos von. "Exportações Brasileiras: diagnóstico e perspectiva", *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, 26 (1), Jan/Mar. 1972. DOELLINGER, C. v. "Transformação da Estrutura de Exportações Brasileiras: 1964-1970", Inpes/Ipea, *Relatório de Pesquisa n° 14*, 1973. DOELLINGER, C. v. "A política brasileira de comércio exterior e seus efeitos: 1967-1973", Inpes/Ipea, *Relatório de Pesquisa n° 22*, 1974, Inpea. *A Industrialização Brasileira – diagnóstico e perspectivas*, 1967, Documentos do Ipea, n° 4. TYLER, Willian G. "Política Econômica e Promoção de Exportações Industrializadas no Brasil", *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, 26(1), p. 141-157, jan./mar. 1972. MALAN, P. & BONELLI, R. "The Brazilian Economy in the Seventies Old and New Developments", *World Development*, Pergamon Press, Oxford, 1977.



Nesse caso, sendo as exportações brasileiras constituídas precipuamente por produtos cuja demanda era inelástica, era necessário que as autoridades valorizassem as taxas de câmbio, aumentando as exportações em valores, e implantassem controles seletivos para as importações. No entanto, tais medidas não objetivavam única e exclusivamente limitar a capacidade de importar, mas, também, promover maior arrecadação das exportações tradicionais, que possuíam demanda externa inelástica em função dos preços. Obviamente, o objetivo da industrialização não era tão-somente “substituir importações”, embora todo o processo de industrialização seja, por si só, substitutivo de importações.

Uma política industrial visa, principalmente, atender o mercado interno e promover desenvolvimento auto-sustentável e multiplicador. Naturalmente, em economias similares às do Brasil, o processo de industrialização inicia-se com a possibilidade de redução do coeficiente de importações, seja em conjunto ou em dólares, reduzindo ou suprimindo artigos não-essenciais, para possibilitar amplas importações de bens de capital. Em todo caso, a necessidade de mudar a composição das importações não conduz a conclusão no sentido de que a industrialização tenha como fim “substituir importações”. Esse não seria o objetivo do processo de desenvolvimento, mas, sim, meio para acionar a industrialização, ou seja, uma variável dependente. Esse meio não deve ser confundido com protecionismo, mas, sim, como mera adaptação das importações à capacidade de pagamento resultante das exportações.

Essa estratégia permaneceu, com pequenas variações, inalterada até inícios de 1961. A partir de então, o parque industrial implantado no Brasil já havia cumprido sua função original e pressionava por mercados externos, permitindo maior flexibilização da política de comércio exterior. Assim, o aumento das exportações passou a ser visto como mecanismo para dar continuidade ao processo de desenvolvimento, por meio da implantação de modelo complementar ao modelo substitutivo de importações, ou seja, o modelo substitutivo de exportações. Esse novo modelo concedeu ao comércio exterior novo papel no processo de desenvolvimento, qual seja, promover maior

arrecadação das exportações por meio de uma política de promoção dos manufaturados brasileiros no exterior. Dessa forma, não caberia mais à política cambial limitar-se a fixar a moeda para promover a venda de produtos com demanda externa inelástica, mas, sim, promover maior flexibilização do câmbio e inserir na pauta de exportações brasileira produtos de maior valor agregado. Assim, a economia brasileira passou a ostentar novo modelo de desenvolvimento, ou seja, o modelo substitutivo de exportações. Esse novo modelo converteu-se no eixo fundamental do vínculo comércio exterior/desenvolvimento e vigorou, com pequenas variações, de 1961 a 1989. Essa nova estratégia baseou-se em alguns pressupostos importantes, tais como: na tese de Hans Singer e Raul Prebisch, que mostrou a deterioração histórica das relações de troca dos países produtores de matérias-primas, ressaltando a necessidade de diversificar a pauta de exportações dos países, com ênfase em produtos de maior valor agregado; na grande expansão do comércio internacional, iniciada no pós-guerra; no progresso da ciência e da tecnologia; no apoio dado pelas empresas transnacionais, que tiveram papel central no crescimento das vendas de produtos manufaturados ao exterior.

A emergência desse novo papel do comércio exterior brasileiro fez surgir a desconfiança dos países avançados. Estes cerceavam a realização do novo objetivo do comércio exterior brasileiro mediante os contingenciamentos, que se tornaram regra na Europa e nos Estados Unidos. Por essa razão, o governo estabelecido em janeiro de 1961 (Quadros e Goulart), por meio da Política Externa Independente – PEI, reviu sua política africana e buscou penetrar no mercado da África por meio dos novos estados independentes, bem como se aproximou da América Latina, tentando converter a Alalc em via de escoamento para os manufaturados brasileiros, sem, entretanto, lograr êxito. Em 1962, em discurso realizado na Câmara dos Deputados, o chanceler San Tiago Dantas apresentou um relatório elaborado pelo Itamaraty sobre as potencialidades de cada região no comércio mundial. De um modo geral, o relatório destacava a tendência de crescimento do comércio mundial e a necessidade de maior investimento nos países com acelerado poder de exportação. Nesse sentido, o estudo enfatizava que os países

com maior poder de venda teriam meios de pagamentos e, por conseguinte, boas possibilidades de absorção para as exportações brasileiras. Com base nesse relatório, o Itamaraty procurou acentuar o caráter independente da política exterior, acreditando que esse caráter permitiria ao Brasil conquistar mercados externos para os seus manufaturados<sup>14</sup>. Para a implementação desse caráter, foi criado junto ao Ministério das Relações Exteriores o Serviço de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil (Serpro), modificando, assim, os escritórios comerciais. Os quadros do Itamaraty foram aperfeiçoados, em especial nas novas questões consideradas prioritárias pela PEI<sup>15</sup>.

Um dos pontos marcantes da nova ofensiva diplomática de Quadros e Goulart consistiu no reatamento de relações comerciais e diplomáticas com a União Soviética e países socialistas do Leste Europeu, no encaminhamento de conversações com a República Popular da China, na formulação de propostas sobre as possibilidades de abertura de novas missões diplomáticas e consulares no continente africano e na constituição de área de livre comércio na América Latina. Com efeito, o ponto alto da ofensiva diplomática de Quadros e Goulart foi a aproximação com a Argentina. Nesse caso, assistiu-se a uma disposição dos dois países no sentido de incrementar a cooperação bilateral na área econômica e de dar uma substância sul-americana às suas relações exteriores. Todavia, o caráter efêmero do governo Quadros e o caos econômico que se seguiu até o fim da gestão de Goulart comprometeram a atuação e limitaram os resultados da PEI. Porém, emergiu nova forma de atuação diplomática. Essa nova forma seria posta a serviço das necessidades comerciais brasileiras, independentemente de preocupações ideológicas, e seria retomada pelos governos posteriores para consolidar o modelo substitutivo de exportações.

De um modo geral, a singularidade do comércio exterior brasileiro a partir de 1961 é relativamente clara para os estudiosos. Grande parte dessas análises procura justificar a expansão das exportações de

---

<sup>14</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Relatório, 1962, Seção de Publicações do MRE, p. 8-21.

<sup>15</sup> CASTRO, F. M. de. *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília: Ed. UnB, 1983.

manufaturados brasileiros por meio de três fatores: 1 – o programa de minidesvalorização cambial; 2 – aumento da produção industrial; 3 – enfraquecimento do consumo interno de produtos manufaturados e o conseqüente desvio para o mercado externo<sup>16</sup>. Quanto aos dois primeiros fatores, não resta dúvida de que eles influenciaram as vendas ao exterior. Todavia, a denominada “política de promoção dos excedentes exportáveis” carece de maiores esclarecimentos, visto que ocorreram, a partir de 1961, expansão e incentivo do consumo interno de manufaturados. A produção de manufaturados para o consumo interno cresceu 12%, e o fator decisivo para o aumento desse consumo foi a forte expansão do crédito ao consumidor a partir de 1966. Assim, não fora tão-somente a saturação do mercado interno que proporcionou o maior dinamismo das exportações de manufaturados, mas, sim, uma série de medidas tendentes a efetivamente implantar nova estratégia de desenvolvimento. Essa nova estratégia de desenvolvimento daria ao comércio exterior um sentido não de modificar o modelo substitutivo de importações, mas, sim, de provocar um modelo complementar, ou seja, o modelo substitutivo de exportações. Este via no aumento das exportações de manufaturados uma forma de enfrentar o estrangulamento do setor externo e dar continuidade ao processo de desenvolvimento. Para a implantação desse novo modelo, o Itamaraty teve uma atuação crucial nesse sentido, por meio do universalismo de sua política exterior. O viés universal da política externa brasileira, a partir de 1961, promoveu a obtenção das realizações de seus interesses concretos, que vinham desde a captação de recursos externos à conquista de mercados para os manufaturados. A captação de recursos externos relacionava-se mais de perto aos contatos do Brasil com os países do Primeiro Mundo, e a conquista de mercados para os produtos manufaturados estava intimamente relacionada ao estreitamento das relações do Brasil com os países do Terceiro Mundo. Assim, o Terceiro Mundo tornou-se a via para a implantação e consolidação do modelo substitutivo de exportações.

---

<sup>16</sup> Vide nota 14.

## Da maturidade do desenvolvimento à consolidação do Modelo Substitutivo de Exportações: (1964-1989)

Com o Golpe Militar de 1964, importantes reformulações foram implantadas nas esferas monetária e bancária e na legislação do mercado de capitais e tributária. Paralelamente a essas reformas, foram introduzidas políticas de estímulos à exportação, aliadas a relativa liberalização das importações<sup>17</sup>. Todavia, na primeira fase do Regime Militar (1964-1966), a política de estímulo às exportações deu-se de forma singular, ou seja, o estímulo fora dado apenas de forma técnica, sendo deixado de lado o caráter universal da diplomacia como instrumento de promoção comercial<sup>18</sup>. Entretanto, logo se percebeu que a forma singular de promoção das exportações não acarretaria os resultados desejados e, ainda em 1966, recuperou-se a tendência universalista da política de comércio exterior brasileira. A recuperação da tendência universalista, aliada ao aperfeiçoamento das medidas de caráter técnico, promoveu maior aproximação com os países do Terceiro Mundo e, conseqüentemente, o resgate do caráter ideológico da Política Externa Independente (PEI). A retomada do caráter ideológico da PEI consubstanciou-se no caminho viável para a consolidação do modelo substitutivo de exportações e, naturalmente, provocou descompasso com o governo em Washington. Esse descompasso explica, em parte, o caráter introspectivo e a necessidade de converter os países da periferia em caminho viável ao modelo substitutivo de exportações.

A partir de 1967, a linguagem diplomática passou a espelhar a evolução conceitual de forma inequívoca, convertendo em tradição a prática que San Tiago Dantas introduzira. Assim, foram afastadas da linguagem diplomática os termos bipolaridade, ocidentalismo, interdependência e segurança coletiva. A finalidade era colocar o Itamaraty como o eixo racional da política de comércio exterior,

---

<sup>17</sup> RESENDE, André Lara. “Estabilização e Reforma: 1964-1967”. In: Abreu, M. de P. *A Ordem... op. cit.* p. 213-233.

<sup>18</sup> MACHADO, Heloisa. *Op. cit* Ver também: “Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior de 1945 a 1979, *RBPI*. Brasília, nº 1, 2003, p. 39-65.

mediante o máximo de aproveitamento de oportunidades. Nessa linha, o setor externo adquiriu caráter supletivo e tornou-se estratégico em termos de comércio, capital e tecnologia. Nesse contexto, o Brasil passou a requisitar maior parcela de poder para usá-lo em favor de seu desenvolvimento. Dessa forma, enquanto se repudiavam os meios com que as grandes potências criavam obstáculos às exportações de manufaturados oriundas da periferia, o Brasil emprestava apoio irresoluto às reivindicações do Terceiro Mundo, como forma de promover maior penetração em seus mercados. A recuperação da tendência universalista da política de comércio exterior permitiu ao Brasil dar importantes passos no sentido de promover um realismo de conduta<sup>19</sup>. Assim, o país recusou-se a assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, fortaleceu a proteção aos recursos nacionais, abriu novas fronteiras com a África, expressou equilíbrio e equidistância ante o conflito entre os países árabes e Israel e, ante o malogro das iniciativas multilaterais, preparou terreno para grandes programas de cooperação na área bilateral com os países da América Latina. De fato, a recuperação da tendência universalista permitiu resultados excepcionais no comércio exterior e foi capaz de manter um fluxo adequado de investimentos externos. Entre os anos de 67 e 74, o comércio exterior articulou-se a partir de quatro objetivos básicos: 1 – estímulo à entrada de capitais estrangeiros; 2 – estímulo à promoção das exportações de manufaturados; 3 – estímulo às exportações de produtos primários; 4 – liberalização progressiva das importações. Com base nesses objetivos, o governo brasileiro criou uma série de incentivos para estimular as exportações para os países do Terceiro Mundo. Na ocasião, foi criado o Befiex e o Finex, bem como se estabeleceram linhas de créditos em benefício dos compradores das manufaturas brasileiras. De um modo geral, a política de estímulo às exportações foi muito bem-sucedida, permitindo crescimento acelerado das exportações e, particularmente, o aumento das exportações de manufaturados. A participação dos produtos

---

<sup>19</sup> Mário Gibson Barboza a Emílio Médici, Exposição de Motivos, Confidencial, Rio de Janeiro, 23.6.1973, AHI (BsB) 811. (42) (41), Política Econômica Externa, 2309, p. 1-23.

manufaturados na pauta de exportação passou de 7,2%, em 1965, para 29,8% em 1974<sup>20</sup>.

Na realidade, a política de promoção das manufaturas brasileiras no exterior fazia parte de uma nova estratégia de desenvolvimento. Esta se baseava, precipuamente, na abertura ao capital estrangeiro, na internacionalização da economia e no aumento da produção industrial destinada aos mercados interno e externo. Nessa época, o crescimento real do PIB passou de 3,7% ao ano, no período 62 a 67, para 10,1% ao ano em 68 a 74. A indústria foi o setor líder do crescimento, expandindo-se a taxas anuais de 12,2%. Paralelamente a um maior volume físico exportado, que dobrou de 1967 a 1973, o valor unitário das exportações também cresceu no período, estimulado pelo crescimento da economia mundial. Entre 67 a 73, os termos de troca do Brasil evoluíram favoravelmente ao país, como resultado de um aumento dos preços de exportação de 77,2%, diante do aumento dos preços de importação de 54,5%. O forte crescimento do comércio exterior brasileiro levou ao aumento da participação do país no total das exportações mundiais. De fato, a participação do Brasil no comércio mundial aumentou de 0,88%, em 67 e 68, para 1,20% em 72 a 73<sup>21</sup>. De 67 a 74, o Brasil acelerou a evolução do estágio agrícola, em que apenas recebia capitais, para o industrial, quando passou igualmente a exportá-los. Na ocasião, o nacionalismo-autoritário concretizou e consolidou o modelo substitutivo de exportações, na medida em que ampliou as exportações de manufaturados, capitais e serviços para a América Latina, África e Oriente Médio, competindo com os Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão, aos quais continuava a vender principalmente produtos primários, tais como café, soja, milho e minério de ferro. Esse papel intermediário entre as velhas potências capitalistas do Norte, com as quais aprofundava vínculos econômicos e financeiros, e as nações em via de desenvolvimento do Sul determinaram a ambigüidade da política exterior do Brasil e o caráter

---

<sup>20</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, *Documentos de Política Externa*, Rio de Janeiro e Brasília, 1975, Seção de Publicações do MRE, 1975, p. 28.

<sup>21</sup> TYLER, Willian G. *Industrial Experience in Developing Countries: some evidence of receipt growth and export expansion*. Florida: University of Florida, 1980.

contraditório das relações com os Estados Unidos. Dessa forma, o Brasil reivindicou, como potência emergente, parcela de decisão cada vez maior no sistema internacional, uma vez que as dimensões de seus interesses e de suas responsabilidades nas relações exteriores aumentaram. Segundo o presidente Médici, eram necessárias mudanças nas regras do comércio internacional e na alteração da dinâmica de distribuição do progresso científico e tecnológico. A ênfase na necessidade de mudança nas regras do comércio internacional caracterizou a atuação da diplomacia brasileira nos foros internacionais, basicamente na Unctad e no Gatt.

Após 1974, o aumento dos preços do petróleo e a recessão mundial que se seguiu afetaram profundamente as contas externas brasileiras. De modo geral, o Brasil optou por fazer ajuste à nova realidade mundial de maneira dinâmica, ou seja, apostando que a recessão mundial seria breve e que as taxas de juros seriam mantidas relativamente baixas. Dessa forma, tentou-se sustentar as taxas de crescimento da economia e os níveis de investimentos industriais por meio do endividamento externo, da elevação de tarifas e de maiores restrições quantitativas às importações. Para superar a dependência do exterior no que se refere aos insumos básicos, elaborou-se o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Este propunha a reformulação da política de substituição de importações, cujo cerne seria o estímulo às indústrias de bens de capital e de bens intermediários. Com essa opção, realizou-se a desvalorização cambial na tentativa de facilitar o escoamento das exportações e dificultar o acesso aos produtos importados<sup>22</sup>.

De 74 a 79, a participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação brasileira aumentou 47%. Em inícios de 1974, a Petrobras já desenvolvia amplo programa de pesquisas de petróleo na Argélia, Egito, Irã, Madagascar, Líbia, Iraque e Colômbia, bem como participava de uma empresa na França. A Companhia Vale do Rio Doce estava associada à Organização Geral Egípcia e à Usina de Ferro-esponja em Alexandria, enquanto a Siderbras tratava das atividades relacionadas à

---

<sup>22</sup> CARNEIRO, Dionísio D. “Crise e Esperança: 1974-1980”. In: Abreu, M. de P. *A Ordem do... op. cit.* p. 295-232.



indústria siderúrgica. Ainda em 74, o presidente Geisel aprovou a Política Nacional de Exportação de Material Bélico (Penemem), elaborada pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional em conexão com o Itamaraty e ministérios militares. Dessa forma, o Brasil começou a exportar desde revólveres, outras armas e munições até aviões, tanques de guerra e carros de combate, consolidando mercados na América Latina, África e Oriente Médio<sup>23</sup>.

Para consolidar o modelo substitutivo de exportações, o presidente Geisel permitiu à diplomacia brasileira confirmar posições que esta vinha ensaiando já em governos anteriores, ampliando os vínculos com a África, o Oriente Médio e a América Latina, ressalvada, quanto a esta, a abstenção do Brasil na questão da aprovação do fim das sanções econômicas impostas a Cuba. De igual modo, a consolidação do modelo substitutivo de exportações obrigou o regime autoritário a votar na Comissão Política da ONU contra o sionismo como forma de discriminação racial, em uma tentativa de estreitar os vínculos econômicos com os países árabes. O mesmo objetivo de defender e consolidar os crescentes interesses econômico-comerciais do Brasil permitiu ao país reconhecer e apoiar os regimes revolucionários de Guiné-Bissau, Moçambique e Angola. A solidariedade com Portugal, cuja política visava manter as colônias como províncias ultramarinas, acarretava no continente africano desconfiança e hostilidade contra o Brasil, alimentadas pelo caráter conservador do regime autoritário<sup>24</sup>. Todavia, a Revolução dos Cravos, em 25 de abril de 1974, a inflexão de Portugal para a esquerda e a retirada de suas tropas de Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e Angola dificultaram as relações com o regime autoritário brasileiro. Nessas circunstâncias, Geisel reconheceu, juntamente com Cuba e União Soviética, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), sob a liderança de Agostinho Neto. Na realidade, o Brasil buscava aproveitar brechas políticas, a fim de promover sua própria expansão econômica e consolidar o modelo

---

<sup>23</sup> BANDEIRA, Moniz. *Relações Brasil-Estados... op. cit. p. 123-124.*

<sup>24</sup> SELCHER, Wayne. *Brazil's Multilateral Relations – between the First and the Third World*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1978.

substitutivo de exportações, apresentando-se aos países da África e do Oriente Médio como alternativa de mercado, em substituição à Europa Ocidental e aos Estados Unidos. Esse foi importante fator para sua penetração nos países árabes, que, conquanto repudiassem o comunismo, estavam em conflito com o governo em Washington, por causa de Israel, e se ressentiam das potências industriais da Europa Ocidental. Assim, o Brasil apresentava-se como potência capitalista emergente em condições de fornecer-lhes todo tipo de mercadorias de que necessitassem, inclusive armamentos<sup>25</sup>.

O Brasil consolidou seus mercados de exportação de manufaturados e serviços na África e no Oriente Médio e, em fins de 1979, o país já era visto como um dos maiores exportadores de material bélico para o Terceiro Mundo. Todavia, o aumento substancial das exportações não foi suficiente para sanar os encargos resultantes das necessidades de importação de petróleo. Em 1979, a balança comercial acumulou *déficit* de US\$ 4,8 milhões. Para sanar tais dificuldades, o governo brasileiro tentou, não somente respaldar a indústria de base e bens de capital, como incentivar o programa pró-álcool e o aproveitamento do carvão mineral, a fim de reduzir a dependência em relação a fontes externas de energia, em particular do petróleo, do qual o Brasil era um dos maiores importadores do Ocidente. Apesar da situação desfavorável, o Brasil continuou a crescer a taxas superiores a 7% ao ano entre 1974 e 1978, e o governo Geisel facilitou a captação externa em uma tentativa de sanar as dificuldades do balanço de pagamentos. Conseqüentemente, a dívida externa passou de US\$ 12,5 bilhões, em 1973, para US\$ 49,9 bilhões em 1978.

A partir de 1979 a situação da economia brasileira agravou-se de forma surpreendente. Naquele ano, o presidente do *Federal Reserve*, Paul Volker, decidiu conter a contínua desvalorização do dólar, por meio da elevação das taxas de juros, o que provocou um novo choque do petróleo. As taxas de juros não pararam de crescer, saltando de 3%

---

<sup>25</sup> PINHEIRO, Leticia. *Foreign Policy decision-making under Geisel government: the President, the military and foreign ministry*. London, PhD Thesis, London School of Economics and Political Science, 1994.

a 4% ao ano em 1973, para 22% e até 23% ao ano no início dos anos 80, quando Ronald Reagan empossou-se na Presidência dos Estados Unidos. As medidas do *Federal Reserve* atingiram seriamente as finanças do Brasil e foram suficientes para comprometer o caráter supletivo do modelo nacional-desenvolvimentista. Sua dívida externa, da ordem de US\$ 12,5 bilhões em 1973, quando representava apenas o dobro do valor das exportações, ou seja, US\$ 6,1 bilhões, saltou para 49,9 bilhões em 1979, isso é, quadruplicou, enquanto a receita do comércio exterior, a atingir a cifra de US\$ 15,2 bilhões, pouco mais do que duplicou no período<sup>26</sup>. Essa crise do setor externo reduziu a margem de manobra da política econômica brasileira a duas medidas: políticas restritivas fiscais e monetárias domésticas e maior restrição às importações. Conseqüentemente, a política cambial voltou a ser usada como instrumento de política antiinflacionária. Dessa forma, a política de “minidesvalorizações cambias”, que havia sido de grande importância na redução da instabilidade na área cambial, sofreu várias descontinuidades na década de 1980, nas diversas tentativas de combater a inflação. Nessas circunstâncias, a geração de megasuperávits comerciais passou a depender de medidas drásticas de controle das importações<sup>27</sup>.

A necessidade de obtenção de megasuperávits levou a política exterior dos anos 80 não só a manter como a aprofundar as diretrizes traçadas pelo modelo substitutivo de exportações. Assim, a diplomacia brasileira foi conduzida a competir cada vez mais por fontes de comércio e de investimentos, intensificando sua expansão na América Latina, África e Oriente Médio, a partir de identificação maior e mais transparente com as posições dos países do Terceiro Mundo, o que ampliava o campo de atritos com os Estados Unidos. Na África e o Oriente Médio, os serviços de engenharia brasileira foram convidados a intervir com redobrado empenho, na prospecção de petróleo, construção de estradas, assistência militar, e penetraram alguns países como Angola, Nigéria, Argélia, Zaire, Gabão, Marrocos, Sudão, Togo, Zimbábue, Iraque, Irã, Líbia e Arábia Saudita, abrindo caminho para

---

<sup>26</sup> BANDEIRA, M, *Relações Brasil-Estados... op. cit.* p. 139.

<sup>27</sup> BAUMANN, R. Et alli. *Op. cit.* p. 105.

importantes contratos e grandes negócios com armamentos. Na primeira metade da década de 1980, o Iraque foi o maior comprador de armas do Brasil. Ainda em 1981, o Penemem chegou a viabilizar exportações de armamentos da empresa Avibras na ordem de US\$ 3 bilhões, sendo o sistema de Astros um dos produtos mais vendidos pelo Penemem. Além da Avibras, outras empresas fabricantes de equipamentos militares receberam grandes incentivos do governo para vender ao regime de Saddam Hussein.

Nesse caso, cabe ressaltar as vendas realizadas pela Engesa, que na ocasião exportou 2 mil unidades de tanques Urutu EE-11 e Cascavel EE-3. Como contrapartida ao intercâmbio comercial, o Iraque transferiu ao Brasil parte da tecnologia de mísseis, que era adquirida da antiga União Soviética, e permitiu que a Petrobras, em um de seus programas secretos, desenvolvesse combustíveis especiais para a propulsão de foguetes. Além das exportações de armas, as exportações de veículos de passeio também alcançaram altos índices de crescimento. Em inícios de 83, a Volkswagen do Brasil assinou contrato com o governo iraquiano para a exportação de 175 mil unidades do veículo Passat. As vendas alcançaram o valor de US\$ 1,7 bilhão e, na ocasião, revelou-se a maior exportação de um único modelo já realizada na história da indústria automobilística brasileira<sup>28</sup>. Os altos índices de intercâmbio do Brasil com o Oriente Médio recomendaram ao país discrição ante os conflitos árabe-israelenses. Na ocasião, o governo brasileiro manteve sua política com relação à questão palestina, apoiando a criação do Estado e exigindo a retirada israelense dos territórios ocupados. Permaneceu neutro no conflito Irã-Iraque e, com relação ao episódio dos aviões líbios retidos no Brasil, em 1983, optou por uma solução sem ferir suscetibilidades e interesses recíprocos, já que a Líbia era um dos maiores importadores de armas brasileiras. Todavia, precavendo-se de dificuldades políticas que poderiam advir da aproximação com o Oriente Médio, o Brasil diversificou seus suprimentos de petróleo, firmando acordos com a URSS, China, Venezuela, México, Bolívia, Nigéria, Angola e outros.

---

<sup>28</sup> Departamento de Promoção Comercial a Saraiva Guerreiro, Memorando, Secreto, Brasília, 27.6.84, AHI (BsB) 844.3 (46) (E01), Penemem, 1984, 174, p.1-17.

A consolidação dos mercados na África e no Oriente Médio ampliou o campo de atritos com Washington na década de 1980. Todavia, o Brasil teve condições de resistir às pretensões norte-americanas, tais como a flexibilização da lei de remessas de lucros e o levantamento dos entraves à participação do capital estrangeiro no sistema bancário nacional, ao mesmo tempo em que reagiu à tentativa de inclusão dos serviços nas regulamentações do Gatt, o que prejudicaria a competitividade de suas empresas de construção que operavam na África e no Oriente Médio. A reserva de mercado para a indústria brasileira de microcomputadores gerou controvérsias entre Brasil e Estados Unidos. Porém, as autoridades brasileiras não cederam às pressões norte-americanas e, em 1984, o Congresso Nacional aprovou a Lei de Informática, que ampliava e dava fundamento legal à reserva de mercado para a indústria brasileira de informática. No entanto, as divergências entre os dois países não se restringiram a problemas das relações bilaterais, relativos a comércio e dívida externa. A recusa do presidente Figueiredo à proposta norte-americana de estabelecimento de um pacto militar no Atlântico Sul acirrou as desconfianças em Washington. Esse fato fez com que Reagan suspendesse as sanções impostas pela administração Carter à Argentina, acusada de violar os direitos humanos, e buscasse uma aliança informal com a Junta Militar a fim de contrapor a presença do Brasil no Atlântico Sul. A aliança informal da Junta Militar com os Estados Unidos acabou gerando o episódio da Guerra das Malvinas e, conseqüentemente, promoveu o afastamento entre Washington e Buenos Aires. Esse fato, bem como o corte de suprimento pela Comunidade Econômica Européia e pelos Estados Unidos, fez que o relacionamento entre os dois gigantes sul-americanos fosse colocado em um plano especial ainda na primeira metade da década de 1980.

Na segunda metade da década de 1980, José Sarney ascendeu à Presidência do Brasil, tendo que se defrontar com as crescentes e cada vez mais fortes pressões contra a Lei de Informática, a questão nuclear e a exportação de armas ao Oriente Médio. Em janeiro de 1988, Reagan manifestou desgosto ante a possibilidade de que o Brasil exportasse para a Líbia tanques Osório e mísseis balísticos Piranha capazes de

transportar ogivas convencionais de até uma tonelada a uma distância de até 960 quilômetros. Naturalmente, as pressões dos Estados Unidos não surtiram efeitos e, em 1987, o Brasil ultrapassou aquele país no fornecimento de armas ao Terceiro Mundo, abaixo apenas de Israel. Ainda em 1988, Reagan aplicou ao Brasil novas sanções comerciais, com a imposição de sobretaxas de 100% a diversos produtos exportados para os Estados Unidos, a saber, papéis e aparelhos eletrônicos. Na medida em que o conflito com o governo norte-americano recrudesceu, acelerava-se a tendência de estreitamento de relações econômico-comerciais com a Argentina. Em 28 de julho de 1986, os dois países firmaram a Ata para a Integração Brasil-Argentina, com 12 protocolos, além de acordos secretos, sobre aviação militar e energia atômica. Esse esforço no sentido de integrar economicamente os dois países consolidou-se com a celebração, em 29 de novembro de 1988, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, mediante o qual Brasil e Argentina se comprometeram a constituir um espaço econômico comum, mediante remoção gradual, no prazo de dez anos, de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários à circulação de bens e serviços<sup>29</sup>.

Logo após a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre os dois países do Cone Sul, a situação econômica externa do Brasil agravou-se. O problema da dívida externa levou o governo Sarney a decretar a moratória parcial. A balança comercial, negativa na segunda metade da década de 1970, recuperou sua tradição histórica, gerando o terceiro maior saldo comercial do mundo, a saber US\$ 85.971,2 milhões. Entretanto, toda essa quantia foi anulada pelos encargos da dívida. A recessão, que Sarney antes rejeitava como instrumento de estabilização monetária, já se aprofundava. A inflação alcançou, em 1989, a taxa de 1.000% ao ano. Com efeito, iniciou-se no Brasil um amplo processo de liberalização comercial. Essa liberalização fazia parte da chamada Nova Política Industrial, que possuía como objetivo a modernização e o aumento da competitividade do parque industrial e propunha benefícios fiscais, inclusive com isenção do

---

<sup>29</sup> Paulo Tarso Flecha de Lima a José Sarney, Memorando Confidencial, Brasília, 28.19.88, AHI (BsB) 890 (22) (F07), Tratado Comercial, 1988-1989, 432, p. 1-23.

imposto de importação e depreciação acelerada na compra de bens de capital de origem interna e externa e nos gastos com o desenvolvimento tecnológico. Dessa forma, o modelo nacional-desenvolvimentista entrou em declínio e descrédito. As exportações não se destinavam mais à obtenção de recursos para ampliar as importações. Assim, o fluxo de capitais tornou-se artificial, na medida em que se limitou apenas a significar operações de transferências que se faziam nos países credores do Brasil. Entre 1980-1989, o país deixou de receber investimentos produtivos e desembolsou US\$ 134.389,2 milhões para pagar os serviços. A dívida externa ascendeu dos US\$ 49.904,2 milhões de 1979 para US\$ 115.096 milhões em 1989. Da mesma forma, constatou-se diminuição nas taxas de crescimento do PIB para 3,47% ao ano durante a década de 1980. Finalmente, por pressões internacionais, o Brasil foi obrigado a eliminar ou reduzir drasticamente os subsídios às exportações<sup>30</sup>.

### **Do colapso do nacional-desenvolvimentismo ao signo neoliberal: de 1990 aos nossos dias**

A eleição de Collor de Melo para a Presidência do Brasil coincidiu com o fim da Guerra Fria, o colapso do socialismo e a nova onda liberal em escala planetária. De imediato, houve dificuldades para manter os parâmetros do nacional-desenvolvimentismo. A partir da década de 1990, o modelo substitutivo de exportações sofreu diversas discontinuidades, na tentativa de promover a estabilidade monetária e de abandonar os antigos parâmetros de inserção internacional. Com efeito, o novo conceito que passou a reger a atuação externa brasileira foi o da modernização. Teoricamente, correspondia a um projeto de elevação da competitividade da unidade produtiva brasileira no nível alcançado pelo Primeiro Mundo. Logo após a posse do novo presidente, a liberalização comercial foi acelerada e o governo anunciou, entre outras medidas, o fim do controle administrativo das importações. Paralelamente, Collor tratou de aliviar o contencioso com os Estados Unidos, liberando as importações de aparelhos de informática e

---

<sup>30</sup> CERVO, A & BUENO, C. *Op. cit.*

desativando o Programa Nuclear Paralelo. Porém, manteve equilíbrio e equidistância ante a crise do Golfo Pérsico, uma vez que o Brasil, com fortes interesses no Iraque, não endossou, de imediato, a posição dos Estados Unidos.

Apesar das mudanças na atuação externa, o processo de integração econômica entre Brasil e Argentina teve continuidade. Porém, a integração regional assumiu novas características, determinadas pelas coincidências de interesses na liberalização do comércio entre os dois países. Nesse contexto, Collor e o presidente da Argentina, Carlos Menem, decidiram, em julho de 1990, precipitar para 31 de dezembro de 1994 os prazos acordados no Tratado de 1988, para a conformação do mercado comum entre os dois países. Posteriormente, o processo de integração assumiu formato quadrilateral, com a adesão do Uruguai e do Paraguai e, em março de 1991, os quatro países da Bacia do Prata celebraram o Tratado de Assunção, que consolidou a redução do prazo e determinou a constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), mediante a automática eliminação dos gravames e demais restrições ao comércio e o estabelecimento de uma tarifa externa comum, o mais tardar em 31 de dezembro de 1994. Dessa forma, a integração passou a ser vista como exercício suplementar ao esforço de liberalização no âmbito global com vistas a estimular o comércio internacional. Logo após a assinatura do Tratado de Assunção, Collor realizou visita aos Estados Unidos, onde firmou com o presidente Bush o Acordo 4 + 1, pelo qual o Mercosul se comprometeu, como bloco, a negociar com os Estados Unidos o estabelecimento de uma área de livre comércio no hemisfério. Na ocasião, o presidente brasileiro manifestou apoio a Bush na Guerra do Golfo e afirmou que manteria as sanções da ONU ao Iraque, embora tais sanções prejudicassem os interesses comerciais do Brasil<sup>31</sup>.

Logo após a visita de Collor aos Estados Unidos, as medidas de estabilização monetária e o projeto de modernização começaram a dar sinais de esgotamento. Não obstante aplicar três planos de estabilização,

---

<sup>31</sup> BANDEIRA, M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: da tríplice aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003. SIMÕES, V. *A política externa de segurança do Governo Collor de Mello*. Rio de Janeiro: IRI, PUC, Dissertação de Mestrado, 2001.



promover o desarmamento tarifário e liberalizar as importações, a taxa de inflação voltou a crescer. A seqüência de escândalos que comprometeu o governo desestabilizaria a unidade de ação e foi suficiente para a instituição da Comissão Parlamentar de Inquérito, que, em 29 de setembro de 1992, decidiu pela instauração do pedido de *impeachment*. Após a derrubada de Fernando Collor de Mello, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o governo. De um modo geral, Itamar deu continuidade ao processo de liberalização progressiva do comércio exterior. A fim de eliminar o *déficit* público e viabilizar, eficazmente, o êxito do programa de estabilização monetária, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, como ministro da Fazenda, promoveram ajuste fiscal e, posteriormente, estabeleceram a Unidade Real de Valor (URV) como único índice de indexação, destinado a corrigir diária e automaticamente todos os valores expressos em cruzeiro inflacionado e preparar a introdução da nova moeda, o real. No âmbito do comércio exterior, o novo presidente estimulou a articulação do Mercosul com o Chile e a Bolívia, com o Pacto Andino e com os países que integravam a Cooperação Amazônica. Essa articulação propunha a criação, em dez anos, da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), com o intuito de reforçar a integração regional e de controlar seus mecanismos, subordinando-os ao projeto de desenvolvimento associado sul-americano. Todavia, a intenção do Brasil de formar um espaço econômico sul-americano no âmbito da Alcsa concorreu, entre outros fatores, para que o presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, reanimasse o projeto de Iniciativa para as Américas, proposto por George Bush, em 1990, e que, até então, só havia resultado no acordo de livre comércio entre os Estados Unidos, Canadá e México. A criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) foi decidida na Cúpula das Américas de Miami, em dezembro de 1994. O governo brasileiro reagiu com prudência à proposta norte-americana, uma vez que a Alca poderia resultar na quebra de autonomia da política comercial brasileira e fomentar uma dependência econômica e comercial exclusiva aos Estados Unidos, o que não interessava ao Brasil.

Paralelamente à proposta norte-americana e às negociações para a criação da Alcsa, o Brasil negociava, em fins de 1994, a aproximação

entre o Mercosul e a União Européia. A aproximação dos dois blocos far-se-ia mediante um acordo-quadro de cooperação, que previa no futuro uma zona de livre comércio entre Mercosul e União Européia. Esta constituía o maior parceiro comercial do Brasil como de todo o bloco do Cone Sul, em seu conjunto. Sua participação no total tanto das exportações quanto das importações efetuadas pelo Brasil, entre 1994 e 1995, situara-se em torno de 27%, ao passo que dos Estados Unidos fora da ordem de 21% para as exportações e de 17% para as importações, ao longo da primeira metade da década de 1990<sup>32</sup>. Por essas razões, o pensamento diplomático brasileiro reagia com apreensão à idéia da Alca, bem como sugeriu negociações graduais dentro do espírito do regionalismo aberto e do reforço de um sistema multilateral de comércio com base em regras universalmente aplicáveis.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência do Brasil, amparado pela alta popularidade do Plano Real. Este trouxera algumas alterações para a política comercial brasileira. Em especial, a valorização da moeda brasileira, aliada a uma rápida liberalização tarifária, fez que, já em 1995, a balança comercial brasileira fechasse o ano em *déficit*, depois de 12 anos de *superávit* comercial. Entre 1990-1994, o *superávit* atingiu US\$ 60,4 bilhões, mas em 1995 o *déficit* somou US\$ 7,27 bilhões. O saldo negativo aparece em 1995 e se repete por alguns anos do primeiro mandato de FHC. De um modo geral, o comércio exterior brasileiro enfrentou, durante os dois mandatos de Fernando Henrique, dificuldades conjunturais e regionais. No âmbito das dificuldades conjunturais, enquadram-se os atritos no âmbito do Gatt e da OMC, quando, na maioria das vezes, o Brasil saía prejudicado. No âmbito regional, as dificuldades diziam respeito às negociações para a criação da Alca, aos subsídios agrícolas da União Européia, às dificuldades no entendimento com a Argentina e ao contencioso entre a empresa brasileira Embraer e a canadense Bombardier. A integração da América do Sul era havida como condição prévia para a integração hemisférica, e a remoção do arsenal protecionista dos Estados Unidos era outra condição para se negociar a Alca. A diplomacia

---

<sup>32</sup> BANDEIRA, M. *Op. cit.* CERVO & Bueno, *Op. cit.*

brasileira comportou-se de forma ativa na tentativa de evitar o esvaziamento da unidade do Cone Sul frente aos Estados Unidos. Para conter a evasão de países e revalorizar o conceito de América do Sul, Cardoso relançou a idéia da Alcsa, por meio de um acordo de livre comércio entre o Mercosul ampliado e a Comunidade Andina das Nações, com gradativa inclusão da Guiana e do Suriname<sup>33</sup>.

Essa lógica de raciocínio para integração (Mercosul via Alcsa para Alca) era o que regia a diplomacia regional da era FHC. Os choques de interesses que ocorriam com os Estados Unidos eram havidos como normais, uma vez que tais dificuldades eram percebidas desde a implantação e consolidação do modelo substitutivo de exportações. Durante a III Reunião de Ministros de Comércio da Alca, realizada em Belo Horizonte, em maio de 1997, a diplomacia brasileira deixou claro que a Alca só teria legitimidade se fundada em consensos nacionais de empresários, trabalhadores e consumidores e, por isso, sua criação deveria se conformar aos princípios da cautela, do gradualismo e da flexibilidade. Logo após a reunião de Belo Horizonte, o comércio exterior brasileiro passou a enfrentar severas dificuldades. Em 1999, o Brasil iniciou processo de desvalorização do real. A pauta de exportações brasileiras reagiu de forma positiva, não somente pelo impacto da desvalorização da moeda, mas, sobretudo, porque os aviões da Embraer tornaram-se o primeiro item das exportações. O sucesso dos aviões da Embraer animou a diplomacia de FHC e foi suficiente para provocar o contencioso com a empresa canadense Bombardier. Na ocasião, o Canadá escondeu seus subsídios, obteve sanções na OMC e levantou a hipótese de que as exportações de carne bovina brasileira estavam contaminadas com o mal da vaca louca.

O jogo sujo canadense, o arsenal protecionista dos norteamericanos às exportações brasileiras de suco de laranja, calçados, carne bovina, aves cruas, produtos siderúrgicos e outros, o malogro da Rodada do Milênio da OMC em Seattle, bem como o descaso da comunidade internacional com relação às dificuldades econômicas da Argentina, acirraram o debate interno sobre os riscos e oportunidades da Alca e

---

<sup>33</sup> CERVO, A. & BUENO, C. *Op. cit.*

imprimiram senso mais realista à diplomacia de FHC. Em 2001, o chanceler Celso Lafer, perante o Senado Federal, declarou que o Brasil deveria discutir uma alternativa para a adesão a Alca e analisar com cuidado os riscos e as oportunidades, uma vez que os países envolvidos na sua formação consumiam 50% do total das exportações brasileiras e 70% das exportações de manufaturados. Tais observações demonstraram que, embora o governo não estivesse disposto a abandonar as negociações para a formação da Alca, estava consciente de sua possível inconveniência para o Brasil, sobre a qual havia largo consenso na sociedade civil e nos meios econômicos. Essa percepção foi suficiente para motivar o Senado brasileiro a estabelecer diretrizes mais rígidas para as negociações da Alca<sup>34</sup>.

Em novembro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil. O grande desafio de sua política de comércio exterior seria manter elevada a capacidade exportadora do país, sem comprometer a estabilidade monetária, e recuperar a trilha do crescimento econômico. Esses desafios sugeriam a necessidade de reconquista de espaços sacrificados nos anos 1990, tais como a África e o Oriente Médio, de estabelecimento de parcerias operacionais com Japão, China e Rússia, de reforço ao regionalismo como estratégia de inserção internacional, bem como de fortalecimento da presença brasileira em organismos multilaterais. Nesse contexto, destacam-se as visitas do presidente Lula à África e ao Oriente Médio, em explícita tentativa de reconquistar espaços que já foram importantes para a exportação brasileira. No âmbito das parcerias estratégicas, as relações com a China mereceram atenção especial. A parceria estratégica com o novo gigante da Ásia é havida pelo atual governo não apenas como mercado para as exportações de soja e aço, mas também no estabelecimento de parcerias no setor de energia, da política internacional e dos serviços de engenharia. A simetria entre China e Brasil pôde ser notada, também, durante a reunião da OMC, em Cancun, quando ambos os países lideraram,

---

<sup>34</sup> Idem. BANDEIRA, M. *Brasil, Argentina... op. cit.* GUIMARÃES, S. P. *Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*, Brasília: Ed. Ipri/Funag, 1999. VIZENTINI, P. G. *Free Trade for the Americas?*, Londres: Books 2004. CARDIM, C. H. CINTRA, M. Seminário Brasil Alca, BsB, Câmara dos Deputados, Ipri/Funag, 2002.

junto com a Índia, um grupo de países em desenvolvimento, o chamado G-21. O objetivo desse grupo constituiu-se em promover a liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas e o fim dos subsídios concedidos pelos países ricos aos seus agricultores. No âmbito continental, propõe-se o fortalecimento do Mercosul e a cooperação com os demais países da América do Sul, de forma a ter melhores condições de negociação para a formação da Alca. Dessa forma, o continente sul-americano corresponde ao espaço natural de afirmação dos interesses brasileiros. No tocante à Alca, alguns países do continente, inclusive do Mercosul, já deixaram clara sua preferência por acordos bilaterais com os Estados Unidos, o que tende a debilitar a base de atuação da diplomacia brasileira frente a Washington, como notou-se na reunião de Trinidad e Tobago. Esse fato torna-se particularmente problemático para a diplomacia brasileira, uma vez que os Estados Unidos acenam com a possibilidade de priorizar os acordos bilaterais<sup>35</sup>.

De modo geral, o governo Lula pretende manter uma linha independente de atuação externa, tendo como ponto de apoio a recuperação da trilha do desenvolvimento econômico. Esse ponto de apoio faz que o presidente concentre esforços na retomada do vínculo comércio exterior/desenvolvimento, por meio da implantação de uma política de comércio exterior estratégica. Esta deverá ser capaz de refletir as necessidades internas da nação e de recuperar os padrões históricos da conduta internacional. Não se trata de optar por uma atuação nacionalista ou de confronto. Trata-se de promover inserção internacional condizente com a realidade da economia brasileira, que seja capaz de atender as demandas internas sem promover confrontos externos.

## Conclusão

O estudo desenvolvido procurou estabelecer um esforço de compreensão da política de comércio exterior brasileira de 1954 aos nossos dias. De 1954 a 1980, o crescimento industrial e o desenvolvimento econômico foram eleitos como vetores da política

---

<sup>35</sup> MAIOR, S. L. A. A ordem mundial e o Brasil, *RBPI*, ano 46, nº 2, 2003, p. 26-52. CERVO, A. A política exterior: de Cardoso a Lula, *RBPI*, ano 46, nº 1, 2003, p. 5-11.

de comércio exterior do Brasil. Durante esse período, evidenciou-se a existência de dois padrões de comportamento do comércio exterior brasileiro. De 1954 a 1989, o comércio exterior brasileiro era havido como um mecanismo de ação do nacional-desenvolvimentismo, consoante os modelos substitutivos de importações e substitutivo de exportações. De 1954 a 1961, a fixação do câmbio e a implantação de controles seletivos de importação eram havidos como elementos indutores do crescimento industrial. De 1961 a 1989, a maturidade do crescimento industrial sugeriu uma mudança do vínculo comércio exterior/desenvolvimento, mediante a transformação do Brasil em exportador de produtos manufaturados. Essa nova estratégia, denominada modelo substitutivo de exportações, conferiu ao comércio exterior resultados excepcionais. Em fins da década de 1980, o Brasil converteu-se no segundo maior exportador de produtos bélicos para o Terceiro Mundo, atrás apenas de Israel. Todavia, a crise da dívida externa, o processo inflacionário e as pressões externas às quais o Brasil teve que se submeter comprometeram a unidade de ação do nacional-desenvolvimentismo. A partir da década de 1990, o modelo substitutivo de exportações sofreu diversas descontinuidades, na tentativa de promover a estabilidade monetária e de abandonar os antigos parâmetros de inserção internacional. Todavia, na segunda metade da década de 1990, a estabilidade monetária começou a manifestar efeitos nocivos para a balança comercial. Tais efeitos concorreram para que houvesse correção do câmbio em 1999. Esta recuperou a capacidade de gerar *superávits* na balança comercial, porém deixou novo desafio para o presidente eleito em 2002. Esse novo desafio consiste em elevar a capacidade exportadora, de modo a converter o comércio exterior em instrumento estratégico de desenvolvimento, sem ferir a estabilidade monetária.

## Conclusão

*José Flávio Sombra Saraiva*

A obra que tivemos a honra de organizar, Cervo e eu, brinda as relações internacionais do Brasil com manual inédito, que faz o balanço de meio século, entretanto voltado para os novos tempos. Autores de variadas formações e estirpes intelectuais, na academia ou na diplomacia, debruçaram-se sobre os cinqüenta anos da existência do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, criado em 1954.

Foram minuciosamente examinados o pensamento e a ação externa do Brasil, o movimento das populações, as forças econômicas, sociais e culturais – praticamente todos fatores que conferiram coerência, nos últimos cinqüenta anos, à inserção externa de um país à margem do sistema internacional, mas dotado de desígnio e de vontade de afirmação de seu lugar no complexo meio das realidades globais.

O livro sugere, em grandes linhas, pelo menos duas conclusões, entre tantas outras que seria possível relatar. A primeira encontra-se no campo do conhecimento e da formação profissional. O conjunto dos autores reforça a idéia de que o Brasil não se deixou colonizar intelectualmente. Ensejou, ao contrário, o desenvolvimento de um pensamento nacional no campo das relações internacionais. Filtrou, administrou tendências e visões dominantes nos grandes centros e núcleos hegemônicos da política internacional, domesticando-as em favor da construção de um léxico próprio e de um olhar brasileiro sobre o mundo.

A expansão entrópica na formação de especialistas de relações internacionais no Brasil, nos anos 90 e início da presente década, rompeu, apenas em parte, a força das correntes autóctones. Apesar da importação acrítica de textos de bons estudiosos e de exímios negociadores e práticos do mundo desenvolvido, permaneceram e até ampliaram-se no Brasil os estudos de relações internacionais dotados de atualíssimo sentido de brasilidade. O aumento do número de coleções publicadas pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais,

a partir de meados da década de 1990, traz textos ávidos de brasilidade e entusiásticos das novidades globais, demonstrando o quanto é possível criar um pensamento nosso. A qualificação dos professores de relações internacionais e de negociadores externos, por meio de cursos de capacitação e treinamento, é uma das marcas da atuação renovada do IBRI nos últimos anos.

O conhecimento é universal, embora sua tradução local exija esforço hercúleo para captar o sentido cultural profundo da sensibilidade social e política das realidades que cercam a especificidade brasileira. Essa é a razão da continuidade da *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI) – o mais tradicional e qualificado veículo de formação da opinião pública, na discussão de temas atinentes às relações internacionais e lugar do Brasil no mundo – e explica a resistência às tentativas de encerramento do seu ciclo de contribuição.

Revigorada a partir de 1993, após instalação de sua nova editoria na capital da República, a *RBPI* vem dando prova de vigor e de forte penetração, tanto no meio acadêmico e diplomático quanto no meio social, em especial junto às comunidades empresariais e estudantis. Esse espírito de cooperação levou o IBRI a propor à Petrobras e à Fundação Alexandre de Gusmão, em meados da década passada, a publicação da primeira coleção brasileira de estudos internacionais, com o objetivo de explorar os diferentes campos das relações internacionais – área multidisciplinar, por excelência. Foram editados alguns livros dedicados à formação histórica das relações internacionais e à compreensão da força da cultura na vida internacional contemporânea. Outros tratam de agendas e teorias. Os chamados novos temas, advindos das grandes conferências mundiais da década de 1990 foram tratados, de forma inédita, e mesmo a reificada economia política da globalização ganhou interessante leitura. O olhar precursor sobre a relevância das relações estratégicas com os vizinhos sul-americanos e latino-americanos foi a tônica das edições do IBRI.

A idéia era óbvia: resistir à forte pressão editorial dos livros do tipo leitura de aeroporto, do ganho fácil e da ilusão dos conceitos feitos para outros que não partilham nossos problemas, ou da ilusão de que a mera leitura de clássicos pudesse oferecer pistas completas



para desvendar os desafios das relações internacionais do presente. A lógica foi a do adensamento da discussão, útil para os jovens que chegavam às novas faculdades de relações internacionais, de palavras e termos mais próximos a nós e a eles, sem concessão, no entanto, à erudição e ao conhecimento universalmente produzido.

A *Coleção Relações Internacionais* foi imaginada e redigida por autores locais, professores das grandes escolas de relações internacionais no Brasil, alguns deles lecionando já há duas ou três décadas. Sintonizada com os grandes debates internacionais, a iniciativa foi considerada modelar por várias entidades governamentais preocupadas com a formação de quadros brasileiros para enfrentar o desafio internacional do momento. Adotada, hoje, em todas as escolas de relações internacionais do Brasil, a *Coleção Relações Internacionais* é um marco orgânico na formação de talentos nacionais, seguido, tal foi o seu sucesso, por outras iniciativas em todo o país nos anos mais recentes, na sua maioria inspiradas pela experiência do IBRI.

A segunda mensagem da obra está no balanço entre o passado e o presente da política exterior do Brasil. Há lições nesses cinquenta anos que deveriam servir de alicerce para ambições do porvir. A lição maior é a da força da sociedade nacional na impulsão de um país que, tranqüilo e otimista, procura utilizar meios pacíficos para melhorar sua inserção soberana sem a violência do intruso e em respeito irreprochável à noção de comunidade internacional.

Ora, sabe-se que a sociedade internacional opera como entidade orgânica, dotada de regras, condutas e padrões. Em alguma medida, as políticas exteriores dos Estados são tributárias, menos de desígnios internos do que da força invisível construída coletivamente, quase sempre pelos mais fortes. Se isso tem alguma racionalidade, não oblitera o fato inequívoco de que as políticas exteriores são também adaptações diversas à nebulosa constelação da sociedade internacional.

A política exterior do Brasil, ao ser de Estado e pouco adepta aos espasmos, soube trabalhar no tempo com a sociedade internacional, corrigindo distorções de dentro para fora e de fora para dentro do país. Desvios desse curso foram, quase sempre nesses cinquenta anos, danosos à pavimentação do caminho legítimo da afirmação do Brasil no

concerto das nações. O liberalismo desenfreado foi, sem margem de dúvida, uma dessas distorções.

A história recente nos ensina que formas de inserção que infantilizam as sociedades nacionais não sobrevivem. A evolução da política exterior vem sendo, assim, lugar de reconciliação das vicissitudes da nação com suas possibilidades legítimas no meio internacional. A racionalidade no agir para fora, desde o tempo de Vargas até o de Lula, é um patrimônio que deve ser preservado.

Sem xenofobia ou nacionalismo de esquina, o que cabe reconhecer é a responsabilidade histórica e o acumulado da diplomacia brasileira nesses cinquenta anos. Racionalidade e responsabilidade, no entanto, não emanam apenas da *raison d'État* ou da *raison de système*, mas também de certa *raison sociale*, entranhada na brasilidade, produto da confluência privilegiada de tantos povos deserdados pela Europa, de outros tantos originados na diáspora atlântica, bem como aqueles que buscaram, no Brasil, abrigo para fugir da fome e da perseguição política.

A alma pacífica associada à noção de que crescimento e desenvolvimento econômico são vetores para a elevação da qualidade interna e externa da sociedade brasileira. Valores que, em simbiose perfeita, alimentam o que queremos como nação em um mundo que viveu em contínua transição na última metade do século, assim como viverá os próximos cinquenta anos. O Brasil tem, assim, grande responsabilidade e extraordinária contribuição a dar na reconstrução plural, multipolar e pacífica das relações internacionais que imaginamos para os brasileiros e para a sociedade global.

A obra que apresentamos ao público brasileiro e internacional tem, assim, uma visão ampliada das grandes questões que animaram o crescimento real das relações internacionais do Brasil. Foge, portanto, aos padrões de livros semelhantes na área. Em diferentes campos, como se nota na leitura dos capítulos, o Brasil se fez presente nos temas do mundo, não apenas no campo da diplomacia e do comércio externo. O peso do Brasil no mundo é, em alguma medida, o das diferentes faces e problemas vividos pelos brasileiros nos cinquenta anos aqui avaliados.



*Título:* O crescimento das Relações Internacionais no Brasil  
*Organizadores:* José Flávio Sombra Saraiva e Amado Luiz Cervo  
*Coordenação editorial:* Ednete Lessa  
*Revisores:* Jeanne Sawaya e João Coelho  
*Capa:* Samuel Tabosa  
*Editoração eletrônica e projeto gráfico:* Samuel Tabosa  
*Formato:* 15,5 x 22,5 cm  
*Fontes:* AGaramond 12, 11 e 9  
Humanist 777 BT 22, 16, 12, 11, 9, 8 e 7  
Humanist 77 Lt BT 9, 8 e 7  
*Papel:* Capa: Cartão Supremo 250 g/m<sup>2</sup>. Plastificação fosca  
Miolo: Ap. 75g/m<sup>2</sup>  
*Número de páginas:* 308  
*Quantidade:* 1.000  
*Impressão e acabamento:* Teixeira Gráfica e Editora Ltda.

ISBN 85-88270-15-3



9 788588 270152