

O PARADIGMA LOGÍSTICO EM RETROSPECTO: UMA REVISÃO DE LITERATURA AO LONGO DO TEMPO

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a02



Gustavo Henrique Feddersen¹

Igor Estima Sardo²

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a discussão teórica acerca do Paradigma Logístico brasileiro proposto por Amado Cervo na literatura de Relações Internacionais e Política Externa brasileira, uma vez que se põe como pergunta de pesquisa se o constructo teórico do Paradigma Logístico sofreu influência dos acontecimentos domésticos de 1999 a 2012. A resposta à indagação anterior, ou seja, a hipótese, é que o debate acadêmico de tal constructo, o Paradigma Logístico, sofreu influência dos acontecimentos da ofensiva diplomática que o Brasil passou nos dois mandatos iniciais do presidente Lula. O artigo se utiliza de revisão de trabalhos selecionados para abordar a periodização paradigmática elaborada por Amado Cervo e analisar o início e fim do Paradigma Logístico na literatura acadêmica. Conclui-se que, de fato, o debate acerca do paradigma sofreu oscilações, indo do otimismo ao ceticismo em decorrência do fim de tal ofensiva diplomática.

Palavras-chave: Política Externa; Diplomacia; Relações Sul-Sul.

1 Professor Associado do Bacharelado em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande. Santa Vitória do Palmar, Brasil. E-mail: gustavo.feddersen@gmail.com.

2 Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil. E-mail: igorsardo@gmail.com.

THE LOGISTICS PARADIGM IN RETROSPECT: A LITERATURE REVIEW OVER TIME

Abstract

This article aims to analyze the theoretical discussion about the Brazilian Logistics paradigm proposed by Amado Cervo in the literature on international relations and Brazilian foreign policy, since the research question is whether the theoretical construct of the Logistics Paradigm was influenced by domestic events from 1999 to 2012. The answer to the previous question, that is, the hypothesis, is that the academic debate on such a construct, the Logistics paradigm, was influenced by the events of the diplomatic offensive that Brazil went through in the first two terms of President Lula. The article uses a review of selected works to address the paradigmatic periodization elaborated by Amado Cervo and to analyze the beginning and end of the Logistics paradigm in the academic literature. It is concluded that, in fact, the debate about the paradigm suffered oscillations, going from optimism to skepticism as a result of the end of such a diplomatic offensive.

Keywords: Foreign Policy; Diplomacy; South-South Relations.

EL PARADIGMA DE LA LOGÍSTICA EN RETROSPECTIVA: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA A LO LARGO DEL TIEMPO

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar la discusión teórica sobre el paradigma de la Logística brasileña propuesto por Amado Cervo en la literatura sobre relaciones internacionales y política exterior brasileña, ya que plantea como pregunta de investigación si el constructo teórico del paradigma de la Logística fue influenciado por acontecimientos internos de 1999 a 2012. La respuesta a la pregunta anterior, es decir, la hipótesis, es que el debate académico sobre tal constructo, el paradigma de la Logística, fue influenciado por los acontecimientos de la ofensiva diplomática que Brasil vivió en los dos mandatos iniciales del presidente Lula. El artículo utiliza una revisión de obras seleccionadas para abordar la periodización paradigmática elaborada por Amado Cervo y analizar el inicio y el fin del paradigma de la Logística en la literatura académica. Se concluye que, efectivamente, el debate sobre el paradigma sufrió oscilaciones, pasando del optimismo al escepticismo a raíz del fin de tal ofensiva diplomática.

Palabras clave: Política Exterior; Diplomacia; Relaciones Sur-Sur.

1. Introdução

A história da Política Externa brasileira é tema de debate na academia brasileira desde o início da formação dos cursos de Relações Internacionais (RI) no Brasil (Casarões, 2018; Milani, 2021; Santos, 2005), e assim como qualquer outro processo histórico, é preciso analisá-lo mediante um método (Braudel, 1983; Gustavsson, 1999; Hermann, 1990; Hudson, 1995; Sennes, 2003). Um destes métodos, nesse sentido, é a periodização paradigmática de Amado Cervo (2008), historiador das RI, que consagrou uma periodização calcada em paradigmas históricos de desenvolvimento do Brasil, fazendo uma conexão entre a Economia Política e a Política Externa. No início do século XXI, foi um dos principais proponentes de um novo paradigma na história diplomática do Brasil, isto é, o Paradigma Logístico (Cervo, 2008; Cervo e Bueno, 2008). Essa proposição respondeu a uma série de mudanças de orientação na diplomacia brasileira a partir dos anos 2000, com o início do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

O meio acadêmico brasileiro logo reagiu à nova análise, haja vista a produção notória de Amado Cervo na área de RI no Brasil, com comentários que apresentaram desde o entusiasmo na análise até o ceticismo nas conclusões. Tanto a proposição do novo paradigma quanto o debate acadêmico se formaram em uma época em que a Política Externa brasileira, durante o governo Lula, vivia uma “ofensiva diplomática” (Silva, 2015, p. 144), o que pode ter comprometido as visões e análises acerca deste período com uma certa presunção e sentimento de presentismo, ou seja, sensação de que o que se vive no presente é inédito e grandioso.

Sendo assim, o presente artigo indaga se o constructo teórico do Paradigma Logístico sofreu influência dos acontecimentos domésticos de 1999 a 2012. A escolha por esses anos se deve pelos próprios trabalhos de Cervo (2008) colocarem-no como período do Paradigma Logístico. Para sustentar a tese anterior, propõe-se a hipótese de que o debate acadêmico sobre tal constructo, o Paradigma Logístico, sofreu influência dos acontecimentos da “ofensiva diplomática” que o Brasil passou nos dois mandatos iniciais do presidente Lula.

Para testar a hipótese, proceder-se-á com uma revisão de literatura e análise qualitativa de obras selecionadas que analisam o Paradigma Logístico e que estão tanto contidos no período de análise (1999-2012) quanto além do período, para marcar a evolução do tema³:

3 A apresentação dos trabalhos foi colocada em ordem cronológica, considerando os temas de cada um.

- a) *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a Política Externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)* (Silva, 2008);
- b) *A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil* (Saraiva, 2004);
- c) *Desenvolvimento Nacional e Integração Regional: O BNDES como instrumento de Política Externa no Governo Lula da Silva (2003-2010)* (Freixo e Ristoff, 2012);
- d) *Política Externa, política de defesa e modelo de desenvolvimento no Brasil: do Estado desenvolvimentista ao Estado Logístico (1930-2017)* (Martins e Nunes, 2017);
- e) *Política externa e desenvolvimento econômico no Brasil: história e paradigmas (1930-2016)* (Moraes, 2019);
- f) *A Política Externa do governo Dilma Rousseff para a América do Sul (2011-2016): o fim do Paradigma Logístico?* (Jaeger, 2016).

A escolha destes trabalhos para análise – uma tese de doutorado (Silva, 2008), uma dissertação de mestrado (Jaeger, 2016) e quatro artigos (Freixo e Ristoff, 2012; Jaeger, 2016; Martins e Nunes, 2017; Moraes, 2019; Saraiva, 2004) – foi feita mediante quatro motores de busca acadêmica – Periódico CAPES, SciElo, Scopus e Google Scholar – até janeiro de 2025, utilizando-se das palavras-chave “Paradigma Logístico” e “Estado Logístico”. O objetivo desta pesquisa, portanto, se resume em analisar a discussão teórica acerca do Paradigma Logístico brasileiro proposto por Amado Cervo na literatura de RI e Política Externa brasileira. Por fim, a finalidade de pesquisa deste trabalho se justifica pela necessidade de se analisar termos acadêmicos em retrospecto, além de não se encontrar semelhante trabalho nos mesmos motores de busca utilizados para se fazer a pesquisa.

2. A periodização paradigmática de Amado Cervo e o ensaio do Paradigma Logístico

Amado Cervo (2008) separa a história da diplomacia brasileira em quatro períodos, tendo por método a separação paradigmática, sendo os períodos: o paradigma liberal-conservador (1822-1930), o paradigma desenvolvimentista (1930-1989), o paradigma neoliberal (1990-1999) e o Paradigma Logístico (2000-2010). Para Cervo (2008, p. 65), “[...] o paradigma inclui a percepção de interesses. A leitura que os dirigentes fazem dos interesses nacionais – sociais, políticos, de segurança, econômicos, culturais – modificam-se com a mudança de paradigma”. É interessante pontuar que Cervo identifica a ascensão de uma

nova elite dirigente como uma mudança de paradigma na história brasileira, sendo possível fazer um paralelo entre rupturas paradigmáticas e obras de teóricos da elite, como Wright Mills (1962). Desta forma, para Cervo há uma relação intrínseca entre desenvolvimento – os campos da economia e da sociologia – e Política Externa (Cervo e Bueno, 2008).

Esta associação fica clara, por exemplo, em suas análises do paradigma liberal-conservador, no qual, por mais de 100 anos, uma classe dirigente agroexportadora dominou as pautas da diplomacia brasileira:

Os liberais-conservadores brasileiros procediam à leitura do interesse nacional, evocando um conceito de sociedade simples, [...] Aqueles dirigentes confundiam, logicamente, o interesse nacional com os próprios interesses, ou seja, os do grupo socioeconômico hegemônico: dispor de mão de obra, exportar os frutos da lavoura e importar bens de consumo diversificados (Cervo, 2008, p. 70).

Algo a se notar no modelo de paradigma de Cervo é que se trata de uma variável de longo prazo, isto é, o paradigma descreve uma tendência dentro de um longo período, o que significa que variações de curto prazo são admitidas. Um paralelo profícuo é possível de se fazer com as contribuições teóricas de Fernand Braudel (1983) para o campo da História. Para Braudel (1983), há temporalidades múltiplas no estudo da história, com eventos de tendências de longo prazo ocorrendo *pari passu* eventos de tendência de curto e médio prazos. Neste sentido, por mais que o paradigma liberal-conservador seja um período de análise longo, há eventos de curto prazo que desviam da tendência de longo prazo. Para Cervo, a face liberal dominou boa parte do paradigma, mas “[a] face conservadora explica o malogrado projeto de industrialização dos anos 1840, a determinação de exercer um certo controle sobre o subsistema platino de relações internacionais e a negociação firme das fronteiras do território nacional” (Cervo, 2008, p. 70).

O paradigma liberal-conservador só teve fim com uma ruptura paradigmática que, igualmente, precisou de uma ruptura entre as elites nacionais, ou seja, a Revolução de 1930 encerrou o paradigma anterior e deu início ao paradigma desenvolvimentista. A Revolução de 1930 representou o ápice do movimento tenentista no Brasil, um movimento de oficiais de patente média que viam nas oligarquias regionais uma ameaça à integridade nacional e o Estado como ferramenta de transformação nacional. O Exército Brasileiro, após a modernização ocorrida na Guerra do Paraguai, passou a ser um ator político influente e, muitas vezes, interferente na política nacional (Silva e Svartman, 2014).

Neste sentido, o exército e a nova burguesia urbana promoveram a modernização e a integração nacional mediante a industrialização e o processo de substituição de importações desde os governos Vargas até governo José Sarney, seja com o setor privado nacional, seja com o setor privado internacional, seja com o setor estatal (Cervo, 2008; Cervo e Bueno, 2008).

No paradigma desenvolvimentista, tal como no paradigma anterior, havia uma tendência de longo prazo na Política Externa de se orientar de maneira autônoma e independente em busca do desenvolvimento em bases nacionais. Mas, tal como no exemplo passado, houve oscilações de curto prazo, como nos governos de Marechal Dutra (1946-1951), de João Café Filho (1954-1955) e Marechal Castello Branco (1964-1967), nos quais a diplomacia brasileira voltou a dar uma guinada dependentista e retracionista (Cervo, 2008; Cervo e Bueno, 2008). É importante notar que a classe dirigente do paradigma desenvolvimentista não veio da sociedade civil, mas do próprio Estado: isto é, de oficiais do exército e burocratas do governo que assumiram as rédeas do desenvolvimento, aliando-se tanto a uma burguesia nacional nascente tanto com o capital estrangeiro dependente-associado (Cardoso e Faletto, 2004).

A partir dos anos 1980, o Estado brasileiro passou a sofrer uma série de choques externos – Segundo Choque do Petróleo, aumento dos juros do dólar, crise da dívida, hiperinflação e estagnação – que levaram ao esgotamento do paradigma desenvolvimentista e à retirada dos militares e da burguesia industrial da cena política. Uma vez que o exército devolveu o poder aos civis, um vácuo na classe dirigente foi rapidamente ocupado pela burguesia urbana que se formou no século XX, uma classe empresarial composta do capital nacional e do capital dependente-associado. Assim, a partir da eleição de Fernando Collor de Mello para presidente em 1990, o paradigma desenvolvimentista foi suplantado pelo paradigma neoliberal, o qual buscava ajustar os desequilíbrios macroeconômicos que o Brasil vivia mediante uma terapia de choque estrutural. Para tanto, o paradigma se valeu de abertura comercial e financeira, reaproximação com os Estados Unidos (EUA) e participação de regimes internacionais que buscavam reafirmar a hegemonia norte-americana no pós-Guerra Fria (Cervo, 2008; Cervo e Bueno, 2008).

Neste sentido, o paradigma neoliberal, também conhecido como normal, é dividido em dois momentos: o governo de Collor de Mello (1990-1992) e a era Cardoso (1992-2002)⁴, e Cervo o resume como:

4 Ainda que o período em análise contenha o breve governo de Itamar Franco, Cervo considera o decênio como a era Cardoso (Cervo, 2008, p. 79).

Os dirigentes normais esterilizam, de pronto, duas ideias-chave do paradigma desenvolvimentista: as ideias de interesse nacional e de projeto nacional de desenvolvimento. [...] No mundo da Globalização, entendiam aqueles dirigentes, interesses nacionais se diluem na ordem tecida pelo ordenamento multilateral das relações internacionais e pelo curso sistêmico das forças do capitalismo, a chamada *governança global* (Cervo, 2008, p. 80).

No entanto, o que é curioso ao se analisar o paradigma normal de Cervo é a extensão deste quando comparado aos demais. Neste intuito, Cervo inclusive argumenta que, na verdade, o próprio paradigma normal pode ter sido um interregno de paradigmas, uma vez que a era Cardoso esteve envolta em contradições paradigmáticas, algo que Cervo chamou de dança dos paradigmas:

[...] enquanto o Brasil de Cardoso manifesta hesitações quanto ao ritmo e à coerência a adotar diante do novo modelo de inserção internacional e organização interna. A coexistência paradigmática, embora pareça paradoxal ao analista, caracteriza a era Cardoso, mesmo porque o homem que a preside revela incoerências teóricas e hesitações operacionais como traços de sua personalidade. Cardoso oferece, com efeito, o espetáculo da dança dos paradigmas: o desenvolvimentista que ele se compraz em ferir gravemente sem matar, o normal que emerge de forma prevalecente e o Logístico que se ensaia como outra via (Cervo, 2008, p. 82).

Neste excerto, Cervo já traz a noção de Paradigma Logístico como um ensaio ao que foram os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), isto é, uma síntese dialética entre os dois paradigmas anteriores. Neste ponto da análise já é possível perceber a luz de destaque que Amado Cervo coloca sobre a figura do Estado como indutor do desenvolvimento, fato que suscita críticas a seu trabalho. Não à toa, Cervo não esconde seu desdouro ao paradigma normal:

Ao termo do século XX, entretanto, após a fase desenvolvimentista, as mesmas regras fixadas pelas estruturas hegemônicas do capitalismo voltaram a ser aceitas, de modo passivo, como no século anterior. Os dois anos, 1930 e 1990, arvoram-se símbolos de ruptura paradigmática das relações internacionais do Brasil, em movimento contrário (Cervo, 2008, p. 76).

Sobre esta percepção, Paulo Roberto de Almeida (1993, p. 30-31) o critica:

Um único problema suscita essa síntese [...]. Ele [Cervo] se refere a uma questão de ordem propriamente metodológica, a saber, o monitoramento da política exterior segundo a visão hegeliana, [...] acompanhando o desenrolar da História segundo uma ideia-guia, não necessariamente preconcebida, mas indisfarçavelmente concebida a posteriori, no caso, a busca incessante do desenvolvimento econômico e o papel do Estado nesse processo [...].

Neste sentido, uma primeira crítica surge ao conceito de paradigma de Cervo (2008), por, possivelmente, carregar um ideia-guia preconcebida. Longe de ser uma falha metodológica grave, o conceito ainda é extremamente poderoso em seu caráter explicativo. Porém, abre flancos de ataque metodológico como se verá adiante. Tais brechas levaram a outros autores trabalharem com periodização concorrentes à de Cervo.

Ricardo Sennes (2003), por exemplo, trabalha com o conceito de matriz de Política Externa, abarcando tendências de longo prazo em períodos mais curtos e mais restritos; Charles Hermann (1990) trabalha com a noção de graus de mudança de Política Externa, com mudanças, em escala crescente, de (i) programa, (ii) objetivo e (iii) orientação; Martins e Nunes (2017) utilizam a noção de tipo de Estado, restrito a períodos ainda mais curtos de análise, como neste caso, de 1999 a 2012. Como se vê, em se tratando de História, o método de periodização nunca é fechado a revisões e contribuições.

3. O Paradigma Logístico: de 1999 a 2012

Finalmente, Cervo introduz o conceito do Paradigma Logístico como uma síntese entre os paradigmas anteriores, haja vista que “[a] ideologia subjacente ao paradigma do Estado Logístico associa um elemento externo, o liberalismo, ao outro interno, o desenvolvimentismo. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano” (Cervo, 2008, p. 85). Assim sendo, o Paradigma Logístico vinha da ideia de terceirizar antigas funções estatais do paradigma desenvolvimentista à sociedade civil, como o crescimento, mas sem negligenciar o papel promotor da autonomia nacional por parte do Estado. Desta forma, o tal paradigma, “[guarda] heranças do neoliberalismo, como responsabilidade fiscal, estabilidade monetária, estímulos aos investimentos estrangeiros e abertura de mercados” (Cervo, 2008, p. 83), mas com maior

orientação e dirigismos dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Indústria, do Comércio etc. (Cervo e Bueno, 2008; Cervo, 2008).

Agora, o que concerne à pergunta deste trabalho é como se deu o debate acerca do Paradigma Logístico no período de 1999 a 2012. Neste quesito, o debate acadêmico ganhou profundidade, com Cervo defendendo que “[a] introdução do Paradigma Logístico durante a era Cardoso não foi além de um ensaio” (Cervo, 2008, p. 83), ainda que no governo Cardoso tenha ocorrido a “dança dos paradigmas” (Cervo, 2008, p. 82). A esse respeito, André Luiz Reis da Silva (2008) concorda com Cervo, em parte, ao escrever que o paradoxo de coexistir mais de um paradigma ao mesmo tempo na Política Externa brasileira levou à agonia do processo decisório e do Estado desenvolvimentista, acendendo o Estado normal e o ensaio do Estado Logístico, uma vez que “a culpa das dificuldades da Política Externa está justamente em estar vivenciando um regime democrático, o que dificultaria sua definição, estando em permanente reorientação” (Silva, 2008, p. 147).

Para Silva (2008, p. 148), isto ocorre porquanto “a adesão ao neoliberalismo não foi integral, mostrando a persistência (admitida por Amado Cervo) do paradigma desenvolvimentista”. Ademais, tema central de sua obra, Silva (2008) argumenta que o neoliberalismo no Brasil trouxe reveses que rapidamente foram revertidos pelo Estado brasileiro, tanto na esfera de tomada de decisão política quanto no discurso de Política Externa. Esta mudança do otimismo neoliberal para o discurso da globalização assimétrica se deveu, sobretudo, à crise cambial de janeiro de 1999 que o Real passou. Não podendo mais sustentar o regime de bandas cambiais, o Real sofreu uma forte desvalorização devido à intensa fuga de capitais. Frustrado com seu plano de desenvolvimento dependente-associado, Cardoso passa a advogar a favor de controles sobre a movimentação de capitais internacionais e contra a globalização assimétrica (Silva, 2008). Indo além, José Miguel Quedi Martins e Raul Cavedon Nunes (2017, p. 204) argumentam no mesmo sentido, ponderando que “[a] transição da estratégia da autonomia pela integração para a ‘autonomia pela assertividade’ começara já no 2º governo FHC, mas [foi] consolidada no Governo Lula, a partir de 2002”.

Neste sentido, Silva (2008) e Cervo (2008) apontam na direção de que o Paradigma Logístico teve seu embrião já em 1999, durante a administração Cardoso. Para Silva (2008), ao comentar Cervo (2008), os reveses na Política Externa forçaram o governo Cardoso a evoluir de uma subserviência a uma política de comércio exterior mais realista, buscando exportar mais do que importar para superar os problemas no Balanço de Pagamentos, uma das características do Paradigma Logístico. Do ponto de vista de percepção das RI,

o Estado Logístico parece bem definido ainda em Cardoso, mas, do ponto de vista de atuação externa, tal programa ganha mais corpo a partir de 2003, com o início do governo Lula (Cervo, 2008).

Para José Flávio Sombra Saraiva (2004, p. 140), “[o] conceito de Estado Logístico supõe a superação tanto do modelo de inserção liberal desenfreada quanto do desenvolvimentismo nacionalista de antes”. Neste aspecto, há dois elementos que compõem o Estado logístico para Saraiva: “[...] por um lado, advoga-se a construção dos meios de poder e, por outro, sua utilização para fazer valer vantagens comparativas de natureza intangível, como a ciência, a tecnologia e a capacidade empresarial” (2004, p. 140-141). Para Isaías Albertin de Moraes (2019), o Paradigma Logístico recuperou o desenvolvimentismo sob uma nova roupagem: o novo-desenvolvimentismo. Este é caracterizado por:

[...] i) promoção do desenvolvimento nacional; ii) superação da vulnerabilidade externa por meio de superávits comerciais; iii) comércio exterior como estímulo à produção interna e não somente para controle de preços e estabilidade monetária; iv) promoção da ordem mundial multipolar de forma realista e pragmática; v) eixo Sul-Sul como prioritário, sem excluir a importância do eixo Norte-Sul; vi) forte regionalismo e ativismo bilateral; vii) o princípio de não indiferença é tão importante quanto o princípio de não intervenção; viii) autonomia pela diversificação, busca de novas parcerias e espaços econômico-políticos (Moraes, 2019, p. 132).

Sendo a face econômica do Estado Logístico o novo-desenvolvimentismo, a face da Política Externa se revelou como uma ofensiva diplomática de três eixos:

[...] i) abandono da ilusão de mundo multilateral e harmonioso preconizados pelo paradigma neoliberal; ii) resgate da visão realista e prática dos independentistas; iii) busca da estruturação de um multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e periféricos. Na questão econômica, o Estado Logístico opera de dois modos: i) pela agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais; ii) por investimentos diretos no exterior, inicialmente nos países vizinhos (Moraes, 2019, p. 133).

Na interseção entre as duas faces – a econômica e a diplomática – há um projeto de promoção de grandes empresas brasileiras para se internacionalizarem

e conquistarem mercados externos, as então chamadas de Campeãs Nacionais⁵. Para tal, o governo Lula se utilizou extensivamente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como instrumento de Política Externa, promovendo empresas brasileiras mundo afora, sobretudo na América do Sul (Freixo e Ristoff, 2012). Para Freixo e Ristoff (2012) e Bruna Jaeger (2016), a promoção de empresas nacionais na América do Sul tinha como estratégia clara a integração regional sob a liderança brasileira, suplantando o regionalismo aberto pela crescente integração. Nas palavras de Jaeger (2016, p. 44), “[a]o longo do Paradigma Logístico observado no governo Lula da Silva, grandes obras de cunho estratégico para o desenvolvimento regional foram acordadas”. Na esteira da promoção da internacionalização de empresas, o período do Paradigma Logístico também contou com políticas industriais de incentivo a ganhos de produtividade, tais como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) de 2003 e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2004. Ambas as políticas tinham forte inspiração neoschumpeteriana, com foco em promover as empresas brasileiras como fortes competidores a nível internacional (Freixo e Ristoff, 2012).

Finalmente, uma última faceta digna de nota é a busca do Estado Logístico pela autonomia e pela assertividade, mediante aumento de capacidades militares. Em 2008, foi anunciada a Estratégia Nacional de Defesa, a qual repensava a inserção internacional do Brasil e a preparação para a proteção nacional. Neste mesmo ano, iniciaram as conversas para aquisição de caças de quarta geração e meia (Gripen) da Suécia. Ademais, objetivos anunciados anteriormente foram formalizados em 2012 no Livro Branco de Defesa Nacional, tais como a duplicação da esquadra da marinha, o comissionamento de um submarino nuclear, o Projeto ASTROS 2020 de defesa antiaérea, a aquisição de nova frota de blindados, a construção e o lançamento de satélite geoestacionário, de novos foguetes, etc. (Martin e Nunes, 2017). No que tange à atuação do Estado Logístico na construção de novas capacidades:

[...] o Estado Logístico, voltou a buscar adquirir capacidades produtivas e militares da 3ª Revolução Industrial. Pode-se dizer que o Estado Logístico buscou sintetizar as demandas de autonomia (Estado Desenvolvimentista) e de modernização (Estado Liberal) por meio da atração de empresas de infraestrutura para a indústria de defesa e a formação de parcerias sul-sul, sul-leste e sul-norte (Martins e Nunes, 2017, p. 193).

5 Entre outras, destacam-se Grupo Gerdau, JBS, Ambev, Brazil Foods, Construtora OAS, Grupo Andrade Gutierrez e Construtora Norberto Odebrecht.

Portanto, ficam patentes as inúmeras facetas do Estado Logístico, sendo difícil resumi-lo em poucas palavras. Até o momento da exposição, ficou evidente que o Paradigma Logístico teve seu embrião em 1999, e pleno desenvolvimento durante a primeira década do século XXI, sobretudo, nos governos Lula (2003-2010). Mas o que ainda é motivo de debate é quando, e se, o Paradigma Logístico teve um fim.

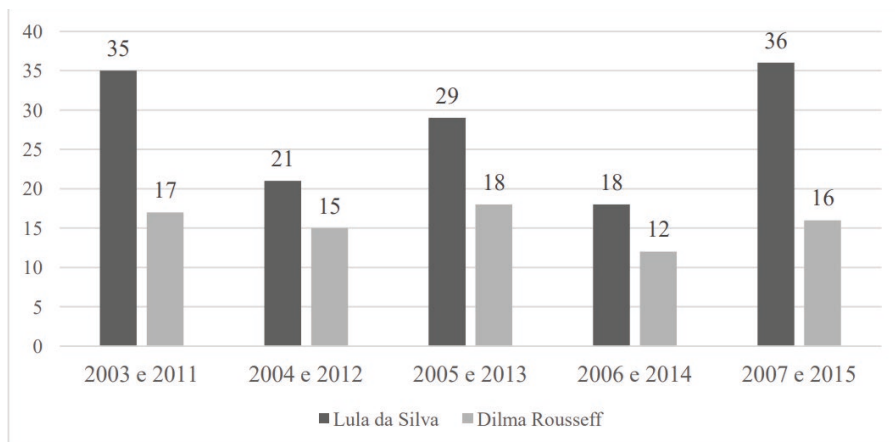
4. O Paradigma Logístico: ocaso ou retraimento?

Pôr uma data final para qualquer processo histórico é uma atitude, por mais que profundamente fundamentada, arbitrária. Nesse aspecto, é relativamente consensual que o Paradigma Logístico se encerrou, ou, no mínimo, se retraiu em meados da segunda década do século XX (Cervo e Lessa, 2014; Moraes, 2019; Jaeger, 2016; Martins e Nunes, 2017). Mas duas perguntas são válidas: até que momento o Paradigma Logístico perdeu e se o Paradigma Logístico teve continuidades após a ofensiva diplomática do governo Lula. Para Jaeger (2016), ainda que haja uma continuidade do Estado Logístico entre as administrações Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), já a partir de 2013 havia as sementes da contração da ofensiva diplomática. Analisando da perspectiva da integração regional, Jaeger argumenta que:

[...] é notável que a expectativa em relação ao papel do Brasil como indutor da integração física não se confirmou. Os gargalos internos da economia brasileira, somados às pressões dos grupos conservadores, tornaram a efetividade dessas ações bastante lentas e limitadas desde o período Lula e muitos projetos não foram levados adiante (Jaeger, 2016, p. 47).

Isto fica claro em dois aspectos sintomáticos: redução de viagens regionais e de investimentos em infraestrutura na América do Sul. Para Jaeger, “[t]endo como base o indicador das viagens presidenciais, percebe-se um recuo e diminuição no perfil externo e regional de Rousseff em comparação a Lula” (Jaeger, 2016, p. 39), e, ademais, “[e]nquanto no segundo governo Lula houve um aumento de 50% na carteira de projetos da IIRSA [Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana] em relação ao primeiro mandato, no governo Dilma houve um aumento de apenas 9%, comparativamente ao governo anterior” (Jaeger, 2016, p. 46).

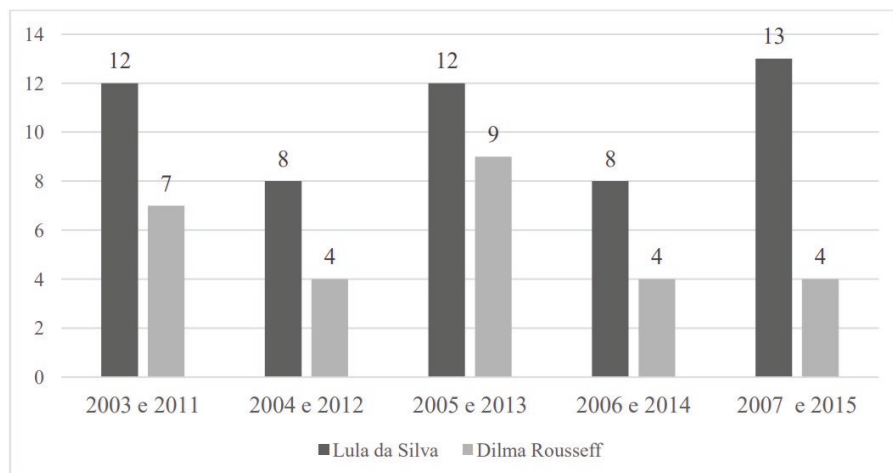
Gráfico 1. Viagens Internacionais Oficiais da Presidência da República (2003-2007; 2011-2015)



Fonte: Jaeger, 2016, p. 36.

Pelo gráfico 1, fica clara a relação exposta anteriormente de que a ofensiva diplomática iniciada no final do governo Cardoso se retraiu no primeiro mandato do governo Rouseff. O quadro fica ainda mais nítido quando comparadas, no gráfico 2, as viagens no continente sul-americano, parcerias estratégicas do Brasil.

Gráfico 2. Viagens Presidenciais aos Países Sul-Americanos (2003-2007; 2011-2015)



Fonte: Jaeger, 2016, p. 38.

Por outro lado, da perspectiva de Amado Cervo e Carlos Lessa (2014, p. 134), a “eficiência ao Paradigma Logístico” foi tolhida durante a administração Rouseff, sem deixar muito explícito quando esse processo de declínio se inicia. Conquanto os autores mencionem a crise interna de “junho-julho de 2013” (Cervo e Lessa, 2014, p. 136), parecem considerar o governo de Rouseff como uma descendente constante. Conforme exposto nas palavras deles:

Após uma fase de ascensão do país como potência emergente, a inserção internacional do Brasil entra em declínio entre 2011 e 2014. As causas que determinam a mudança e a nova tendência localizam-se no enfraquecimento do diálogo entre Estado e segmentos dinâmicos da sociedade; na quebra da confiança de investidores e empresários nacionais e estrangeiros no governo; no enfraquecimento de estratégias e inexistência de ideias novas capazes de motivar agentes externos; no emperramento da gestão pública com perda da capacidade indutora do Estado; enfim, no protagonismo de Rússia e China no seio do BRICS (Cervo e Lessa, 2014, p. 149).

Para ambos, as causas do declínio da Política Externa após o governo Lula se encontram no nível doméstico. Entretanto, os autores ainda reconhecem que o Paradigma Logístico se mostra presente em dois setores durante este período de 2011-2014: “o agronegócio e a expansão para fora de empresas brasileiras, isto é, a internacionalização econômica. Na esfera do multilateralismo humanitário e da segurança internacional, princípios e conduta se mantêm” (Cervo e Lessa, 2014, p. 150).

Para Moraes (2019) e Martins e Nunes (2017), o Estado Logístico teve claros desdobramentos posteriores à administração Lula da Silva. Moraes (2019) não deixa explícitas as causas do término do Paradigma logístico, mas pontua que teve seu fim em 2016 (Moraes, 2019, p. 136). Entrementes, Martins e Nunes argumentam que a crise do Estado Logístico se deu em etapas, porquanto “[a] crise deste modelo ocorreu a partir de 2013, já no governo de Dilma Rouseff, e foi consolidada em 2015, com o início do processo de impeachment e a ascensão de Michel Temer à Presidência do Brasil em 2016” (Martins e Nunes, 2017, p. 193). Ao olhar dos autores, as causas do retraimento e fim do Paradigma Logístico estão mais em nível internacional:

O recrudescimento das disputas econômicas, políticas e militares internacionais explicitaram as carências do modelo de desenvolvimento brasileiro até então adotado (Estado Logístico), principalmente em

relação à sustentabilidade dos investimentos na Base Industrial de Defesa, que foram diretamente cerceados (Martins e Nunes, 2017, p. 213).

Sem embargo, Martins e Nunes (2017) comparam a situação posterior a 2016 com o modelo de diplomacia dos anos 1990, ou seja, um modelo de ajuste macroeconômico, realinhamento internacional e retraimento diplomático. Em suas palavras:

Neste contexto, a Política Externa Brasileira vive um momento semelhante ao do final dos anos 1980 e anos 1990: um novo processo de abertura econômica visando compensar o crescente déficit público, e a ausência de uma estratégia para lidar com um ambiente internacional cada vez mais hostil às pretensões do país (Martins e Nunes, 2017, p. 214).

Certamente há um consenso em relação ao fim do Paradigma Logístico, mas não de quando este se encerrou. Esta indecisão é sintomática do debate acadêmico que se teve em torno deste momento na história da Política Externa brasileira. Como discutido anteriormente, o termo “paradigma” para o período 1999-2012 ainda é muito controverso, por este ser carregado da ideia-guia de Cervo. Cervo e Lessa (2014) ainda usam o termo “paradigma” para descrever o declínio da Política Externa brasileira e, ao usá-lo, Cervo se utiliza da metodologia de Thomas Kuhn (1988), na qual um paradigma supera e nega o anterior (Moraes, 2019). Como também mencionado anteriormente, a história ocorre de maneira simultânea, com variáveis de longo prazo coexistindo com outras de curto prazo (Braudel, 1983). O Paradigma Logístico, por este viés, poderia ser uma variável de curto prazo inserida no processo maior do paradigma neoliberal, o qual pode ainda não ter encerrado. Neste sentido, o conceito de Paradigma Logístico pode ser prejudicado, não apenas pela sua curta duração quando comparado aos demais paradigmas, mas também pelo processo de desgaste que o termo passou na literatura acadêmica, indo desde o otimismo até o ceticismo. No quadro 1, busca-se aplicar a metodologia de Charles Hermann (1990) de mudanças de Política Externa para compreender o esvaziamento do Paradigma Logístico.

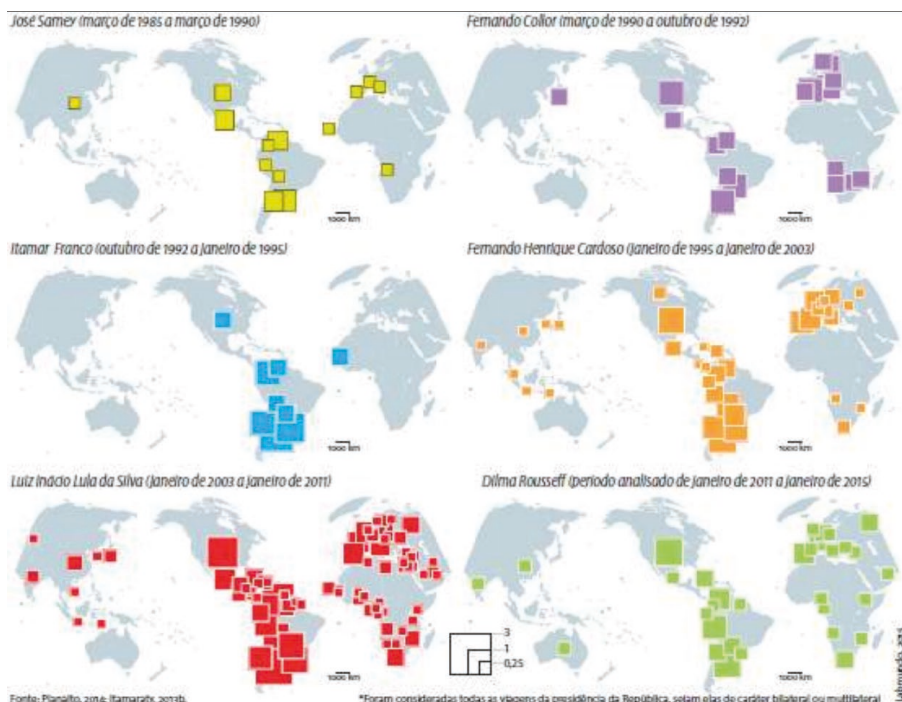
Quadro 1. Níveis de Mudança em Política Externa

Ajustes	A mudança ocorre a nível de intensidade e, portanto, tende a apresentar um caráter mais quantitativo. O que é feito, como é feito e os propósitos pelos quais é feito continuam os mesmos.
Mudanças de programa	Mudanças são feitas nos métodos ou meios pelos quais o objetivo ou o problema é abarcado. Geralmente são qualitativas e envolvem novos instrumentos para a política de Estado (tal como buscar um objetivo através da diplomacia ao invés da força militar). Muda o que é feito e como é feito, mas os propósitos pelos quais é feito se mantêm os mesmos.
Mudanças de problema/ objetivo	O problema ou objetivo inicial que a Política Externa incorporava é substituído ou então simplesmente perdido. Nesse nível de mudança de Política Externa, os próprios propósitos mudam.
Mudanças de orientação internacional	A forma mais extrema de mudança de Política Externa envolve o redirecionamento de toda a orientação do país para suas relações com o mundo. Em contraste com formas menores de mudança, que concernem à abordagem do ator para uma única questão ou para outros atores específicos, a mudança de orientação envolve uma transformação no papel e nas atividades internacionais desse ator. Não apenas uma parte da política muda, e sim, simultaneamente, muda a maioria dos seus propósitos e ações.

Fonte: Jaeger, 2016, p. 48. Elaborado pela autora a partir de Hermann (1990, p. 5).

Pelo quadro, é possível destacar que entre as administrações Lula e Rouseff houve ajustes que, ao mudarem a intensidade, impactaram a condução da Política Externa e, por consequência, o Paradigma Logístico. A intensidade, uma característica quantitativa, não pode ser negligenciada na análise de Política Externa.

Mapa 1. Destino e Média Anual de Viagens de Presidentes Brasileiros



Fonte: Milani *et al.* (2014).

O destino e a média anual de viagens dos presidentes Itamar Franco a Dilma Rousseff, apresentados no mapa 1, expõem de maneira clara como o Paradigma Logístico foi ensaiado em Cardoso, aprofundado em Lula e retraído com Rousseff (Jaeger, 2016). Por outro ângulo, Saraiva (2004) mostrou seu entusiasmo com a revolução paradigmática que se operava no Brasil ao analisar a emergência do Paradigma Logístico com o federalismo no Brasil. Em suas palavras, “[m]edidas urgentes, a evidenciar a vontade de construção de um novo paradigma que melhor articule o federalismo brasileiro com a modernização empreendida pela própria política e comércio exterior do país, são necessárias” (Saraiva, 2004, p. 157). Ademais, o autor é enfático ao anunciar que “[a] mudança de paradigma se faz necessária. O conceito tradicional de soberania estatal é posto em xeque ao permitir engendrar a revitalização de áreas incontestavelmente ligadas a interesses e cooperações com as unidades subnacionais” (Saraiva, 2004, p. 137).

Em uma época em que ainda se vivia a ofensiva diplomática brasileira, Freixo e Ristoff (2012) analisaram o Paradigma Logístico como um processo

duradouro, capaz de engendrar novas pesquisas. Para os autores, “[...] com o término recente do governo Lula, que contribuiu para mudanças na nova economia internacional e nas estruturas de poder mundial, abre-se um amplo espaço de pesquisas sobre esse período” (Freixo e Ristoff, 2012, p. 30).

Em um contrassenso interessante, para Moraes (2019), o qual já considerava o Paradigma Logístico encerrado em 2016, a categoria analítica do paradigma representa valor teórico e científico significativo. A euforia do autor quanto ao termo “Paradigma Logístico” não se desvanece mesmo sabendo de sua curta duração:

O Paradigma Logístico procura superar os valores do paradigma neoliberal ao mesmo tempo em que reestrutura o sistema de ideias e percepção de mundo do paradigma desenvolvimentista, podendo, portanto, ser considerado um avanço teórico e científico significativo na comunidade e na referência desenvolvimentista (Moraes, 2019, p. 136).

Por outro lado, mesmo Silva (2008; 2015), que demonstrava otimismo quanto à diplomacia da administração Lula, era reticente e cético quanto ao conceito de paradigma empregado por Cervo, sobretudo no que se refere à dança dos paradigmas do período de 1999 a 2002, isto é, o ensaio do Paradigma Logístico durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Jaeger (2016), ao analisar a continuidade de tal paradigma no governo Rousseff, reconhece seu fim com certo ceticismo e pessimismo. Finalmente, para Martins e Nunes (2017), o pessimismo quanto ao uso do Paradigma Logístico fica subjacente não só pelo reconhecimento do fim do Estado Logístico, mas por empregarem o termo Estado Logístico como mais apropriado, preterindo o termo de Cervo, sem lhe negar contribuição importante.

5. Conclusão

Amado Cervo é considerado um dos principais autores sobre análise de Política Externa brasileira e história das RI no Brasil. O impacto de sua obra e de seus comentários é tão forte que inaugurou uma das maneiras mais comuns de se separar a história da diplomacia brasileira, ou seja, em quatro paradigmas que se intercalam de maneira dialética com o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Com este trabalho, buscou-se analisar como o conceito de Paradigma Logístico se desenvolveu no período de sua execução,

isto é, de 1999 a 2012, não se restringindo à ofensiva diplomática do governo de Lula da Silva (2003-2010).

Neste intuito, em sua primeira seção, o trabalho revisou a periodização clássica da história da Política Externa brasileira, a fim de demonstrar o método de periodização da história diplomática brasileira empregado pela literatura clássica (Cervo, 2008; Cervo e Bueno, 2008) e o método empregado por este artigo. Na segunda seção da pesquisa, apresentou-se mais especificamente o conceito do Paradigma Logístico, seu ensaio durante o final do governo Cardoso e as interpretações contemporâneas do conceito. Finalmente, na última parte do trabalho, indagou-se sobre o processo de declínio do Paradigma Logístico e as interpretações gerais sobre este período, trazendo o saldo das impressões de analistas contemporâneos.

Mediante o método de revisão bibliográfica e análise descritiva, o artigo selecionou e conversou com seis trabalhos (Freixo e Ristoff, 2012; Jaeger, 2016; Martins e Nunes, 2017; Moraes, 2019; Saraiva, 2004; Silva, 2008) que abordaram o Paradigma Logístico em períodos de pesquisa e de análise diferenciadas para expor as impressões de pesquisadores sobre o início e o fim da ofensiva diplomática brasileira e, igualmente, sobre seu otimismo ou ceticismo quanto à proposição do novo conceito.

Conclui-se, satisfatoriamente, que a hipótese de que o debate acadêmico acerca do Paradigma Logístico sofreu influência dos acontecimentos da *ofensiva diplomática* respondeu à pergunta de se tal debate acadêmico mudou no decurso do período de 1999-2012, tendo em vista que o teste de hipótese, por meio da metodologia supracitada, foi plausível. Ademais, o objetivo deste artigo de analisar como o conceito de Paradigma Logístico se aplica ao período de 1999 a 2012 foi, igualmente, cumprido. Por fim, embora a finalidade acadêmica deste trabalho se justifique pela importância em se debater termos importantes da literatura em retrospecto, não se descarta a possibilidade de esta pesquisa estar suscetível a críticas, contribuições e mesmo superação.

De forma a indicar possíveis vias de continuidade da pesquisa acima exposta, considera-se que o debate ora apresentado pode servir de base para a análise da Política Externa de governos posteriores ao período aqui abordado. Pode ser analisada futuramente a possibilidade de novas linhas de Política Externa brasileira apresentarem, ou não, características de síntese das abordagens anteriores, eventualmente analisando os governos Michel Temer (2016-2018), Jair Bolsonaro (2019-2022) e o terceiro mandato de Lula da Silva (2023 em diante). Além desta possibilidade, e tendo por base demais ferramentas teóricas desenvolvidas mais recentemente no campo da Análise de Política Externa, poder-se-ia também correlacionar os debates

sobre a burocracia diplomática, processos de tomada de decisão e estudos de processos cognitivos com a periodização elaborada por Cervo. Por fim, considera-se pertinente também uma aproximação das teorias construtivistas de Relações Internacionais, principalmente seu foco sobre o processo de construção de identidades como esteio da articulação de interesses externos, com os paradigmas cervianos, como forma de explicar as flutuações de curto-prazo dentro dos horizontes mais longos dos paradigmas de Política Externa.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto. Estudos de relações internacionais do Brasil: Etapas da Produção Historiográfica Brasileira, 1927-1992. *Revista brasileira de Política Internacional*, n. 1, p. 11-36, 1993.

BRAUDEL, Fernand. *O Mediterrâneo e o mundo Mediterrânico na Época de Filipe II*, v. I. Tradução Ministério da Cultura Francês. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1983.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASARÕES, Guilherme. The evolution of foreign policy studies. In: AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Timothy J. Power (org.). *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. London: Routledge, 2018, p. xx-xx.

CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3. ed. ampliada e atualizada. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

CERVO, Amado; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

FREIXO, Adriano; RISTOFF, Taís. Desenvolvimento nacional e integração regional: o BNDES como instrumento de política externa no Governo Lula da Silva (2003-2010). *Revista Mural Internacional*, v. 3, n. 2, p. 24-27, 2012.

GUSTAVSSON, Jakob. How should we study foreign policy change? *Cooperation and Conflict*, v. 34, n. 1, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1177/00108369921961780>.

HERMANN, Charles. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, n. 34, 1990.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, v. 39, n. 2, p. 209-238, 1995.

JAEGER, Bruna Coelho. A política externa do governo Dilma Rousseff para a América do Sul (2011-2015): o fim do Paradigma Logístico? 2016. 68 f. Dissertação (Mestrado em Estudo Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

KUHN, S. Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1998.

MARTINS, José Miguel Quedi; NUNES, Raul Cavedon. Política externa, política de defesa e modelo de desenvolvimento no Brasil: do Estado desenvolvimentista ao Estado logístico (1930-2017). *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 6, n. 12, p. 190-221, 2017.

MILANI, Carlos R. S.; MUÑOZ, Enara E.; DUARTE, Rubens de. S.; KLEIN, Magno. *Atlas da Política Externa Brasileira*. Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014.

MILANI, Carlos. The Foundation and Development of International Relations in Brazil. *Review of International Studies*, v. 47, n. 5, 2021.

MORAES, Isaías Albertin de. Política externa e desenvolvimento econômico no Brasil: história e paradigmas (1930–2016). *Revista Conjuntura Global*, v. 8, n. 2, p. 117-140, 2019.

SANTOS, Norma Breda. História das Relações Internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área. *História*, v. 24, n. 1, p. 11-39, 2005.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 2, p. 131-162, 2004.

SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SILVA, André Luiz Reis da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. 2008. 360 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, v. 37, n. 1, p. 143-184, 2015.

SILVA, André Luiz Reis da; SVARTMAN, Eduardo Munhoz. *Política externa brasileira durante o regime militar (1964-1985)*. Curitiba: Editora Juruá, 2014.

WRIGHT MILLS, Charles. *A elite no poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.