



INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**ANA PAULA GONÇALVES CALÇADO**

**A AUTONOMIA SOB A PERSPECTIVA DE HÉLIO JAGUARIBE: UMA  
ADAPTAÇÃO PARA O ESTUDO DOS DOIS PRIMEIROS GOVERNOS DE LUIZ  
INÁCIO LULA DA SILVA (2003 - 2010)**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**Uberlândia**

**2023**

**ANA PAULA GONÇALVES CALÇADO**

**A AUTONOMIA SOB A PERSPECTIVA DE HÉLIO JAGUARIBE: UMA  
ADAPTAÇÃO PARA O ESTUDO DOS DOIS PRIMEIROS GOVERNOS DE LUIZ  
INÁCIO LULA DA SILVA (2003 - 2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Sandra Aparecida Cardozo

Uberlândia

2023

ANA PAULA GONÇALVES CALÇADO

**A AUTONOMIA SOB A PERSPECTIVA DE HÉLIO JAGUARIBE: UMA  
ADAPTAÇÃO PARA O ESTUDO DOS DOIS PRIMEIROS GOVERNOS DE LUIZ  
INÁCIO LULA DA SILVA (2003 - 2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Sandra Aparecida Cardozo

BANCA EXAMINADORA

Uberlândia, \_\_\_\_ de novembro de 2023.

---

Profª. Dra. Sandra Aparecida Cardozo

UFU/IERI – Orientadora

---

Profª. Dra. Débora Figueiredo Mendonça do Prado

UFU/IERI – Examinadora Interna

---

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior

UFU/IERI – Examinador Interno

Gostaria de dedicar este trabalho a todos que já se sentiram perdidos mas nunca perderam a esperança. Àqueles que, mesmo diante de todas as adversidades, nunca desistiram de sonhar.

## AGRADECIMENTOS

Devo começar sendo grata, primeiramente, por ter tantas pessoas a agradecer. Eu sou fruto de uma estrutura de muito amor e suporte e, por isso, não poderia ter chegado até aqui sem todos os citados. Gostaria de iniciar agradecendo por ter tido a oportunidade de ingressar na Universidade Federal de Uberlândia, local onde vivi a maioria das minhas memórias mais belas. Todo o aprendizado que adquiri dos meus professores e colegas me moldaram para sempre. Obrigada especialmente à Sandra, minha orientadora, por me trazer questionamentos tão relevantes e por todo o suporte prestado.

Agradeço à minha tia Waldeth, por sempre ter acreditado em mim. Também à minha avó, Vera, e à minha mãe, Ivana, as maiores inspiradoras deste trabalho. Eu não seria quem sou sem o seu amor e dedicação. As minhas crenças estão permeadas pela busca constante de vocês em tentar transformar esse mundo em um lugar melhor e mais igualitário. Esse trabalho também vai para a minha irmã, Ana Lis. Para mim, vocês três são o meu mais eterno amor, são a minha representação de bondade e de luta. Devo agradecer à minha família: Badu, tio Wesley, tio Júnior, tia Rutinha, tia Mi, Mila, Mel, Flor, Amora, tia Paty, Dam e Acácio. Meu amor por vocês é enorme e indescritível, obrigada por nunca me desampararem. Sou também imensamente grata aos meus avós, Sandra e Magela, por todo o acolhimento e pelos ensinamentos. E ao meu pai, Vinicius, por sempre ter me auxiliado e me dar todo o suporte que preciso nas minhas decisões. Essa conquista também não seria possível sem a Andréia, o Remo, a Laura, a tia Gracia, a tia Raquel e a Tita. Obrigada por me acolherem como parte da sua família. Os amo demais.

Devo muitíssimo ao meu grande amor, Gabriel Tagliacozzi. Você esteve do meu lado em cada parte desse percurso e me apoiou em cada uma delas. Sem o seu carinho, a sua risada, o seu companheirismo e os seus conselhos tudo teria se tornado mil vezes mais difícil. Obrigada por me ajudar tanto e por ser o meu porto seguro. Meu amor por você é infinito. Também tenho que agradecer à família que formei em Uberlândia. Raquel, Tati, Isabelle, Marina, Thaís, Heitor, Marília, Isaque, Iasmin, João Pedro e Babi. Vocês estavam presentes tanto nos momentos mais bonitos quanto nos mais difíceis, obrigada por tudo, vocês estarão para sempre no meu coração. Por fim, mas não menos importante, agradeço à minha irmã de alma, Maria Luísa, que mesmo de longe se fez presente. O suporte de todos vocês não será em vão. Continuarei me esforçando para levar todo o conhecimento adquirido adiante.

“Podem matar duas ou três rosas, mas eles não conseguirão deter a chegada da primavera”

*Luiz Inácio Lula da Silva*

“Um povo que não conhece a sua história está condenado a repeti-la”

*Edmund Burke*

## RESUMO

Este trabalho realizou uma adaptação da teoria da autonomia de Hélio Jaguaribe para o estudo dos dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) no Brasil. Jaguaribe criou três pré-requisitos para que um país periférico se torne autônomo: a viabilidade nacional, a permissibilidade internacional e a autonomia técnico-empresarial. Os dois primeiros governos Lula, por sua vez, foram pautados por uma política externa ativa, que defendeu a soberania nacional. Por conta dessa postura, esse período foi tido como “autonomista” por alguns acadêmicos brasileiros. Assim, este trabalho analisou se os dois primeiros governos Lula cumpriram com os três requisitos propostos por Jaguaribe para a superação da dependência, chegando à conclusão de que as políticas adotadas durante esse período trouxeram mudanças relevantes ao país, mas não possibilitaram que o Brasil se tornasse plenamente autônomo, deixando lacunas importantes no que diz respeito à viabilidade nacional e a autonomia técnico-empresarial.

**Palavras-chave:** teoria da autonomia; Hélio Jaguaribe; Luiz Inácio Lula da Silva.

## ABSTRACT

This work carried out an adaptation of Hélio Jaguaribe's autonomy theory to study the first two administrations of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) in Brazil. Jaguaribe established three prerequisites for a peripheral country to become autonomous: national viability, international permissibility, and technical-business autonomy. The Lula governments, in turn, pursued an active foreign policy emphasizing national sovereignty. Due to this stance, some Brazilian academics labeled this period as "autonomist." Thus, this study examined whether the first two Lula administrations fulfilled Jaguaribe's three requirements for overcoming dependence. The conclusion reached was that the policies implemented during this period brought significant changes to the country but did not enable Brazil to achieve full autonomy, leaving important gaps in terms of national viability and technical-business autonomy.

**Keywords:** autonomy theory; Hélio Jaguaribe; Luiz Inácio Lula da Silva.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRIC	Bloco de países formado por Brasil, Rússia, Índia e China
CAN	Comunidade Andina das Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CELAC	Comunidade dos Estados Latino americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CSS	Cooperação Sul-Sul
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
G3	Grupo dos 3 (Brasil, África do Sul e Índia)
G20	Grupo dos 20
IBAS	Índia-Brasil-África do Sul
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MDIC	Ministério do Desenvolvimento

MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organização do Tratado Atlântico Norte
PE	Política Externa
PEB	Política Externa Brasileira
PIB	Produto Interno Bruto
PT	Partido dos Trabalhadores
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução.....</b>	<b>12</b>
<b>2. A teoria da autonomia de Hélio Jaguaribe.....</b>	<b>13</b>
2.1 As premissas da teoria da autonomia.....	15
2.2 As interpretações de Jaguaribe acerca da América Latina e do Brasil .....	32
<b>3. A política externa e a autonomia.....</b>	<b>43</b>
<b>4. Análise dos dois primeiros governos Lula sob à luz da teoria da autonomia.....</b>	<b>75</b>
<b>5. Considerações Finais.....</b>	<b>83</b>
<b>Referências.....</b>	<b>85</b>

## 1. Introdução

Predomina, na academia brasileira, a concepção de que a política externa do Brasil possui uma “tradição autonomista”. O Brasil, país periférico, industrializou-se tardiamente, durante o século XX. Esse ocorrido gerou mudanças domésticas profundas, impactando a estratificação social e as políticas que seriam conduzidas a partir desse momento. Por conseguinte, essas transformações proporcionaram o surgimento de correntes nacionalistas, que debatiam com os setores liberais da sociedade brasileira acerca dos rumos a serem tomados pelo país. A política externa, por sua vez, passou a refletir os acontecimentos internos, buscando inserir o Brasil no capitalismo global, dando algum poder de barganha para as burguesias nacionais. Foi essa busca que iniciou o “projeto autonomista” na política externa. É dentro desse contexto que se iniciam os escritos de Hélio Jaguaribe, um intelectual brasileiro que se dedicou à compreensão da assimetria centro-periferia do sistema imperial dos Estados Unidos (EUA).

Jaguaribe buscava entender como os países periféricos poderiam se desenvolver e se tornarem autônomos frente aos países centrais, como os EUA, a Europa Ocidental e o Japão. Sendo brasileiro, Jaguaribe dirigiu boa parte dos seus trabalhos sobre a realidade da América Latina e sobre o Brasil, se tornando reconhecido na região. Mesmo tendo escrito durante o contexto da Guerra Fria, suas premissas sobre autonomia e as características do sistema imperial norte-americano continuam sendo válidas e passíveis de aplicação no início do século XXI. Nesse sentido, Jaguaribe postula que para um país se tornar autônomo (dentro da lógica capitalista), ele precisa de três pré-requisitos: viabilidade nacional, permissibilidade internacional e, no caso do Brasil, do desenvolvimento de uma autonomia técnico-empresarial. Esses pré-requisitos só seriam plenamente cumpridos diante de uma integração social doméstica, permeada pela cooperação entre as classes sociais, com destaque para a burguesia industrial.

Os dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foram pautados por uma política externa ativa, que defendeu a soberania nacional e o multilateralismo, se aproximando dos países em desenvolvimento da África, da Ásia e da América Latina. Por conta dessa postura, esse período foi tido como parte do “projeto autonomista”, visto que manteve a premissa de incorporar o Brasil ao capitalismo global, com alguma margem de autonomia para as burguesias nacionais. Entretanto, Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima (2018) argumentam que o conceito de autonomia utilizado pela academia brasileira para analisar a política externa não é o mesmo pregado por Hélio Jaguaribe. Ao investigarem a política externa brasileira (PEB), as autoras concluem que apenas quatro períodos foram, de

fato, autonomistas, sendo estes: I) o da política dual de Getúlio Vargas, II) o dos governos de Jânio Quadros e de João Goulart, III) o do “pragmatismo responsável” de Geisel e IV) o do governo de Lula da Silva com o ministro Celso Amorim.

Assim, levando-se em consideração a teoria da autonomia de Jaguaribe, este trabalho tem como objetivo responder às seguintes perguntas: 1. “O Brasil dos dois primeiros governos Lula conseguiu cumprir com os pré-requisitos para a autonomia?”; 2. “Quais são os interesses e o posicionamento das classes sociais frente à busca por autonomia?”. Em vista disso, foi feita uma revisão bibliográfica sobre os escritos de Hélio Jaguaribe, sobre os intelectuais que estudaram a Escola da Autonomia (composta por Jaguaribe e Juan Carlos Puig) e sobre o período que compreende os dois primeiros governos Lula. Desse modo, este trabalho está dividido em três capítulos.

O primeiro refere-se a Hélio Jaguaribe e sua teoria da autonomia, visando demonstrar quem era esse pensador e quais seriam as premissas necessárias para que o Brasil se torne autônomo. O segundo capítulo refere-se aos dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva, demonstrando quais foram as suas políticas externa, econômica e social. Já o terceiro tem como fim analisar os primeiros governos de Lula sob a luz da teoria da autonomia de Jaguaribe, com o objetivo de responder às perguntas propostas nessa seção. Por fim, o trabalho será finalizado com as considerações finais acerca do apresentado.

## **2. A teoria da autonomia de Hélio Jaguaribe**

Na literatura sobre Relações Internacionais, a América Latina e, de forma mais ampla, o Sul Global, costumam ser vistos como receptores de teorias e debates provenientes de países desenvolvidos ao invés de serem reconhecidos como produtores de conhecimento. No entanto, apesar de sua posição periférica na economia e na política mundial, a América Latina também gera sua própria produção intelectual, embora nem sempre seja bem recebida ou amplamente conhecida nos países centrais. As contribuições da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) são inegáveis no campo dos estudos de economia política internacional, assim como a Escola da Dependência, as quais buscam explicar o desenvolvimento dos países periféricos. Porém, há também uma terceira contribuição: a Escola da Autonomia, proveniente dos trabalhos de Juan Carlos Puig na Argentina e de Hélio Jaguaribe no Brasil (RUIZ & SIMONOFF, 2017).

Após o fim da Guerra Fria, a crise do Terceiro Mundo e a hegemonia do neoliberalismo, essas três contribuições foram amplamente questionadas e consideradas irrelevantes para explicar as realidades de um sistema internacional diferente do existente na

época em que foram formuladas. As propostas de Puig e Jaguaribe, embora tenham tido menos projeção global em comparação à CEPAL e à Teoria da Dependência, acabaram se tornando também objeto de questionamento. Entretanto, a partir do final da década de 1990, foi observado um ressurgimento do debate em torno do conceito de autonomia, com a emergência de propostas como "autonomia através da integração" e "autonomia através da diversificação", sendo estas tentativas de renovar ou atualizar a noção de autonomia diante da nova realidade internacional. E, mesmo que algumas dessas novas propostas tenham se distanciado do contexto original proposto por Jaguaribe e Puig, elas acabaram implicando o retorno da noção de autonomia como uma categoria válida para explicar as relações internacionais na América Latina contemporânea (RUIZ & SIMONOFF, 2017; PINHEIRO & LIMA, 2018).

A Escola da Autonomia acabou contribuindo mais para a região do Cone Sul, não criando raízes na América Central, Caribe e México. Contudo, essa escola se faz presente em debates sobre política externa, regionalismo e integração regional. Atualmente, após algumas revisões, as teorias de Jaguaribe e de Puig ainda são visíveis nas discussões de Relações Internacionais na América Latina. Sendo assim, essa escola continua válida, tendo potencial para se tornar ainda mais conhecida, uma vez que são teorias originais que possuem premissas com alto valor explicativo sobre o sistema internacional (RUIZ & SIMONOFF, 2017).

Dessa maneira, de acordo Simonoff & Lorenzini (2019), Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig são dois autores cruciais para entender as propostas das políticas externas (PE) tanto do Brasil quanto da Argentina, de modo que suas obras constituem o que se chama de “teoria das relações internacionais do Sul e para o Sul”, uma vez que Jaguaribe e Puig não absorveram as teorias *mainstream* de Relações Internacionais de forma acrítica. Assim, ambos articulam ideias complexas sobre a realidade latino-americana, constituindo teorias provenientes do Sul Global que pensam justamente os países periféricos e a hierarquia do sistema internacional (LORENZINI, 2014). Embora Jaguaribe e Puig não tenham escrito juntos e pertençam a países distintos, suas teorias compartilham uma série de semelhanças, formando uma corrente de pensamento que busca compreender e analisar o papel dos Estados nacionais no cenário internacional, enfatizando a capacidade estatal de agir de forma autônoma e independente (SIMONOFF & LORENZINI, 2019).

Entretanto, o foco deste trabalho se dará apenas em Hélio Jaguaribe, levando-se em consideração o fato de Jaguaribe ser um intelectual brasileiro que escreve, muitas vezes, a respeito da realidade do Brasil, país que é o foco desta pesquisa. Portanto, este capítulo

buscará explicar o conceito de autonomia para Jaguaribe e quais seriam os requisitos necessários a fim de que um país periférico se torne autônomo. Como já citado, Jaguaribe escreveu sua teoria sob o contexto da Guerra Fria, de modo que algumas partes dos seus escritos não podem ser aplicadas ao contexto mundial presente no início do século XXI. Todavia, Jaguaribe delimitou a sua análise majoritariamente ao entendimento da relação centro-periferia dentro do sistema imperialista dos Estados Unidos<sup>1</sup>, possibilitando que várias de suas premissas contenham alto valor explicativo sobre a ordem mundial vigente atualmente. Dessa maneira, esse trabalho realizará um recorte sobre os escritos de Jaguaribe, a fim de manter as premissas que ainda se mantêm válidas, embora alguns trechos sejam conservados em vista de trazer o contexto sob o qual o autor escreveu para demonstrar a linha de raciocínio do mesmo.

Este capítulo se divide em duas partes. A primeira visa explicar as premissas da Teoria da Autonomia de Jaguaribe. E a segunda pretende demonstrar, mais especificamente, as interpretações e sugestões que o autor possui a respeito da América Latina e do Brasil.

## 2.1 As premissas da teoria da autonomia

Hélio Jaguaribe era um escritor que muitas vezes recorria à história para conseguir edificar os seus argumentos. Assim, ele servia-se da história para demonstrar como a relação centro-periferia foi estabelecida, além de utilizar exemplos históricos de relações de dependência. Segundo Jaguaribe, já haviam existido quatro tipos de impérios na humanidade, os quais seriam: 1. os impérios étnicos da antiguidade oriental; 2. os impérios culturais (como o de Alexandre da Macedônia e o império romano); 3. os impérios econômicos (como o britânico e o francês, até a descolonização) e, por último, 4. os impérios estratégicos, que seriam o sistema inter-imperial dos Estados Unidos e da União Soviética na Guerra Fria (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

No sistema internacional, os impérios pós-Segunda Guerra Mundial se apresentariam como nações independentes que, em um primeiro momento, se assemelham às demais, somente com um nível econômico-tecnológico e político-militar superior. Já as outras nações seriam dotadas de uma independência formal e de soberania própria, capazes de agirem

---

<sup>1</sup>Além disso, no livro *Introdução ao Desenvolvimento Social* (1978), Jaguaribe também cogitou a possibilidade dos Estados Unidos “vencerem” a Guerra Fria, tornando o seu capitalismo corporativo algo global, assim como a possibilidade do fortalecimento das regiões no cenário internacional. Logo, fica evidente que o autor, em suas obras, embora tivesse escrito na Guerra Fria, possuía análises muito pertinentes, as quais fizeram com que as suas premissas continuassem com amplo valor explicativo acerca do momento em que Lula chegou ao poder no Brasil, em 2002.

internacionalmente como interlocutores autônomos (JAGUARIBE, 2011). Todavia, isso não seria inteiramente verdadeiro, levando-se em consideração que, para Jaguaribe, o sistema inter-imperial da Guerra Fria teria como característica a articulação entre um centro e uma periferia. Ou seja, na realidade, o sistema seria estratificado (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Contudo, essa estratificação não teria se originado com a Guerra Fria. Do século XVI ao século XIX, a colonização europeia e as revoluções mercantil e industrial que ocorreram na Europa fizeram com que o mundo se unificasse, dando um caráter ecumênico às relações internacionais. No entanto, esse mesmo processo também promoveu uma segmentação entre um centro - que, neste caso, seria a Europa e os Estados Unidos - e o restante do mundo, o qual se tornaria, em grande parte, uma periferia composta por países subdesenvolvidos. Após a Segunda Guerra Mundial, essa segmentação evoluiu para uma divisão do mundo em três, que durou até o final do século XX, com o fim da Guerra Fria<sup>2</sup> (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

A primeira área seria o “Primeiro Mundo”, composto pelos países desenvolvidos da Europa Ocidental, os Estados Unidos e o Japão. Haveria também o “Segundo Mundo”, marcado por economias centralizadas e um alto grau de desenvolvimento, referindo-se à União Soviética e à Europa Oriental. O “Primeiro Mundo” é dominado pelo império dos Estados Unidos, sendo a Europa Ocidental e o Japão a sua periferia mais imediata<sup>3</sup>. O sistema intra-imperial norte-americano possui uma característica importante: um caráter policêntrico. Dentro desse sistema, existe uma diferenciação de dois níveis de centralidade: o nível político e o nível econômico-cultural. O primeiro centro é exercido de maneira absoluta pelos Estados Unidos e seus líderes. Já o segundo centro (econômico-cultural) é parcialmente compartilhado pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dotados de um grau considerável de autonomia. Esse centro também seria baseado em interesses comuns, como o capitalismo corporativo internacional e a cultura ocidental universal, envolvendo certas variantes culturais ligadas às origens de seus respectivos países e ampla margem de competição externa (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989; JAGUARIBE, 2011).

---

<sup>2</sup> A divisão e a caracterização dessa divisão que foram expostos, embora não sejam mais válidos para descrever com precisão o cenário mundial do início do século XX, ainda possuem características, principalmente a respeito da descrição intra-imperial dos Estados Unidos, que possuem valores explicativos do cenário pós-Guerra Fria.

<sup>3</sup> Isto é, a Europa e o Japão são considerados países autônomos econômica e culturalmente. Porém, não são a hegemonia, uma vez que também possuem dependência por parte dos Estados Unidos, principalmente no que diz respeito ao âmbito militar e da segurança.

Há também o “Terceiro Mundo”<sup>4</sup> (hoje mais conhecido como Sul Global), composto pelos países subdesenvolvidos da África, da Ásia e da América Latina, onde predominam as economias de mercado. Esse grupo abrange um conjunto de países muito diversos, cujo fator em comum são as diferentes modalidades de subdesenvolvimento. Nesse cenário, a maioria dos países que compõem o “Terceiro Mundo” enfrenta uma grande deficiência de fatores produtivos e uma organização insatisfatória das suas respectivas sociedades. A utilização desses fatores produtivos deficientes está amplamente atrelada à falta de funcionalidade nas relações entre as elites<sup>5</sup> e as massas nesses países que, conseqüentemente, levam a um regime econômico e social de soma zero. Nessas economias, a apropriação do excedente pela elite é utilizada, quase que por inteiro, para garantir formas pomposas de poder, visando manter as massas na ignorância e na miséria (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Jaguaribe afirma que o “Terceiro Mundo” existe porque, embora haja hegemonia nos sistemas imperiais, esta não consegue abranger todas as esferas do mundo da mesma maneira. Dessa forma, existem possibilidades para que alguns países subdesenvolvidos se tornem autônomos, destacando, por exemplo, o desenvolvimento pós-revolucionário da China, país que tem ocupado cada vez mais espaço no cenário internacional. Ele também cita a Índia e o Brasil como exemplos de países que possuem alta margem para se tornarem autônomos, porém dentro de um escopo mais restrito do que o da China. Isto é, Jaguaribe não considera o sistema internacional algo imutável e inflexível, sendo sim possível alterar a situação periférica de um país, embora esta alteração necessite de condições específicas para ocorrer (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989; JAGUARIBE, 2011).

Enquanto a Europa e o Japão se encontram dentro do primeiro círculo da periferia dos Estados Unidos, o “Terceiro Mundo” se situa dentro do segundo e do terceiro, mantendo diferentes graus de dependência dos Estados Unidos, que incluem desde a relativa autonomia do Brasil até a dependência estrita de Honduras. Para Jaguaribe, essa “distância” geral dos países do “Terceiro Mundo” do centro imperial está ligada à um neocolonialismo, uma vez que o centro consegue usufruir de benefícios por parte da periferia, mas sem arcar com os

---

<sup>4</sup> Atualmente, este termo não é mais tão utilizado. Por essa razão, em alguns momentos deste trabalho, o “Terceiro Mundo” será referido como Sul Global.

<sup>5</sup> Baseando-se no artigo *O nacional-desenvolvimentismo de Hélio Jaguaribe: nacionalismo, ideologia e classes sociais* escrito por Helio Cannone e Hugo Müller e publicado em 2020, Jaguaribe realiza uma análise das classes sociais brasileiras no século XX, as separando em 3: burguesia, classe média e proletariado. Diante do exposto no artigo, fica claro que Jaguaribe considera a burguesia como a elite brasileira, sendo este um grupo amplo e heterogêneo, que abarca desde as burguesias latifundiárias até a burguesia industrial. Dessa maneira, neste trabalho, o termo elite de Jaguaribe será considerado como burguesia.

custos administrativos e os inconvenientes de uma colonização formal e direta. Nesse sentido, outro fator importante da disparidade entre o centro e a periferia é a diferença de produtividade entre os dois, gerando condições de troca estruturais que apenas favorecem o centro, sendo que tal relação continua a piorar à medida que a diferença da produtividade só aumenta e persiste (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989; JAGUARIBE, 2011).

Assim, forma-se um conflito entre o Norte e o Sul global, o qual, devido aos fatores históricos já citados anteriormente, possui estruturas que continuam a favorecer os países do Primeiro Mundo, agravando esse conflito. Alguns países do Sul Global agem em prol de reduzir o desequilíbrio estrutural entre os dois mundos, mobilizando esforços para modificar esse regime. Sendo este um grupo heterogêneo de países, Jaguaribe realiza (dentro do contexto da década de 1980) uma diferenciação dos mesmos, os dividindo em cinco grupos (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

O primeiro grupo seria composto pelos países asiáticos possuidores de grandes mercados internos e que se encontravam em um intenso processo de desenvolvimento, como a China e a Índia (países tidos como muito promissores para Jaguaribe). Já o segundo grupo se referia aos países asiáticos pequenos e médios, exportadores de manufaturas, como a Coreia do Sul e Taiwan. O terceiro grupo representaria os países latinoamericanos que estavam em um estado mais avançado de industrialização, como o Brasil, o México e a Argentina. O quarto grupo era composto pelos países petrolíferos, como a Arábia Saudita e o Kuwait. E, por fim, o quinto grupo era mais amplo, abrangendo a maioria dos países do Terceiro Mundo, caracterizados por uma baixa capacidade produtiva e um alto grau de pobreza. Embora os países de todos esses grupos sejam afetados pela assimetria estrutural das relações Norte-Sul, cada um deles reage de maneiras diferentes a essa assimetria e às suas condições específicas de subdesenvolvimento (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Um fator importante é que esse sistema possui uma diferença das outras formas de organização mundial de poder já ocorridas anteriormente na história, visto que, pela primeira vez, as relações internacionais se tornaram efetivamente mundiais, compreendendo a totalidade dos atores. Esse fato se deu devido aos acontecimentos históricos já citados anteriormente (como a colonização e a revolução industrial), mas principalmente por conta do advento das altas tecnologias, especialmente as ligadas às comunicações e ao transporte. Foi instaurada, então, uma “instantaneidade” e uma concomitância de “cotidianidades” no mundo, permitindo que a consciência e a experiência da universalização pudessem ser compartilhadas por todas as periferias através do acesso diário às mesmas informações e à mesma interação mundial (embora isso não se dê de maneira igual à todas as pessoas). No

entanto, as relações atuais entre o centro e a periferia ainda manteriam alguns paradigmas provenientes de relações intra-imperiais precedentes, como a incorporação da periferia ao sistema através de uma aculturação (JAGUARIBE, 2011).

Portanto, fica evidente que existe uma relação de dependência dos países periféricos com os países centrais (principalmente uma dependência com os Estados Unidos), a qual é propagada por uma série de condições estruturais. Essa dependência é caracterizada, por Jaguaribe, como “[...] uma situação em que os atores nacionais de um país dependente sofrem severas limitações em sua capacidade de tomar decisões domésticas e, acima de tudo, decisões internacionais” (JAGUARIBE, 2013, p. 16). Logo, os países centrais são dotados de uma extensa margem de autonomia em relação às suas decisões domésticas e internacionais, sendo que os únicos limites que esses países têm são as “[...] suas respectivas visões a respeito do que é adequado fazer, doméstica e internacionalmente” (JAGUARIBE, 2013, p. 16).

Dessa forma, o sistema internacional possui quatro níveis decrescentes de capacidade de autodeterminação dos Estados, sendo eles: 1º. Primazia Global; 2º. Primazia Regional; 3º. Autonomia e 4º. Dependência. Os Estados pertencentes aos três primeiros níveis compõem o oligopólio de poderes, o que significa que esses países conseguem, através de suas ações, condicionar o potencial de desenvolvimento e de autonomia de outros Estados. A primazia global é definida pela combinação da invulnerabilidade do território próprio junto com uma predominância mundial generalizada, a qual só pode ser efetivamente contida nas áreas em que há uma hegemonia imediata de um país dotado de primazia regional. Um exemplo de primazia global são os Estados Unidos (JAGUARIBE, 2011).

A invulnerabilidade do território próprio, por sua vez, só seria assegurada através do domínio de uma capacidade nuclear devastadora de contra-ataque, chamada por Jaguaribe de “second strike”. Isto é, o país deve possuir mecanismos de resposta automática e um alto potencial balístico nuclear, sendo capaz de destruir qualquer agressor em um potencial ataque. Já a primazia regional também é tida pela invulnerabilidade do território próprio, mas, nesse caso, sua hegemonia é exercida apenas sobre determinadas áreas, embora o país possa ter uma presença predominante em outras áreas. Para Jaguaribe, um exemplo de primazia regional é a China<sup>6</sup> (JAGUARIBE, 2011).

---

<sup>6</sup> É importante destacar que Jaguaribe escreve sobre a China no contexto da década de 1980 e, embora ele afirme que ela possui primazia regional, ele não a classifica como centro, a colocando como pertencente ao “Terceiro Mundo”. Assim, partindo do conceito de centro econômico-cultural no qual Jaguaribe coloca a Europa e o Japão, é possível interpretarmos que, mesmo a China tendo já as condições de primazia regional, ela ainda não possuía o mesmo prestígio econômico-cultural da Europa, do Japão e dos Estados Unidos, de modo que o autor não a classifica como centro, a tendo ainda como mais semelhante aos outros países do Sul Global.

O terceiro nível de estratificação mundial é o da autonomia. Os países que se encontram nesse nível ainda não conseguem assegurar a sua invulnerabilidade do território próprio, mas já possuem capacidade de infringir graves penalidades, materiais e morais, para um agressor em potencial. Além disso, esses países também possuem uma extensa margem de autodeterminação no gerenciamento dos seus negócios internos e uma significativa capacidade de atuar internacionalmente de maneira independente. Para Jaguaribe, os países que se encontravam nesse nível seriam os países da Europa Ocidental, o Canadá, a Austrália e o Japão<sup>7</sup> (JAGUARIBE, 2011).

A autonomia também pode se manifestar em duas outras categorias (tidas como autonomias relativas): a autonomia setorial e a autonomia regional, sendo que todo país integralmente autônomo precisa ter tido uma dessas duas autonomias previamente. A primeira diz respeito à dimensão econômica, devido à presença de vantagens comparativas significativas. Assim, o país precisa deter um estoque favorável de determinadas matérias-primas escassas, como os países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) possuem. Já a autonomia regional se refere aos países que gozam de um nível de desenvolvimento relativamente mais alto do que os seus vizinhos regionais. Isto é, são países detentores de uma autonomia que só pode ser aplicada em apenas uma região, ainda não obtendo uma vigência mundial. Um exemplo de autonomia regional seria o Brasil na América Latina (JAGUARIBE, 2011; JAGUARIBE, 2013).

Já o nível de dependência abrange a maioria dos países do mundo, composta pelos países que não possuem os requisitos para adentrarem nos níveis mais altos de autodeterminação. Esses países, embora detenham uma determinação nominal de soberania própria e sejam considerados Estados soberanos (com formas de governo próprias e tidos como interlocutores internacionais independentes), acabam dependendo de decisões e fatores externos, principalmente provenientes dos países dotados de primazia global e regional (JAGUARIBE, 2011; JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

As superpotências não possuem interesse em assumir os custos e os compromissos ligados aos países dependentes, sendo esta uma relação que é tida por Jaguaribe como neocolonial. Assim, a soberania nominal dos países subdesenvolvidos e dependentes é positiva para as superpotências, pois elas conseguem aproveitar de benefícios provenientes

---

<sup>7</sup> Como será abordado mais à frente neste trabalho, Jaguaribe considera que tanto a Europa Ocidental quanto o Japão dependiam dos Estados Unidos para a sua defesa e segurança, de modo que podemos interpretar que esse seja o motivo destes não se encontrarem em um nível de estratificação maior, já que a sua dependência dos Estados Unidos impedem que eles consigam garantir a sua invulnerabilidade do território próprio.

dessa situação sem ter que arcar com os custos de uma colonização direta. Outro interesse das grandes potências se dá em reter os cidadãos desses países dentro de suas respectivas fronteiras, criando uma reserva de mão de obra e protegendo os países centrais de movimentos migratórios descontrolados (JAGUARIBE, 2011; JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Analisando os níveis de autodeterminação, podemos perceber uma outra característica do sistema intra-imperial norte-americano: este é um sistema aberto e fluido, sem regular formalmente as relações hegemônicas (ou de preponderância). Ou seja, essas relações podem se expressar de diversas maneiras, frequentemente apresentando um caráter aparente de consentimento e espontaneidade. Além disso, é importante ressaltar a abrangência dessas relações, que integram todos os âmbitos da realidade social (como os setores econômico, cultural, social e político), e acabam definindo estruturas que determinam o privilégio do centro em detrimento da periferia. Assim, as elites dos países dependentes decidem se submeter a essa realidade em troca de vantagens de classe (JAGUARIBE, 2011).

Portanto, embora não necessariamente de maneira coercitiva, os países dependentes se vêem “obrigados” (muitas vezes sob o consentimento das elites locais) a acatar um sistema intra-imperial assimétrico. Dessa forma, é estabelecida uma superioridade absoluta (tanto econômica-tecnológica quanto político-militar) dos Estados Unidos, colocando a elite norte-americana como a titular de diversos papéis internacionais, assegurando o predomínio dos interesses públicos e privados estadunidenses no sistema internacional. Todavia, como já exposto, essa hegemonia não consegue abarcar todas as partes do mundo de maneira igualitária, dando margem à ascensão autônoma dos países periféricos, mesmo a autonomia não sendo uma conquista estável e permanente (JAGUARIBE, 2011).

Para que um país saia da condição de dependente para a de autônomo, ele precisa cumprir com dois pré-requisitos estruturais iniciais: a viabilidade nacional<sup>8</sup> e a permissibilidade internacional. A viabilidade nacional é uma condição conceitualmente histórica e relativa, atrelada aos padrões socioculturais vigentes no país e ao nível de tecnologia existente. Essa condição é determinada pela capacidade mínima crítica de recursos humanos e naturais (como território, população, recursos estratégicos e, inclusive, capacidade de intercâmbio internacional) que o país dispõe naquele momento (JAGUARIBE, 2011; SIMONOFF & LORENZINI, 2019). Dito de outra maneira, a viabilidade nacional é a capacidade do país atuar, de maneira estável e contínua, como “[...] uma entidade

---

<sup>8</sup> Também chamada por Jaguaribe de “viabilidade societária” no capítulo *A alternativa Zelote-Herodiana em sua visão histórica do problema Dependência-Autonomia* do livro *Estudos Filosóficos e Políticos* (2013).

autossustentável, que goze de recursos humanos e materiais suficientes para preservar sua unidade interna” (JAGUARIBE, 2013, p. 29).

Ou seja, ela é um conjunto de pré-requisitos cruciais que os países dependentes devem possuir em vista da elite nacional autonomista<sup>9</sup> conseguir iniciar o processo gradual de desenvolvimento autonomista. Esses requisitos são importantes pois devem ser capazes de satisfazer as necessidades básicas da população, assim como promover a produção de bens. Nesse contexto, quanto mais exigentes as condições gerais desse período histórico (especialmente as que se referem ao nível tecnológico e às escalas mínimas de operabilidade que se derivam de tais tecnologias), maiores serão as quantidades mínimas de recursos humanos e naturais necessários, assim como as características qualitativas dos mesmos. Para isso, o Estado deve adquirir um papel extremamente ativo, promovendo políticas públicas. Apenas os países que possuírem viabilidade nacional poderão iniciar estratégias de desenvolvimento autogovernadas, sendo crucial que ocorra um amplo planejamento que englobe diversas áreas sociais, indo além apenas do âmbito econômico, incluindo setores como a educação, a saúde, o funcionamento público e o relacionamento entre as classes sociais (SIMONOFF & LORENZINI, 2019; JAGUARIBE, 2011; CANNONE & MÜLLER, 2020).

Essa quantidade crítica mínima de recursos humanos e naturais que o país deve ter, além de ser condicionada pelas exigências tecnológicas de cada momento histórico, também depende do nível de integração sociocultural do país e do nível moral e educacional de sua respectiva população. Assim, níveis elevados de integração sociocultural e altos padrões ético-educacionais acabam atuando como multiplicadores da eficácia dos recursos humanos e naturais. Logo, o oposto também é válido, aumentando a massa crítica mínima necessária desses recursos para as sociedades que são mal integradas e que possuem um baixo nível geral de padrões éticos e educacionais (JAGUARIBE, 2011).

Já a permissibilidade internacional leva em consideração as possibilidades que um Estado (ou um grupo de Estados) possuem de realizar uma estratégia em vista de se tornarem autônomos, de acordo com o nível de condicionamento que os Estados centrais fornecem. Diante da situação geopolítica do país e suas relações internacionais, a permissibilidade internacional é a capacidade do país de neutralizar os riscos provenientes de países terceiros, os quais sejam capazes de exercer uma coerção eficaz sobre ele. Essa capacidade pode ser totalmente interna, com o desenvolvimento de uma aptidão econômico-militar apropriada, ou

---

<sup>9</sup> Que, neste caso, seria a burguesia industrial.

também externa, através do estabelecimento de alianças defensivas vantajosas (SIMONOFF & LORENZINI, 2019; JAGUARIBE, 2011). Dessa maneira, a permissividade internacional:

[...] expressa o grau em que uma dada sociedade, por seus próprios meios ou em função de fatores ou apoio externos suficientes, seja capaz de preservar, de uma forma contínua e estável, sua unidade interna em seu ambiente internacional. (JAGUARIBE, 2013, p. 29)

É justamente a dificuldade de preservar a viabilidade nacional perante as pressões deteriorantes internas (que podem ser endógenas ou exógenas), e de defender a sua unidade nacional de perigos externos, que constituem a maioria dos empecilhos que os países dependentes possuem em vista de se tornarem autônomos. Sendo assim, ter um mínimo de viabilidade nacional e de permissibilidade internacional é uma condição crucial para a autonomia. Por serem requisitos que dependem de condições geopolíticas e históricas variáveis, não é possível se estabelecer de maneira geral qual é esse mínimo necessário (JAGUARIBE, 2013).

Essas condições são de extrema importância porque elas também impactam no tipo de modelo que cada país deve seguir para conseguir se tornar efetivamente autônomo. Desse modo, as variáveis geopolíticas afetam a permissibilidade internacional do país, principalmente acerca dos países localizados próximos a grandes impérios (JAGUARIBE, 2013). Porém, além desses requisitos estruturais, a condição de autonomia também depende de requisitos dinâmicos e funcionais. O país possui duas alternativas: ou ele recorre à implantação de uma autonomia técnico-empresarial ou ele busca ter uma relação intra-imperial universal eficaz, que não possua termos de troca desfavoráveis (JAGUARIBE, 2011).

Um exemplo da primeira alternativa é a Alemanha de Bismarck e o Japão da Era Meiji, detentores de um alto nível de independência técnico-empresarial. Já exemplos da segunda alternativa são a Austrália, a Nova Zelândia e o Canadá, dotados de uma autonomia técnico-gerencial e político-militar mais modesta, mas que conseguem gozar de maior universalismo em suas relações intra-imperiais devido à sua aproximação étnico-cultural com os Estados Unidos, por conta de todos serem ex domínios britânicos. À vista disso, são poucos países que conseguem cumprir tanto com os pré-requisitos estruturais (habilitatórios) quanto com os funcionais (exercitatórios), o que explica a razão pela qual a maioria dos países continuam na condição de dependência (JAGUARIBE, 2011).

Portanto, para o país se tornar autônomo ele precisa obter viabilidade nacional e permissibilidade internacional e, dotado destas, ele precisa exercer a sua autonomia ou através de uma autonomia técnico-empresarial ou através de uma relação intra-imperial universal. Os requisitos habilitatórios não dependem, essencialmente, das medidas que o país adota, já que estão ligados às condições históricas, tecnológicas e geopolíticas. As medidas adotadas pelo país podem até impactar nesses requisitos (principalmente no que diz respeito ao grau de integração sócio-cultural e ao nível ético-educacional da população), mas a sua *essência* independe dessas medidas. Os requisitos exercitatórios, por sua vez, podem ser alterados pelas decisões dos países dependentes ou pelo comportamento intra-imperial dos países centrais (JAGUARIBE, 2011).

Porém, existe um problema: ambas as alternativas (a autonomia técnico-empresarial e a relação intra-imperial universal) são muito difíceis de serem alcançadas pelos países periféricos. Nesse cenário, o problema da primeira alternativa consiste no fato de que os custos da autonomia técnico-empresarial se tornam extremamente altos. Isso ocorre devido à internacionalização da economia capitalista e dos seus padrões de consumo, os quais aumentam a interdependência econômica entre os países. Por conta disso, é necessário que haja uma mobilização de toda a sociedade para promover esse desenvolvimento (JAGUARIBE, 2011).

Logo, é crucial uma articulação entre as massas e as elites em prol desse mesmo interesse, que deve ser comum a ambas. Tanto no caso da Alemanha de Bismarck quanto no do Japão da Era Meiji, as massas acabaram suportando, por um longo período, alguns “sacrifícios” essenciais para o desenvolvimento técnico-empresarial, como, por exemplo, as restrições alfandegárias (que fizeram com que elas consumissem produtos manufaturados mais caros e de menor qualidade). Outro ponto importante foi o fato das massas também verem a criação de um parque industrial autônomo como algo positivo. Ou seja, as massas e as elites industriais compartilhavam o mesmo objetivo (JAGUARIBE, 2011). Como demonstra Jaguaribe:

Esse comportamento das massas incentivou as elites a adotar um caminho autônomo de desenvolvimento. Os empresários nacionais eram considerados heróis do progresso e, além de benefícios econômicos, recebiam prestígio social e político por seus êxitos técnicos e empresariais. Esse processo teve um efeito circular fortemente multiplicador. O sucesso empresarial estimulou as elites intelectuais nacionais a contribuir científica e tecnicamente para o desenvolvimento industrial, reinvestindo os frutos desse desenvolvimento na ativação das universidades e da pesquisa. (2011, p. 99, tradução própria da autora deste trabalho)

Todavia, diferente das condições da Alemanha de Bismarck e do Japão Meiji, atualmente ocorre uma universalização acerca dos estilos de consumo dos países centrais, o que causa uma imitação irreprimível desses estilos nas periferias. Conseqüentemente, esse fato provoca, direta ou indiretamente, a importação de produtos e modos de produção do centro, reduzindo a capacidade de investimento dos países periféricos. Por outro lado, o controle exacerbado das empresas transnacionais sobre a inovação tecnológica e sobre os mercados quase impossibilita a ascensão à autonomia técnico-empresarial por parte das sociedades abertas, as pressionando a obter um planejamento central imperativo para o desenvolvimento de uma mobilização nacional (JAGUARIBE, 2011).

Diante do requisito tecnológico atual, além dessas dificuldades, soma-se também uma necessidade de massa crítica dos recursos humanos e naturais (da viabilidade nacional) muito maior para que a autonomia técnica-empresarial seja eficaz. Nesse sentido, os mercados internos precisam ter algumas características para conseguir compensar o controle internacional exercido pelas empresas transnacionais. Portanto, eles necessitam ou obter proporções semi-continentais ou atingirem um nível integrativo de altíssima eficiência, com um alto grau de consenso entre as elites e as massas. Essas são condições de extrema dificuldade de serem atingidas e mantidas por um período de tempo mais longo (JAGUARIBE, 2011).

Jaguaribe, neste ponto, afirma que países como o Brasil e o México possuem as dimensões nacionais que permitem que eles atinjam essas condições para a autonomia técnico-empresarial. Porém, as suas condições sociais, econômicas e políticas não estabelecem uma relação entre as elites e as massas que consiga incitar e manter estímulos suficientes para que essa autonomia ocorra. Como já foi dito anteriormente, as elites periféricas acabam absorvendo proporções desmedidas da renda nacional, impondo às massas padrões de vivência de extrema pobreza. Dessa maneira, a articulação nacional desses países não gera relações de complementaridade que conduzam à autonomização, mas que, na realidade, acabam impondo a dependência técnica e empresarial, e, conseqüentemente, impondo também uma dependência internacional (JAGUARIBE, 2011). Assim, ao pensarmos o Brasil, essa relação de classes, exposta por Jaguaribe, ajuda a entendermos um dos motivos do período militar no Brasil (1964 - 1985) não ter levado à maiores autonomias, uma vez que, para Jaguaribe, crescimento econômico sem o fomento do desenvolvimento autônomo (englobando as massas) não leva à maior independência externa.

Contudo, a alternativa da universalização das relações intra-imperiais também não é uma opção muito viável, uma vez que esta depende de circunstâncias históricas particulares. Alguns países dessa alternativa (como a Nova Zelândia) têm populações muito pequenas, as quais, somadas à homogeneidade étnico-cultural destes, permitem que haja o universalismo de sua relação com os Estados Unidos. Ou seja, essa é uma opção que é impossível de ser aplicada ao Brasil. Caso este busque a autonomia, o único caminho a ser seguido é através do desenvolvimento autônomo técnico-empresarial. Assim como para o Brasil, essa não é uma opção possível para outros países periféricos, levando-se em consideração o fato das relações intra-imperiais se darem, no geral, por uma discriminação étnico-cultural por parte dos povos provenientes do países centrais, que não vêm como positiva a sua diferença racial e cultural com os povos periféricos (JAGUARIBE, 2011).

Entretanto, o desenvolvimento autônomo, que possui um viés nacionalista para Jaguaribe, precisa se dar através de uma escolha do próprio país de seguir esse caminho, assumindo um planejamento geral e estatal ativo para isso. Dessa forma, para que o desenvolvimento autônomo ocorra ele necessita do nacionalismo, o qual, sendo um fenômeno histórico-social, se daria somente com uma combinação de condições objetivas e subjetivas. As primeiras são de ordens históricas e sociais, com a fixação de um território, o estabelecimento de uma sociedade e a instauração de uma cultura com bases ocidentais pós-renascentistas. As segundas já seriam de caráter cultural, sendo a linguagem, a arte, as instituições e a tecnologia (CANNONE & MÜLLER, 2020).

Dessa maneira, uma Nação só se constitui politicamente<sup>10</sup> quando, diante das condições objetivas, os fatores subjetivos agem, formulando um projeto de integração nacional, de maneira a agregar a sociedade. Essa constituição nacional se dá através de um projeto político - um projeto nacionalista - que crie a Nação política, a desenvolva e a mantenha. É o nacionalismo, então, a “[...] aspiração fundadora e preservadora da nacionalidade que, dada as condições objetivas para tal, se constitui como projeto nacional” (CANNONE & MÜLLER, 2020, p. 68). Todavia, existe uma diferença crucial entre o nacionalismo integrador da sociedade do nacionalismo imperialista (CANNONE & MÜLLER, 2020).

---

<sup>10</sup> Jaguaribe considera que pode existir uma Nação em sentido histórico, com um território delimitado e dotadas de cultura e unidade racial, mas que isso não significa que essa Nação exista em sentido político, como fica evidente na seguinte citação: “[...] ou seja, nem todas as comunidades dotadas de unidade de raça e de cultura, habitando o mesmo território “natural”, chegam a constituir uma nação.” (JAGUARIBE, 1958, p. 21 apud CANNONE & MÜLLER, 2020, p. 68)

O nacionalismo integrador teria como fim proporcionar e manter a nacionalidade, já o nacionalismo imperialista diz respeito a um nacionalismo exacerbado, que incentiva o país a agir de maneira ofensiva com os outros países. Um exemplo desse tipo de nacionalismo são os Estados Unidos, o qual não entenderia a busca dos outros países pelo nacionalismo integrador, muitas vezes enxergando esse movimento como uma ameaça global (CANNONE & MÜLLER, 2020). Nesse sentido, para Jaguaribe, a assimetria entre o centro e a periferia é mantida e amparada em fundamentos histórico-antropológicos egoístas, que, a longo prazo, acabam resultando em efeitos danosos e contraproducentes (JAGUARIBE, 2011).

Isso ocorre porque essa assimetria proporciona uma série de privilégios e imunidades nobiliárquicas para as elites centrais, os quais elas não pretendem perder. Essas elites, então, são as responsáveis por administrar tanto as empresas transnacionais (ocupando os altos escalões das mesmas) quanto as decisões tomadas pelo centro imperial. Além das elites, as massas dos países centrais também visam manter essa estrutura, agindo a favor de medidas e condições que necessitam dessa assimetria. Esse comportamento se fundamenta no fato de que é essa assimetria a responsável por possibilitar uma maior qualidade de vida para as massas centrais (em comparação com as massas periféricas), o que se dá devido à diferença de produtividade presente na estrutura centro-periferia (JAGUARIBE, 2011).

Dessa maneira, é evidente que tais diferenças estruturais acabam trazendo consequências negativas para os países periféricos, as quais estão atreladas às características do Estado nacional. Este, como já citado, possui fatores políticos e culturais que são essenciais para a estruturação da sociedade dentro de uma nação política. A sociedade, por sua vez, é composta por quatro subsistemas, os quais são: o participativo, o cultural, o econômico e o político, sendo que cada um deles possui funções macro específicas (CANNONE & MÜLLER, 2020; JAGUARIBE, 2011).

O subsistema participativo é o responsável por criar os atores, os papéis e o status da sociedade, o cultural concebe as crenças e os símbolos, o econômico elabora as utilidades e, por fim, o subsistema político gera os comandos. Porém, eles não são inteiramente separados, estabelecendo entre si conexões insumo-produto. O subsistema participativo recebe, em troca de seus produtos (que são os atores, os papéis e o status), alguns insumos dos outros subsistemas, adquirindo valores integrativos do subsistema cultural; defesa externa e regulamento interno do político, e facilidades de consumo do econômico. Essas trocas entre os produtos e os insumos também ocorrem entre os outros subsistemas, seguindo essa mesma lógica (JAGUARIBE, 2011).

Nesse cenário, são as características do Estado nacional que fortalecem e agilizam as trocas insumo-produto dentro da sociedade interna à este. Dessa maneira, as sociedades que se dão dentro de um Estado nacional se tornam mais unidas, levando ao aumento da eficiência das trocas entre os subsistemas. Segundo Jaguaribe, é essa situação que faz com que essas sociedades passem a exigir maior legitimidade e legalidade, sendo este um dos motivos da formação de repúblicas constitucionais e de levar os Estados democráticos de direito a se tornarem mais propensos ao igualitarismo (JAGUARIBE, 2011).

Contudo, para Jaguaribe, os Estados nacionais (principalmente os dependentes), diante do sistema intra-imperial estadunidense, estariam passando por uma crise, proveniente dos empecilhos estruturais para que os países periféricos alcancem e exerçam sua autonomia. A dependência da periferia com o centro imperial impacta nas conexões entre os subsistemas das sociedades dos países periféricos, já que os insumos e os produtos básicos do subsistema cultural destes são substituídos pelos insumos e produtos básicos dos subsistemas culturais das sociedades centrais, o que se dá principalmente através das ações das empresas transnacionais nos países dependentes. O que geralmente ocorre é que as atividades econômicas mais dinâmicas dessas sociedades (que podem ser extrativas, comerciais ou industriais) acabam sendo exercidas pelas filiais das empresas transnacionais, as quais seguem o comando de suas sedes e os representantes locais das mesmas (JAGUARIBE, 2011).

Consequentemente, acabam sendo adotadas as estratégias, os métodos de produção, as patentes e as marcas das matrizes, ou seja, do centro imperial e de suas respectivas elites. Além disso, a economia dos países periféricos também se vêm permeadas de lideranças e profissionais empresariais dos países centrais. Embora os países periféricos tentem agir de maneira defensiva, empregando medidas que visem regulamentar o capital estrangeiro (através de códigos de conduta e restrições de envio de remessas de lucros, por exemplo), tal situação acaba fazendo com que o subsistema econômico periférico importe dos países centrais o principal insumo cultural, que são os científico-tecnológicos, ao invés de utilizar os de seu próprio subsistema cultural. Logo, o subsistema cultural dos países periféricos acaba tendo a sua validade fragilizada, o que, por sua vez, gera consequências negativas sobre as outras funções e produtos desse subsistema (JAGUARIBE, 2011).

Assim, a importação dos insumos culturais dos países centrais atrofia o subsistema cultural dos países dependentes, fazendo com que este perca algumas de suas funções essenciais, como a geração dos valores integrativos destinados ao subsistema participativo e dos valores que legitimam o subsistema político. Portanto, essas sociedades acabam

perdendo, também, a sua competência regulatória acerca “[...] de suas funções políticas, sociais e de valores de forma valorativa e normativa” (JAGUARIBE, 2011, p. 116, tradução própria da autora deste trabalho). Dessa forma, elas deixam de existir enquanto projeto coletivo, enquanto Nação política, e se transformam apenas em uma Nação histórica e em um mercado territorial, determinado externamente pelos países centrais (JAGUARIBE, 2011).

Por conseguinte, além dos insumos científico-tecnológicos, os países dependentes passam a importar também, do centro, os valores integrativos (destinados aos subsistema participativo) e de legitimação do subsistema político, o que é conveniente para as elites centrais e seus agentes locais. À vista disso, para Jaguaribe, o que ligaria a periferia ao centro estadunidense seria essa comunhão de valores e de estilos de vida, todos dentro de uma cultura ocidental, de modo que, dentro do sistema intra-imperial é formado uma série de interesses econômicos em comum, os quais modelam o mercado mundial (JAGUARIBE, 2011; JAGUARIBE & SALAZAR, 1989). Nesse cenário, os países periféricos mantêm, apenas a fim de aparência, seus símbolos nacionais e de independência, mas se tornam, na prática, apenas um “mercado provincial e campo de concentração de nativos” (JAGUARIBE, 2011, p. 128, tradução própria da autora deste trabalho).

A crise dos Estados nacionais também ocorre (em menor grau) nas sociedades pertencentes ao centro econômico-cultural, como o Japão e os países afiliados à Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN). Nestes países, a defesa externa, produto do seu subsistema político, acaba sendo garantida pelo subsistema político dos Estados Unidos. De maneira semelhante à dos países dependentes, embora esses países sejam desenvolvidos economicamente e tenham uma autonomia cultural, eles acabam perdendo seu sentido soberano político. Isto é, de modo geral (abrangendo tanto a periferia quanto alguns países centrais), a forma nacional de organização da sociedade, a qual deveria ser voltada à autonomia do seu sistema e ao aumento da interconexão dos seus subsistemas, se torna inconciliável com a realidade das sociedades contemporâneas no sistema imperial estadunidense (JAGUARIBE, 2011).

Segundo Jaguaribe, existem diferentes formas de equacionar a incompatibilidade e os conflitos entre o sistema imperial e os Estados nacionais, as quais podem ser mais abertas ou mais fechadas para o desenvolvimento periférico. Os Estados Unidos, em vista de manterem o sistema, necessitam estruturar, de maneira estável, as relações entre o centro e a periferia, além de terem que administrar a emergência da China e as eminências das integrações regionais (que poderiam vir adquirir primazia regional) no cenário internacional (JAGUARIBE, 2011).

Diante disso, os Estados Unidos possuem três opções principais para ordenar as suas relações intra-imperiais. A primeira opção é de caráter etnocêntrico, sendo esta uma alternativa já aplicada pelo mesmo em alguns períodos da sua história. A ascensão dos Estados Unidos à superpotência fez com que as potências emergentes fossem levadas a um jogo de equilíbrio internacional de poder com bases nacionalistas e etnocêntricas de maximização de vantagens. Num curto prazo histórico, o etnocentrismo é uma maneira de maximizar os interesses do centro, determinando “[...] a dominação e exploração permanente e ostensiva da periferia pelo centro, baseando-se apenas na superioridade de forças em uma estreita concepção étnica do próprio centro” (JAGUARIBE, 2011, p. 120-121, tradução própria da autora deste trabalho). Essa alternativa, então, não proporciona uma colaboração estável entre a periferia e o centro. Como dito, o etnocentrismo já foi aplicado historicamente pelos Estados Unidos, sendo apoiado majoritariamente pelo conservadorismo republicano e pelo populismo democrático (JAGUARIBE, 2011).

A segunda alternativa é o culturalismo envolvente, que se dá através da superação do etnocentrismo. Esta, diferente da etnocêntrica, visa agregar a população e os líderes periféricos que se identificam com a cultura central. Por ser uma opção mais aberta e que recruta de forma seletiva os indivíduos mais talentosos da periferia, cria-se um sistema que se renova automaticamente e busca manter sua liderança e eficácia com base no desempenho, tendo, assim, um grande potencial de estabilidade. Por outro lado, essa alternativa possui uma tendência à formação de oligarquias, sendo contrárias ao populismo. Ela também produz uma ampla massa de proletariados internamente (já que incorpora proletários externos), os quais tendem a exercer fortes pressões negativas sobre o sistema, podendo contribuir para a finalização dessa alternativa. Os governos de Franklin Roosevelt e John Kennedy representam momentos em que os Estados Unidos optaram por esse modelo (JAGUARIBE, 2011).

Para Jaguaribe, a expansão das empresas transnacionais têm levado, gradualmente, as relações intra-imperiais para essa alternativa, independentemente das resoluções de modelos a serem adotados pelos políticos norte-americanos. Esse processo se inicia de forma etnocêntrica, mas, com o decorrer do tempo, os interesses empresariais são melhor contemplados com o culturalismo centrado abrangente, que foi a opção buscada por essas empresas a partir da década de 1960. Todavia, no geral, predominam nos Estados Unidos as tendências ao modelo etnocêntrico, marcadas por uma inclinação isolacionista, que adota a ideia da "Fortaleza América", algo incompatível com um exercício imperial eficaz. Logo, o

etnocentrismo americano se auto-neutraliza como uma possibilidade imperial (JAGUARIBE, 2011).

Já a terceira alternativa é de natureza ecumênica, em que ocorre uma auto-contenção da condição central. Devido à natureza humanista de Jaguaribe, este seria o modelo ideal, uma vez que a divisão centro-periferia seria superada gradualmente e de maneira deliberada. Desse modo, ocorreria a universalização dos povos, em que os todos os benefícios da vida social se tornariam ecumênicos. Contrariamente às outras alternativas, esse modelo nunca teve aplicação prática na história, além de possuir condições empíricas de difícil realização, já que se opõem aos objetivos de curto prazo dos países centrais. Entretanto, o modelo ecumênico acaba otimizando, a longo prazo, as condições tanto do centro quanto da periferia. Esse processo se daria através de uma decisão do próprio centro, criando vários subcentros nas diversas regiões do sistema, de modo a repartir responsabilidades com estes. Isso causaria nas periferias um maior apoio geral ao sistema, o que, por sua vez, levaria à formação de uma autoridade internacional consensual, gerando uma vivência ecumênica (JAGUARIBE, 2011).

Analisando as tendências do sistema intra-imperial dos Estados Unidos no artigo *Autonomía periférica y hegemonía céntrica* (2011), Jaguaribe postula que este ainda seria um processo aberto e que progride de maneira espontânea. Nos âmbitos econômico e cultural, o centro é mais abrangente do que no âmbito político, englobando as empresas transnacionais europeias e japonesas, assim como as suas contribuições culturais e econômicas. Esse centro econômico-cultural, dentro da opção do culturalismo abrangente, abre margem para a incorporação seletiva de novos membros, desde que estes compartilhem interesses e a cultura com o centro. Além disso, também há a possibilidade de que alguns países acabem apresentando tanto peso dentro do sistema que se torne impossível para os países centrais os ignorarem. De acordo com Jaguaribe, o Brasil e os países da OPEP seriam os mais propensos a serem integrados, uma vez que já haviam obtido autonomia relativa dentro do sistema (JAGUARIBE, 2011).

Entretanto, Jaguaribe destaca a dificuldade da ascensão dos países dependentes, devido a fatores ambientais. Os recursos naturais do planeta, especialmente os não renováveis, não suportam a generalização, em escala global, da extraordinária taxa de exploração natural que os países centrais mantêm. Da mesma forma, a prosperidade econômica desses países não poderia ser mantida em seus níveis sem uma significativa exploração dos países periféricos. É claro, portanto, que as vantagens proporcionadas pela superabundância aos países centrais serão tanto menores quanto maior for o número de países

que conseguirem atingir as condições econômico-tecnológicas que possibilitam tais vantagens (JAGUARIBE, 1978).

Os países periféricos teriam que acelerar seu processo de desenvolvimento econômico de maneira mais racional e eficiente em relação aos recursos não renováveis do que os países centrais fizeram historicamente, além de terem que administrar seu desenvolvimento social em condições de menor abundância e com incentivos materiais mais moderados. No entanto, para Jaguaribe, as perspectivas não seriam as melhores, já que as tendências observáveis empiricamente, especialmente nas sociedades mais desenvolvidas, demonstram que estas são excessivamente dependentes das condições que garantem a sua crescente abundância de bens. Portanto, seria crucial que ocorressem motivações crescentes em prol da igualdade e de um ethos social humanista, fundamentais para orientar o consumismo das majorias nas sociedades centrais, mesmo que isso envolva certas auto-restrições (JAGUARIBE, 1978).

## 2.2 As interpretações de Jaguaribe sobre a América Latina e o Brasil

A dependência dos países da América Latina possui uma longa história, instituindo uma característica peculiar à situação dessa região. Para Jaguaribe, a condição de dependência desses países não é determinada por uma aculturação, mantendo elementos não ocidentais nessas sociedades, como as heranças indígenas e africanas. No entanto, é inegável que a cultura ocidental é a predominante, estabelecendo na América Latina uma racionalidade ocidental, fator que impôs aos elementos não ocidentais um caráter folclórico. Além disso, a dependência nesta região adquire uma configuração dupla. Há, no sistema internacional, uma divisão histórica do trabalho, a qual coloca os países ocidentais desenvolvidos como os fornecedores de produtos manufaturados e tecnológicos e os países latino-americanos como os provedores de mão de obra barata e de matérias-primas. É essa divisão que constitui a primeira configuração, impondo esse papel internacional auto-reforçador à América Latina (JAGUARIBE, 2013).

A segunda configuração consiste no relacionamento problemático entre as elites latino-americanas (que seriam as burguesias) e as suas respectivas populações. Historicamente, na América Latina, a maioria da população era composta por indígenas nativos subjugados ou africanos escravizados, os quais as elites espanholas e portuguesas não se identificavam, enxergando-os apenas como uma fonte de mão de obra explorável. Inicialmente, a identificação dessas elites estava voltada para seus países de origem e, após a independência, passou a se alinhar cada vez mais aos principais países europeus. Como resultado, elas desenvolveram comportamentos disfuncionais, distanciando-se de seu próprio

povo e adotando interesses e valores alinhados às elites europeias e norte-americanas, o que reforçou a dependência de seus próprios países (JAGUARIBE, 2013).

No entanto, após 1930, ocorreu uma virada nas sociedades latino-americanas (processo que foi se intensificando no decorrer do tempo), fazendo com que esses países adquirissem um novo sentido acerca da sua própria identidade, incorporando os modos de produção e de vida ocidentais. É importante ressaltar que esse processo se deu principalmente nos maiores países da região, como o Brasil, o México e a Argentina, os quais lograram obter um admirável progresso econômico e tecnológico. Apesar de agora reconhecerem sua posição como sociedades do “Terceiro Mundo”, essa incorporação dos valores ocidentais continuaria a deixar marca nos países latino-americanos, sendo crucial para eles incorporar suas próprias populações e abraçar uma identidade única, não meramente uma imitação dos modelos europeus e norte-americanos. Haveriam, também, outros gargalos na região: a obsolescência do modelo de substituição de importações e a ineficiência estatal. Segundo Jaguaribe, para que os países mais desenvolvidos da América Latina (como o Brasil) pudessem se tornar autônomos, eles deveriam modernizar suas políticas econômicas e seus sistemas sociais e políticos. Seria preciso que esses países também incorporassem um sentimento nacional de responsabilidade social (JAGUARIBE, 2013; JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

A América Latina, assim como o “Terceiro Mundo”, também pode ser dividida em cinco grupos. Isso ocorre porque, depois de 1950, os países da região foram se diferenciando cada vez mais. Segue-se a divisão dos cinco grupos: 1) os países da América Central e do Caribe, 2) o México, 3) os países da América do Sul com industrialização avançada (que são o Brasil e a Argentina), 4) os países da América do Sul em estágio intermediário de desenvolvimento (Venezuela, Colômbia, Chile e Uruguai), e 5) os países sul-americanos menos desenvolvidos, que incluem os demais restantes (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Essa divisão se ampara no impacto da variável geopolítica, levando-se em consideração o nível de proximidade desses países com os Estados Unidos, fator de grande peso na situação estrutural de cada país. O México, por exemplo, mesmo tendo semelhanças sociais com o Brasil, se constitui como um caso peculiar devido ao seu elo geoeconômico e geopolítico com os Estados Unidos. Os países da América Central e do Caribe, por sua vez, embora cada um possua uma estrutura social própria que tenderia a torná-los um subgrupo específico, encontram na sua relação com os Estados Unidos uma influência decisiva em sua realidade nacional (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Sendo brasileiro, Jaguaribe também se dedicou a escrever sobre a realidade do seu país. A partir de 1930, foi instaurada uma tradição nacionalista no Brasil. Ele acreditava que existiam dois grupos distintos dentro do país: os “nacionalistas” e os “entreguistas” (ou cosmopolitas). A discordância entre os nacionalistas e os cosmopolitas estaria relacionada à manutenção do antigo sistema produtivo no Brasil. Jaguaribe associa os cosmopolitas aos latifundiários (incluindo suas lideranças políticas e seus intelectuais), os quais advogavam pela preservação das bases agrárias da economia nacional. Assim, os cosmopolitas defenderiam as políticas econômicas liberais, presentes no país desde o Império. Já os nacionalistas optariam por uma orientação que promovesse a industrialização, através de políticas protecionistas e redistributivas, visando a soberania nacional. Embora o autor não escondesse sua inclinação pelo nacionalismo, seu objetivo principal era transcender ambas as perspectivas (CANNONE & MÜLLER, 2020).

A economia baseada na exportação de produtos agrícolas possibilitou a importação de bens de consumo e ideias de fora, seguindo a lógica da importação dos insumos culturais dos países centrais. Tal situação contribuiu para a formação do pensamento cosmopolita no país, que se identifica com os valores e os interesses dos países centrais. Já a transformação econômica do século XX estabeleceu um mercado interno no Brasil, possibilitando o desenvolvimento do pensamento nacionalista brasileiro. Jaguaribe argumenta que, a partir da década de 1920, movimentos nacionalistas começaram a surgir de maneira dispersa e fragmentada no país, dando alguns exemplos. Na esfera cultural, o autor menciona o movimento modernista de 1922. No âmbito econômico, ele identifica o surgimento de um nacionalismo que advogava pelos monopólios estatais na exploração do petróleo e dos minerais. No campo político, outro tipo de nacionalismo emergiu, enfatizando a justiça social e a democracia, além de uma maior autonomia nas relações internacionais em relação aos EUA (JAGUARIBE, 2011; CANNONE & MÜLLER, 2020).

Quanto à composição social, o cosmopolitismo estava presente na burguesia ligada à propriedade de terras e comércio, bem como nos setores parasitários da classe média. Por outro lado, o nacionalismo era predominante nos setores mais modernos das classes sociais, ou seja, nos industriais, no proletariado e nos setores técnicos e intelectuais da classe média. Os nacionalistas superestimavam a capacidade de investimento e a aptidão tecnológica nacional, sendo a favor de um capitalismo de Estado xenófobo. Já os cosmopolitas subestimavam a capacidade do Estado brasileiro, afirmando que o uso de capital estrangeiro seria positivo para o país, fator o qual os nacionalistas discordavam com veemência. Assim,

ambas acabavam inclinando-se para a ideologia de suas respectivas classes (CANNONE & MÜLLER, 2020).

Nesse sentido, o nacionalismo em voga no Brasil era uma forma "primária" de nacionalismo, desprovida da ideologia do desenvolvimento e formada pela imaturidade das consciências dos setores sociais que a defendiam. Portanto, as dicotomias entre nacionalismo e cosmopolitismo preenchem o cenário com um antagonismo pouco construtivo para o progresso nacional, havendo excesso nos dois lados. Jaguaribe seria diferente dos demais nacionalistas de sua época, afirmando que o nacionalismo deveria ter como fim o desenvolvimento, constituindo um projeto integrador da sociedade. Se o desenvolvimento deve abranger todas as dimensões da sociedade, o nacionalismo também não pode se basear em medidas isoladas, sendo resultado de uma política planejada (CANNONE & MÜLLER, 2020).

O nacionalismo representaria a antítese da imposição da condição periférica e subdesenvolvida sobre o Brasil. Nesse sentido, uma abordagem mecânico-formal do nacionalismo não permitiria compreender as particularidades do país a fim de estabelecer um modelo de desenvolvimento único, levando o Brasil a seguir os padrões internacionais. Essa situação, por sua vez, aprofundaria o modelo econômico dependente ao invés de superá-lo, concentrando-se em aumentar a produção sem resolver as contradições macroeconômicas do país. Segundo Jaguaribe: "O modelo econômico apropriado para o Brasil, nas atuais condições do país e do mundo, não será simplesmente aquele que proporcione maior produtividade marginal" (JAGUARIBE, 1958b, p. 61 apud CANNONE & MÜLLER, 2020).

Como exposto, o projeto nacional requer um planejamento, com uma ampla participação estatal e, no Brasil, isso não seria diferente. O Estado deveria estar no comando do planejamento econômico do país, a fim de evitar grupos de pressão internos que pudessem exercer uma interferência prejudicial, levando-se em consideração a "[...] tendência do livre mercado alterar os setores planejados da economia [...]" (CANNONE & MÜLLER, 2020, p. 63). Essa forma de planejamento poderia ser implementada por meio de estímulos, visando garantir que os agentes públicos e privados seguissem os termos do plano econômico, com a prioridade em garantir as melhores condições para o desenvolvimento econômico-social. É nesse sentido que entra o papel integrador do nacionalismo, já que as metas desse projeto deveriam ter uma abordagem unívoca. A intervenção estatal também está atrelada a outro problema, de suma importância para o panorama brasileiro: a escassez de capital nacional, sendo este um dos grandes motivos para o subdesenvolvimento no Brasil (CANNONE & MÜLLER, 2020).

Dessa forma, existia uma contradição na resistência dos nacionalistas em relação ao capital estrangeiro. Como buscar desenvolvimento sem depender de investimentos estrangeiros, enquanto a realidade econômica do país carecia de capitais disponíveis para consumo e investimento? Uma alternativa para a solução desse problema seria a utilização de capital estrangeiro por meio de empréstimos a médio prazo, através de vendas financiadas de equipamentos, modelo o qual, para Jaguaribe, já havia demonstrado sucesso na Europa. Outra possibilidade seria a adoção de medidas pelo Estado que aumentassem a capacidade nacional de investimento, através da redução do consumo e da elevação da produtividade interna. Outra crítica de Jaguaribe aos nacionalistas diz respeito ao protecionismo, considerando que este gera uma baixa produtividade na indústria nacional ao diminuir a concorrência externa, causando uma redução da capacidade de renda doméstica (CANNONE & MÜLLER, 2020).

Jaguaribe também reconhece a existência de conflitos sociais no Brasil e oferece uma interpretação histórica que destaca o papel da burguesia como agente modernizador. Ele argumenta que a luta central não reside nas classes, mas sim nos diferentes setores internos delas, caracterizando-os como dinâmicos ou estáticos. Ele sugere que a transformação necessária não se dá tanto na composição social, mas sim na estrutura temporal do Brasil. Nessa dinâmica de conflito, a tensão surge entre aqueles que estão acomodados em seu momento histórico e os que se mostram obsoletos (CANNONE & MÜLLER, 2020).

Na década de 1950, o Brasil encontrava-se numa fase de transição entre a condição colonial e a autônoma. Os principais desafios dessa situação residiam nas características subdesenvolvidas do país, incluindo baixa renda per capita em comparação com outras nações, disparidades no consumo entre diferentes classes sociais e uma predominância da produção primária sobre a produção industrial. Para o Brasil se tornar um país desenvolvido e autônomo, era necessário que o setor agrário-exportador deixasse de ser mais importante do que o setor industrial. Sua situação semicolonial se devia, precisamente, à persistência de características arcaicas que o impediam de alcançar a autonomia. Nesse cenário, os Estados Unidos eram o principal parceiro comercial do Brasil, representando mais de 50% do comércio exterior nacional. Segundo Jaguaribe, isso "[...] demonstra que os Estados Unidos da América, independentemente de vínculos políticos, atuam como um país semi metrópole em relação ao Brasil" (JAGUARIBE, 1958c, p. 22 apud CANNONE & MÜLLER, 2020).

Na condição de país semicolonial, o Brasil já teria iniciado uma orientação em direção ao seu mercado nacional, implementando processos internos de acumulação de capital que facilitariam o crescimento, impulsionado por investimentos domésticos. Todo esse processo teria desencadeado uma transformação na estrutura social brasileira. De uma classe

dominante, composta por latifundiários, que tinham uma relação predatória e especulativa com a terra, evoluiu-se para uma burguesia mais diversificada, com setores industriais e uma preocupação voltada para o mercado interno. Além disso, surgiram também o proletariado e uma classe média mais variada. Esta última passou a não apenas se empregar no funcionalismo público, mas também a ocupar posições técnicas e administrativas nos novos empreendimentos que estavam surgindo (CANNONE & MÜLLER, 2020).

No entanto, esse progresso econômico e social não foi acompanhado por uma evolução política correspondente. A estrutura do Estado brasileiro permaneceu essencialmente a mesma que existia antes de 1930, caracterizando-o como um "Estado Cartorial", o qual é tido como o resultado de uma dinâmica em que o exercício do poder é moldado por uma política baseada em relações clientelistas. A política de clientela, por sua vez, é um processo em que se estabelece o poder dentro de uma comunidade, na qual os latifundiários detêm os meios de produção rural, sendo apoiados por um grupo mercantil nos centros urbanos. Dessa maneira, todo o potencial de emprego e concessão de favores girava necessariamente em torno desses grupos. As clientelas se organizavam de forma hierárquica, muitas vezes através de acordos tácitos, para garantir uma composição política alinhada com essa composição econômica (CANNONE & MÜLLER, 2020).

Isto posto, observava-se um descompasso entre a dinâmica econômico-social e a estrutura do Estado nacional. Surgia, assim, uma contradição significativa: a classe industrial tinha a inclinação de liderar o processo econômico e social, porém, o Estado brasileiro mantinha uma estrutura agrária, dominada por coronéis que detinham um poder desproporcional. A manutenção do Estado Cartorial era atribuída, em parte, ao fato de que as classes sociais no Brasil estavam sujeitas a uma confusão ideológica generalizada. O proletariado é visto por Jaguaribe como vítima dessa realidade, o que o levava ao assistencialismo e à adoração de líderes populistas. Os proletários não haviam desenvolvido a consciência necessária para lutar por uma sociedade que promovesse igualdade de oportunidades, além de não terem conseguido mobilizar-se de forma eficaz contra a exploração que sofriam. Isso resultava no aumento de padrões de consumo excessivos, levando à inflação. Logo, para Jaguaribe, a verdadeira necessidade deste grupo residia na expansão do desenvolvimento econômico industrial, uma vez que a baixa produtividade não permitia uma remuneração adequada para a classe proletária (CANNONE & MÜLLER, 2020).

Já a classe média seria atraída por movimentos moralistas. Para Jaguaribe, esse padrão de conduta adotado por ela tinha raízes no ambiente rural. A classe média resistia à ideia de

perder seus privilégios e os símbolos que a diferenciavam socialmente dos proletários. Uma vez que o Estado se tornara um local para práticas clientelistas ao invés de uma esfera para prestação de serviços, a classe média, historicamente marginalizada do processo de produção, ocupava essas posições de maneira parasitária, sem desempenhar funções públicas em prol da sociedade. Logo, a classe média também precisaria do desenvolvimento. Com a expansão dos parques industriais, ela seria absorvida em cargos técnicos e administrativos. Esse cenário também tiraria a classe média da posição marginal que ocupava na sociedade, visto que, com a industrialização, ela poderia se integrar efetivamente no processo produtivo, algo que não seria possível em uma sociedade predominantemente agrária (CANNONE & MÜLLER, 2020).

No que tange a burguesia, seu maior empecilho residiria no fato de seu setor mercantil ser a liderança. Quando os interesses da burguesia industrial fossem atendidos, todas as outras classes também seriam beneficiadas. Ou seja, o que o país verdadeiramente necessitava era a promoção do desenvolvimento econômico (otimizando a mobilização dos recursos disponíveis no país), o que vai de encontro com a perspectiva da burguesia industrial. Portanto, os interesses desenvolvimentistas da burguesia industrial representariam o interesse de todas as classes. Desse modo, caberia a essa burguesia cumprir seu papel de impulsioná-lo. Porém, esse processo exigia a formulação de uma ideologia que não apenas representasse a sua classe social, mas fosse autenticamente brasileira. Nesse sentido, durante o processo de desenvolvimento, a interação entre as classes sociais precisaria ser de colaboração (CANNONE & MÜLLER, 2020).

Fica evidente, então, a crença de Jaguaribe de que o avanço econômico, social, político e cultural do país seria alcançado por meio de um processo de industrialização liderado pela burguesia. Esse processo resultaria na quebra dos laços coloniais que aprisionavam o país, levando-o à autonomia. Portanto, fica claro que, para Jaguaribe, o caminho brasileiro rumo ao desenvolvimento era caracterizado pela autonomia técnico-empresarial. No entanto, todo o esforço econômico seria em vão se não for acompanhado pela superação de alguns gargalos brasileiros, os quais estariam presentes em quatro níveis: econômico, social, cultural e político (CANNONE & MÜLLER, 2020).

No âmbito econômico, o ponto de estrangulamento estaria na discrepância entre a formação de poupança e investimento, que não estariam alinhados com as necessidades da população, resultando em desequilíbrios na oferta de bens, serviços e infraestrutura. No nível social, os problemas localizariam-se na persistência de privilégios de classe e no parasitismo social, impedindo a evolução da sociedade em direção a um sentido democrático. Todas as

classes sociais (proletariado, classe média e burguesia) são afetadas pelo parasitismo. Os proletários ficam presos a um sistema político-jurídico não moderno, a classe média se torna ociosa, e a burguesia mantém empreendimentos menos produtivos. Nesse sentido, Jaguaribe defendia a democratização como uma necessidade crucial para a modernização (CANNONE & MÜLLER, 2020).

Já no âmbito cultural havia dois bloqueios, envolvendo tanto a alienação colonial quanto o nativismo primário. Para Jaguaribe, existe no Brasil uma convivência de duas mentalidades. Uma delas, de origem colonial, encara tudo no Brasil como inferior ao que é de origem estrangeira. A outra baseia-se em um conceito essencialista e conservador de nação e cultura, sem considerar sua inserção em uma dinâmica histórica transformadora. Jaguaribe acredita, então, que afirmar-se como brasileiro é reconhecer o Brasil como uma nação igual às outras, porém, ao mesmo tempo, mantendo o entendimento de que o país possui uma história única e uma estrutura singular (CANNONE & MÜLLER, 2020). Como evidencia Jaguaribe:

A alienação leva o brasileiro a pensar como se fosse inglês, francês, ou americano, esquecido de que, se os instrumentos teóricos da cultura ocidental se caracterizam por sua 'transferibilidade', nunca é transferível a perspectiva, sempre própria de cada pessoa, de cada povo e de cada momento, e que, portanto, toda transplantação cultural que consigo acarrete a transferência de perspectiva, falseia a possibilidade de utilização dessa cultura, desse instrumento teórico, por contrabandear uma perspectiva que a torna inautêntica. (JAGUARIBE, 1958, p. 45 apud CANNONE & MÜLLER, 2020)

Para alcançar as condições institucionais indispensáveis ao desenvolvimento, seria essencial contar com a intervenção de grupos intelectuais, capazes de instruir a burguesia sobre a trajetória em que o Brasil estava inserido, fazendo com que ela reconhecesse seu papel histórico de liderar o desenvolvimento. Essa instrução ideológica faria a burguesia brasileira transitar de uma burguesia latifundiária para uma burguesia progressista. Da mesma maneira, a reformulação do Estado para deixar de ser cartorial e parasitário, tornando-se funcional, também seria uma questão de educação ideológica. Os demais pontos de estrangulamento identificados residiriam no âmbito político, representados justamente pelo Estado Cartorial e pela prática de política de clientela (CANNONE & MÜLLER, 2020).

Com o decorrer do século XX, os países sul-americanos (que não eram tão impactados pelo peso da aproximação geopolítica dos Estados Unidos) buscaram industrializar-se através do modelo de substituição de importações. Desse modo, alguns

países como o Brasil e, em menor grau, a Argentina, alcançaram um nível avançado de industrialização. Isto é, o Brasil começou a atingir o que Jaguaribe acreditava que deveria ser feito, pelo menos em algumas partes do âmbito econômico. Porém, para ele, esse modelo de industrialização já havia esgotado as suas possibilidades, tornando-se praticamente insustentável. O Brasil, de fato sem capital para investimentos, teve que recorrer à capital estrangeiro. Fator que, somado com os dois golpes do petróleo (em 1973 e em 1979), deterioraram demasiadamente a economia brasileira (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Foram afetos externos, que, junto com a falta de democracia e atrasos burocráticos e tecnológicos estatais, culminaram na situação do Brasil da década de 1980, caracterizada por inflações altíssimas e estagnação econômica. Então, nesse período, a América Latina se encontrava em um quadro de crise generalizada. Mesmo os países de grandes dimensões, com um nível de desenvolvimento relativamente significativo, como era o caso do Brasil, enfrentavam desafios econômicos graves, dentro de um contexto social de alta tensão e de dificuldades políticas. Assim, em um período de baixa permissibilidade internacional, o Brasil também carecia de viabilidade nacional para se tornar mais autônomo (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Para Jaguaribe, os países latino-americanos, dentro das condições que foram apresentadas, haviam se encaminhado em direção a um declínio em suas posições relativas no cenário internacional. Esse declínio afetaria a todos, tanto externamente, em sua capacidade de negociação, quanto internamente, em sua capacidade de modernização e desenvolvimento, em um momento em que estavam ocorrendo mudanças aceleradas de grande importância no cenário internacional. Essas mudanças apresentavam três aspectos mais relevantes: 1. A transferência da influência de um plano global político-militar para um plano econômico-tecnológico; 2. A desvalorização da importância das matérias-primas e da mão de obra barata e um aumento da relevância dos fatores tecnológicos e de gestão no processo produtivo; e 3. A formação de grandes sistemas de produção que abrangiam os Estados Unidos, Japão e a Comunidade Europeia, com uma participação significativa dos NIC asiáticos (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Os países latino-americanos, diante desses desafios e com o objetivo de evitar a consolidação de sua marginalização, precisavam reorientar suas estratégias de crescimento e adotar medidas que pudessem superar seu isolamento da comunidade internacional. Dada a extrema diversidade dos países da região, é evidente que os objetivos específicos de cada um também seriam diferentes. No entanto, havia certos requisitos básicos que deveriam ser

seguidos para superar essa situação, dentro das variações que marcam as diferenças entre esses países (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Esses requisitos fundamentais eram os seguintes: 1. Uma integração nacional que levasse à formação, tanto social quanto territorial, de uma população majoritária comprometida com os interesses gerais do país; 2. Um bom funcionamento dos órgãos públicos, visando alcançar, de maneira institucional e funcional, uma boa administração do Estado. Em quase todos os países latino-americanos, o Estado estava sendo afetado por déficits orçamentários altamente inflacionários e por uma terrível ineficiência burocrática; 3. Aceleração do crescimento econômico, que estava estagnado devido à combinação das deficiências do setor público com o esgotamento do modelo de desenvolvimento de substituição de importações; 4. Apoio internacional que quebrasse o isolamento dos países da região por meio de concertações intra-latino-americanas, além de outras articulações internacionais (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Ou seja, o país precisava ter uma integração nacional, com uma população que estivesse comprometida com os interesses do país; um Estado mais eficaz, retirando a sua ineficiência burocrática e as deficiências do setor público, e uma modernização econômica, substituindo o modelo de substituição de importações, focando na inovação, tecnologia e novos modelos gerenciais. Esses critérios têm modalidades muito diversas, devendo estar de acordo com as condições de cada país. Em países como Brasil ou México, por exemplo, a integração nacional envolveria a rápida implementação de um amplo programa de desenvolvimento social, que incorporasse as grandes massas a níveis mais elevados de vida, capacitação e participação. Do mesmo modo, a viabilidade de funcionamento do Estado implicaria, para alguns países, um esforço considerável para reduzir o setor público. Nesse sentido, os países mais desenvolvidos da região necessitariam de uma reforma dupla: fiscal e administrativa. Estas visavam aumentar as contribuições brutas e líquidas para agilizar os gastos públicos, especialmente no que diz respeito à sua operação, conectando-se com o Estado Cartorial brasileiro (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

De maneira geral, o protecionismo econômico na América Latina produziu resultados excelentes em muitos casos, como o que ocorreu no Brasil. No entanto, este entrou em um regime de retornos decrescentes e até negativos. Isso se deveu ao fato de que, de uma forma ou de outra, os sistemas produtivos da região foram fortemente penalizados, gerando um poderoso corporativismo no âmbito interno das grandes empresas públicas. Esse mesmo protecionismo, por outro lado, levou à obsolescência tecnológica da indústria

latino-americana, o que dificultou a sua competitividade no cenário internacional (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Impulsionar o crescimento econômico era uma tarefa crucial, mas possuía uma implementação bastante delicada. Segundo Jaguaribe, os exageros sobre a abertura internacional poderiam levar à desativação de amplos setores produtivos, o que de fato ocorreu no Brasil a partir da década de 1990. Assim, o que precisava ter sido feito era o esclarecimento ao setor produtivo de que as demandas por competitividade aumentariam. Porém, isso deveria ter sido realizado de forma prudente e gradual, implementando medidas que visassem garantir a modernização do setor produtivo sem ameaçá-lo. Nesse sentido, é importante destacar, especialmente no caso dos países com maior desenvolvimento, que a nacionalização de certos setores estratégicos, muitas vezes por meio da criação de monopólios estatais, era uma prática que, para Jaguaribe, representava a única forma viável de alinhar a orientação empresarial desses setores aos interesses nacionais (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Todavia, para ele, na década de 1980, os países mais desenvolvidos da região já detinham instrumentos públicos suficientes para garantir um controle e supervisão adequados de sua economia. Dessa forma, a atribuição restrita a monopólios públicos (e até mesmo a empresas estritamente nacionais), para exercer certas atividades, acabou se tornando um fator contraproducente, pois reduzia a capacidade de crescimento e modernização desses setores (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989). Dito de outra forma, a estatização das empresas e das indústrias foi crucial para que elas nascessem e se desenvolvessem, porém, esse modelo de substituição de importações acabou levando à uma perda de eficiência, modernização e competitividade das empresas públicas. Portanto, era necessário estabelecer um projeto que visasse a modernização empresarial, permitindo que estas ficassem mais inovadoras, tecnológicas e competitivas. Sendo esse projeto feito com cautela e com uma série de incentivos corretos, para não fazer com que vários setores estratégicos se perdessem, como aconteceu.

De acordo com Jaguaribe, no que diz respeito aos requisitos de apoio internacional, a integração sub-regional constituía uma aspiração válida a longo prazo. O campo de possibilidades para fazer ajustes nas negociações dentro da América Latina, especialmente as de natureza econômica, seria extremamente amplo. Dessa forma, as negociações e acordos de natureza mais global adquirem grande importância para a América Latina. Esse elemento, por sua vez, permite o estabelecimento de mecanismos de mercado comum entre os países que possam ter características complementares, dentro de um regime que mantenha relações

razoavelmente equilibradas entre eles. Nesse sentido, para Jaguaribe, Brasil e Argentina deram um passo decisivo em 1986, ao assinarem em Buenos Aires o acordo de integração econômica entre os dois, ao qual posteriormente se juntou o Uruguai (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Ou seja, entre as opções de negociação, destaca-se na América Latina a possibilidade de estabelecer um sistema de cooperação e assistência mútua. Assim, o sistema de cooperação entre Argentina, Brasil e Uruguai, é tido, por Jaguaribe, como uma excelente base para iniciar a construção desse sistema, já que existe uma necessidade de reduzir a vulnerabilidade internacional dos países da região e, portanto, aumentar sua capacidade de negociação externa e permissibilidade internacional. Jaguaribe acreditava que a integração regional seria melhor contemplada caso ela se desse em um âmbito multilateral, incluindo o Brasil, a Argentina, o México, o Uruguai e a Venezuela, já que tal configuração geraria uma troca extremamente significativa e dinamicamente equilibrada. A eficácia desse sistema seria ainda maior se, além de um regime especial de trocas, "joint ventures" e outros projetos comuns, fosse incluído um mecanismo de assistência recíproca em situações de crise (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

Desse modo, caso haja uma combinação a nível internacional que tente privar algum desses países de insumos essenciais para sua economia (como o petróleo para o Brasil), o sistema estaria habilitado para fornecer um suprimento mínimo do item em falta, suficiente para evitar o colapso econômico do país afetado. Na essência disso tudo está a necessidade de um amplo consenso em torno desses objetivos fundamentais, que estimule um sistema de cooperação e assistência mútua, as quais seriam muito importantes para a região. Ou seja, a integração sub-regional seria um fator extremamente positivo para permitir que os países latino-americanos, incluindo o Brasil, tivessem maior permissibilidade internacional (JAGUARIBE & SALAZAR, 1989).

### **3. A política externa e a autonomia**

Os dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva foram de uma importância imensa para o Brasil, inaugurando uma nova fase na política brasileira. Nesse sentido, diversos intelectuais caracterizaram este governo como autonomista, como fizeram Vigevani e Cepaluni (2007), que definiram a estratégia externa de Lula como a “autonomia pela diversificação” (p. 289). Na academia brasileira, existe uma concepção geral de que o Brasil possui uma “tradição autonomista” em sua política externa. Todavia, autores como Pinheiro e

Lima (2018), argumentam que apenas alguns governos buscaram, de fato, a autonomia brasileira, como é o caso dos governos Lula.

De acordo com Amado Cervo (2008), a política externa brasileira se iniciou sob o domínio de alguns segmentos da burguesia agrária e da burocracia embrionária, as quais objetivavam, inicialmente, garantir a unidade territorial e validar as fronteiras nacionais. No entanto, a Grande Depressão de 1929 marcou o fim do provincialismo da oligarquia cafeeira e fomentou a industrialização, construindo um Estado moderno. Conseqüentemente, também se formou uma política externa mais dinâmica, visando estimular o desenvolvimento, o que, por sua vez, alterou profundamente a agenda diplomática, levando-se em consideração que o Brasil não podia mais ser apenas um aliado regional dos Estados Unidos (CERVO, 2008). É dentro desse contexto que se dá, a partir de 1950, a formação do projeto autonomista na política externa brasileira.

Em seus primórdios, como parte integrante do projeto de desenvolvimento nacional, o projeto autonomista concentrou-se em estabelecer barreiras sólidas ao livre comércio, condicionando os investimentos estrangeiros a colaborações com empresários locais. Ele também visou assegurar a transferência de tecnologia para o setor científico nacional e ampliar a interdependência brasileira ao estabelecer relações com a Europa ocidental, Japão e com os países do Sul Global. Porém, esse projeto se manteve presente na política externa brasileira desde que foi formulado e, durante o seu longo trajeto, passou por diferentes formulações políticas. Dada a característica do Brasil e do sistema internacional da época, as estratégias e concepções desse projeto se alteravam, seguindo o parecer da elite do que seria melhor o Brasil fazer para obter mais poder de barganha no período (SPEKTOR, 2014).

Isto é, se manteve inalterado o princípio de que a política externa deve ser um meio para proporcionar às elites locais os recursos necessários para gerir a integração brasileira ao capitalismo global de maneira minimamente autônoma. Isso se deve aos influentes aliados que a ideologia autonomista atraiu, no setor privado e no aparato estatal, ao longo de sua trajetória. Além disso, ela também encontrou respaldo em partidos políticos de diversas orientações, incluindo tanto a esquerda quanto a direita, e em correntes tanto conservadoras quanto reformistas. Até mesmo líderes políticos mais críticos em relação ao repertório autonomista tradicional, como Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, ajustaram as características fundamentais desse projeto sem desarticulá-lo por completo (SPEKTOR, 2014).

A elaboração de uma estratégia de política externa centrada na questão da autonomia pode ser interpretada como uma resposta das elites nacionais tanto à afirmação dos Estados

Unidos como potência hegemônica no mundo capitalista quanto ao processo de modernização do Brasil. Dessa forma, a diplomacia foi direcionada para incluir o país nos “[...] fluxos globais de consumo, crédito, investimento e trabalho [...]” (SPEKTOR, 2014, p. 21), visando minimizar a disparidade de poder internacional, aumentar a capacidade de negociação brasileira e proteger o Brasil dos possíveis impactos disruptivos da rápida urbanização e industrialização do país (ou seja, das influências comunistas nas classes proletárias). Um aspecto integral da evolução do projeto autonomista foi a ideia de que a política externa refletiria uma identidade nacional, isto é, as crenças e valores que compõem a civilização brasileira. No entanto, ele se constitui, na realidade, como uma concepção estratégica da elite governante, tendo sua base enraizada nos entendimentos predominantes sobre a orientação geral dessa “identidade nacional”, os quais definem as opções da política externa brasileira (SPEKTOR, 2014).

Outra característica importante do projeto autonomista é que este nunca foi formulado como um conjunto preciso de ideias e não possui uma única origem, sendo influenciado por uma variedade de pensadores (incluindo o Jaguaribe) e políticos. É crucial destacar que o acordo em torno da ideia de autonomia era, em sua essência, abstrato - tida como um compromisso com uma política que visava a integração ao capitalismo, garantindo certa autonomia às elites nacionais. Na realidade prática, as decisões de política externa foram objeto de intensos debates entre os próprios defensores do autonomismo. Fora do Brasil, esse projeto também enfrentou alguns empecilhos, sendo visto, muitas vezes, por outros países como um programa mais revisionista, enfrentando alguns atritos leves com os Estados Unidos e com seus vizinhos sul-americanos, como o debate acerca do “subimperialismo brasileiro” na década de 1970 (SPEKTOR, 2014).

De modo geral, mesmo esse projeto sendo extremamente amplo, com diversas variações, ele compartilha de algumas premissas em comum, como o entendimento de que a ordem liberal vigente acaba tornando o mundo mais desigual, colocando o Brasil em um lugar menos privilegiado nas relações internacionais. Nesse cenário, os autonomistas acreditam que a hegemonia dos Estados Unidos trás afetos negativos para o Brasil, uma vez que as grandes potências visam conter a modernização brasileira a fim de evitar as alterações estruturais que o sucesso capitalista periférico poderia gerar no privilégio central (SPEKTOR, 2014).

Consequentemente, alguns governos autonomistas mantiveram certo distanciamento dos Estados Unidos, partindo da premissa que um alinhamento automático aos interesses norte-americanos não acabaria trazendo grandes benefícios para o Brasil, mesmo a elite

brasileira tendo uma identificação com os EUA, principalmente no que diz respeito à supressão comunista. Foi a ideologia anticomunista uma das responsáveis por fazer o país recorrer, em alguns momentos, à uma aproximação temporária com os Estados Unidos para validar mudanças governamentais, como ocorrido em 1964. Todavia, no geral, os autonomistas não vêem o sistema internacional liderado pelos Estados Unidos como acolhedor, o que justificaria uma abordagem assertiva da política externa brasileira com o objetivo de diminuir ou amenizar a capacidade de influência norte-americana nas decisões tomadas pelo Brasil (SPEKTOR, 2014).

Nesse sentido, o sistema liberal é uma hierarquia que não está acessível a todos, sendo restrita e gerida segundo critérios estabelecidos pelos Estados Unidos. O conjunto de instituições e regulamentações desse sistema não atua como um freio ao arbítrio das grandes potências, mas sim como um instrumento que facilita a imposição hegemônica de suas preferências. Nessa perspectiva, acredita-se que os Estados Unidos atuam como uma força revisionista, agindo constantemente em prol de maximizar sua posição relativa no sistema internacional, evitando a ascensão de outras potências. Essa linha de argumentação do projeto autonomista não é exclusiva de grupos geralmente considerados periféricos no cenário público brasileiro, como a extrema esquerda ou os movimentos sociais, mas também é bem acolhida por setores como a classe média, organizações da sociedade civil e a elite empresarial. Essas convicções do projeto autonomista levam a uma postura de aceitação do internacionalismo liberal, embora de forma parcial e com ressalvas substanciais. Desse modo, os autonomistas afirmam que o processo de adesão controlada ao capitalismo traria mais vantagens do que desvantagens (SPEKTOR, 2014).

O livre comércio é visto como um projeto hegemônico destinado a fortalecer a posição dos países economicamente mais avançados, sendo que os efeitos dessa situação podem aumentar a instabilidade no sistema como um todo, aprofundando a desigualdade externa (entre países) e interna (dentro dos países). Contudo, a lógica autonomista sugere que o capitalismo aceita novas adesões de forma negociada e prudente, sob o controle de políticas nacionais definidas. Dessa forma, aderir à globalização capitalista sem proteções seria um erro estratégico. Os exemplos mais mencionados pelas elites brasileiras para alertar sobre esses riscos são o México e a Argentina. Portanto, os autonomistas consideram a ordem multipolar um cenário mais positivo para o Brasil, já que nela os países em desenvolvimento teriam mais perspectivas de agir externamente, o que gerou um clima otimista no Brasil no início dos anos 2000 sobre a possibilidade de maior repartição de poder internacional (SPEKTOR, 2014).

Outro fator importante é que o projeto autonomista crê que a política externa brasileira pode contribuir para alterar a assimetria de poder internacional, tendo como base três concepções sobre a imagem do Brasil no contexto externo. A primeira seria a convicção de que o Brasil deveria ter mais autoridade do que possui, adquirindo maior participação nos principais grupos de governança. Nessa perspectiva, o Brasil teria algo significativo a contribuir sobre a ordem global. Em segundo lugar, a identidade internacional do país se concentra na premissa de que o Brasil estaria situado, simultaneamente, dentro e fora do Ocidente, por conta da sua composição. Já a terceira seria o princípio do excepcionalismo brasileiro. Assim, o Brasil seria merecedor de tratamento especial na comunidade global por ser singular, fator que permite ao país atuar como árbitro natural entre ricos e pobres, o Ocidente e o restante do mundo, etc (SPEKTOR, 2014).

Essas premissas refletem as complexas origens da identidade internacional do Brasil. Por um lado, o Brasil emergiu como resultado do processo de colonização europeia, que implicou na subjugação dos povos indígenas. As elites brasileiras se identificavam cultural e religiosamente com o Ocidente, além de apresentarem uma sólida tradição de liberalismo, incluindo concepções ocidentais sobre direito internacional e sociedade. Por outro lado, a sociedade brasileira foi influenciada pelos legados do colonialismo e da desigualdade, pelos imperativos do desenvolvimento econômico e pelas duradouras conexões com a África, o Oriente Médio e a Ásia, estabelecidas de maneira mais marcante pelo comércio de escravos, mas também por meio de outras ondas de imigração (HURRELL, 2008).

Como Spektor (2014) nos evidencia, mesmo compartilhando premissas em comum, o projeto autonomista é extremamente amplo, sendo trabalhado de formas diferentes por cada governo. Nesse sentido, Pinheiro e Lima (2018) argumentam que, na academia latino-americana, o conceito de autonomia foi utilizado de maneiras diversas, não seguindo exatamente a autonomia postulada por Jaguaribe. Desde a década de 1970, esse conceito acabou se tornando uma ferramenta de análise política na América Latina, culminando na criação de abordagens variadas, tanto internas quanto internacionais, para designar comportamentos da política externa como autonomistas. Consequentemente, a expansão do termo “autonomia” acaba englobando uma ampla gama de atividades, afastando o conceito de sua formulação original estipulada por Jaguaribe (embora elas também considerem os escritos de Puig). Portanto, a definição da existência de um projeto autonomista no Brasil, embora traga à academia contribuições muito pertinentes e valiosas sobre a política externa brasileira, compromete a rigidez analítica da teoria da autonomia de Jaguaribe. Como exposto por Pinheiro e Lima (2018):

Além disso, embora reconheçamos que existam particularidades nacionais na formulação do conceito [...], não compartilhamos da crença de que essas particularidades nacionais possam fazer parte da explicação para o motivo pelo qual, tomando o exemplo do Brasil, a política externa demonstra uma aspiração quase perene por autonomia [...] por meio de qualquer estratégia, sem distorcer o significado original do conceito. (p. 3, tradução própria da autora deste trabalho)

Elas defendem que rotular certas diretrizes da política externa brasileira como "autonomistas", sem seguir os princípios formulados originalmente por Jaguaribe (e Puig), culmina na criação de um novo conceito que está relacionado a outros conteúdos e se diferencia de sua formulação original. Para elas, o conceito de autonomia tem sido empregado de duas formas diferentes na academia brasileira. A primeira é a contextualização, também chamada de "situacional", e a segunda é a abordagem "comportamental", perspectivas utilizadas por elas como base para avaliar até que ponto os diferentes períodos da política externa do Brasil se enquadram na designação autonomista, conforme definido inicialmente por Jaguaribe e Puig (PINHEIRO & LIMA, 2018).

Como resultado, elas definem que houve somente quatro períodos que podem ser considerados autonomistas: I) o da política dual de Getúlio Vargas, II) o dos governos de Jânio Quadros e de João Goulart, III) o do “pragmatismo responsável” de Geisel e IV) o do governo de Lula da Silva com o ministro Celso Amorim (PINHEIRO & LIMA, 2018). Ou seja, quando Lula chegou ao poder, em 2002, o Brasil possuía uma “tradição autonomista” (a busca da elite nacional por mais poder de barganha e prestígio internacional, integrando o país ao capitalismo global), que incluía, na política externa, algumas premissas gerais, embora apenas alguns dos governos predecessores tenham sido, de fato, autonomistas. Contudo, para compreendermos melhor os motivos que levaram o governo Lula a ser considerado autonomista, é preciso demonstrarmos o contexto interno pelo qual o país passava, tanto até a sua eleição quanto quais foram as políticas domésticas adotadas por ele.

Durante a década de 1980, o Brasil (e a América Latina no geral) passou por uma crise inflacionária, acumulando uma alta dívida externa. Diante do modelo nacional-desenvolvimentista, o Brasil se aproveitou da alta liquidez externa para adquirir empréstimos internacionais, em prol de investir domesticamente. Contudo, os dois choques do petróleo criaram um cenário, dentro do Brasil, de instabilidade econômica e política, fazendo com que houvesse uma demanda social pela democratização do país. Assim, o nacional-desenvolvimentismo, que havia se ancorado no modelo de substituição de

importações, com alto viés protecionista e pautado por um “Estado forte”, não conseguia mais corresponder às demandas desse novo cenário. É evidente que tal alteração traria impactos a diversos setores da sociedade, incluindo o político, o econômico, o social e, claro, a política externa também (VIGEVANI & CEPALUNI, 2014).

No final da década 1980 e no início da década 1990, começaram a surgir ideias neoliberais em resposta à tal situação, advogando a favor de um “Estado Mínimo” ao invés de um Estado de bem-estar social. Iniciadas primeiramente na agenda internacional, tais ideias foram adentrando também no ambiente brasileiro, com grande influência de agências internacionais. Como Jaguaribe já evidenciava, o Brasil possui, há muito tempo, uma tradição desenvolvimentista, mas também sempre esteve permeado por ideais liberais. Dessa maneira, parte das elites brasileiras e da opinião pública vincularam-se ao neoliberalismo, crendo que as políticas e reformas neoliberais trariam benefícios para o Brasil, que estava em crise. Os setores políticos e sociais que se opunham ao neoliberalismo enfrentaram dificuldades em instaurar, de início, uma nova forma de desenvolvimento. Desse modo, o projeto desenvolvimentista perdeu um pouco de sua força no Brasil, embora não tenha sido abandonado por completo (VIGEVANI & CEPALUNI, 2014; BOITO, 2003; CANNONE & MÜLLER, 2020).

Tal situação também afetou a forma como as classes sociais brasileiras se organizavam, impactando nos seus objetivos, suas ambições e suas articulações. Dessa forma, parte da burguesia<sup>11</sup>, da classe média e das classes populares se identificaram com os ideais neoliberais, de maneiras diferentes. Mas os setores que mais se beneficiaram dessas reformas foram alguns dos pertencentes à grande burguesia, especialmente os setores do grande capital financeiro. (BOITO, 2003) Este, por sua vez, é bem diversificado, sendo composto pelos grandes bancos comerciais, tanto nacionais quanto internacionais, que possuem uma rede de agências no Brasil, como o “[...] Bradesco, Itaú, Unibanco, Santander, HSBC, Bank Boston entre outros” (BOITO, s.d, p. 243). Também fazem parte dele os bancos internacionais comerciais e de investimentos que, mesmo sem ter uma rede de agências no Brasil, “[...] possuem investimentos de curto e longo prazo no país, fundos e investimentos e fundos de pensão nacionais e estrangeiros” (BOITO, s.d, p. 243). Os bancos de investimento também compõem esse capital, mas desempenham uma função secundária. Ou seja, existe um grande capital financeiro que se divide em dois: internacional e nacional. Os quais, juntos, acabam

---

<sup>11</sup> É importante destacar novamente que, neste trabalho, é a burguesia que será considerada como elite, por conta do exposto no artigo *O nacional-desenvolvimentismo de Hélio Jaguaribe: nacionalismo, ideologia e classes sociais* escrito por Helio Cannone e Hugo Müller.

obtendo uma outra função ligada à produção, através dos empréstimos ao setor produtivo ou através da compra de ações (BOITO, s.d).

Já a classe média, principalmente a alta classe média, como Jaguaribe apontava, tendia a querer se diferenciar socialmente das classes populares. Isso se perpetuou e se agravou com o neoliberalismo, de modo que a alta classe média se transformou em uma aliada significativa tanto da grande burguesia quanto do imperialismo. O Estado de bem-estar social, o qual Jaguaribe defendia, não desperta interesses à alta classe média, visto que ela enxerga os direitos sociais e os serviços públicos como algo custoso e negativo por conta dos impostos cobrados e do enfraquecimento do seu privilégio. Embora no Brasil nunca tenha sido aplicado um robusto e rigoroso Estado de bem-estar social, com a crise do modelo nacional-desenvolvimentista (composto por um Estado mais ativo na sociedade), as críticas neoliberais acerca da intervenção estatal e dos direitos sociais acabou atraindo a alta classe média (BOITO, 2003).

Assim, essa classe se considera melhor atendida pelas propostas neoliberais, as quais acabam gerando uma cidadania dual. É formada, então, uma divisão doméstica nos âmbitos da saúde, da educação e da previdência. Em um lado, se encontra um fornecimento público decadente (utilizado, majoritariamente, pelos trabalhadores de baixa renda) e, do outro, uma iniciativa privada, voltada à burguesia e aos setores de alto rendimento. Portanto, a alta classe média apoia essa cidadania dual, considerando que ela permite os seus privilégios sociais, como o acesso à melhor formação escolar e, conseqüentemente, aos postos de trabalho de maior rendimento. Boito Jr. (2003), exemplifica, inclusive, o fato dessa classe não se rebelar contra o alto valor cobrado pelas escolas privadas e pelas empresas de saúde, mesmo esses preços pesando dentro do orçamento familiar doméstico, já que ela enxerga isso como um custo “[...] para manter a sua posição econômica e social” (BOITO, 2003, p. 4).

Como já dito, além da burguesia e da alta classe média, algumas frações da classe popular também se viram atraídas ou neutralizadas pelo neoliberalismo, através de mecanismos diversos e complexos. Diferente das duas classes citadas anteriormente, os setores populares não são beneficiados pelas políticas neoliberais. A adesão das classes populares ao neoliberalismo pode ser ativa ou negativa, como uma “[...] ilusão ideológica ou como neutralização política” (BOITO, 2003, p. 5). Nesse sentido, alguns setores da classe popular acabam servindo como um ponto de apoio ao modelo neoliberal (não como uma aliança, caso da alta classe média). Um desses setores é o do novo sindicalismo, composto por trabalhadores assalariados melhor remunerados e que se encontram em melhores condições de trabalho, capazes de se organizar sindicalmente. Esse setor é representado “[...]”

pelos operários das montadoras de veículos e de outras grandes empresas multinacionais, por petroleiros, por bancários de grandes bancos privados e estatais e alguns outros setores” (BOITO, 2003, p. 5).

Uma característica desse setor é que ele tem, no geral, acatado apenas parte do privatismo neoliberal, crendo que poderia recorrer à pressão sindical (utilizando certos aspectos do neoliberalismo), em prol de melhorar suas condições de vida, principalmente no que se refere à saúde e à previdência. Semelhante à alta classe média, esses trabalhadores têm se afastado dos serviços públicos e se aproximado de iniciativas privadas, como os planos de saúde e os fundos de pensão, através de contratos coletivos de trabalho. Assim, esse setor também tem se distanciado dos direitos sociais e trabalhistas e, conseqüentemente, da “[...] ação regulamentadora do Estado” (BOITO, 2003, p. 11). Contudo, essa não é uma relação desprovida de atritos, já que esse setor adquire uma contradição com o modelo neoliberal, pautado pelo aumento do desemprego nas montadoras de veículo e no setor bancário, proporcionado, durante a década de 1990, pelo baixo crescimento econômico, pela inovação tecnológica e pelos novos métodos produtivos desse modelo.

O outro setor da classe média que serve como apoio é o dos setores pauperizados e desorganizados do setor privado, composto, de maneira heterogênea, por parte da “[...] grande massa operária, pelos desempregados, subempregados e trabalhadores autônomos [...]” (BOITO, 2003, p. 18). São setores que não recebem muitos benefícios do neoliberalismo e que, na realidade, muitas vezes se encontram nessa posição por conta dele. Esse setor é considerado como apoio porque fornece à grande burguesia defensora do neoliberalismo “[...] um apoio inorgânico e difuso [...]” (BOITO, 2003, p. 14), não tendo uma identificação ideológica com esse modelo. Todavia, não é a totalidade desse setor que se manifesta como apoio. Uma parte dele se posiciona firmemente contra aspectos do neoliberalismo, como é feito pelos movimentos de reforma agrária, por exemplo. Esses setores também não são reacionários, sendo movidos, em sua maioria, contra a característica excludente do capitalismo brasileiro e contra a desigualdade social (BOITO, 2003).

Boito Jr. (2003) afirma que esta seria uma “revolta cega” e que, por isso, ela foi utilizada pela burguesia financeira para direcionar esses setores a favor de um Estado mínimo, já que, no discurso neoliberal, a culpa é colocada na intervenção estatal e no funcionalismo público. Dessa maneira, a burguesia financeira conseguiria diminuir os direitos sociais e os serviços públicos, levando adiante a proposta de ajuste fiscal que, por sua vez, permite a remuneração do capital financeiro, inclusive o capital financeiro internacional. Portanto, para conseguir maior suporte em seu objetivo, os representantes políticos do setor

financeiro recorrem aos setores populares que são desorganizados politicamente, “[...] embrulhando a política de ajuste fiscal num discurso farsesco sobre a justiça social” (BOITO, 2003, p. 16). Dessa maneira, é criado, para Boito Jr. (2003) um novo populismo nos governos liberais:

Esse novo populismo, como todo populismo, é um apelo da liderança política, preferencialmente a partir do Estado, às massas politicamente desorganizadas. Essas, por seu turno, atendem ao apelo do governante porque depositam suas esperanças, não na organização e no programa político que não possuem, mas na ação protetora do Estado. Porém, se falamos em populismo de novo tipo é porque [...] esse populismo, que poderíamos denominar regressivo, aumenta as desigualdades sociais e reforça a dependência econômica do país. (BOITO, 2003, p. 16)

Esse novo populismo, então, utiliza de discursos contra a corrupção e contra os altos salários dos altos escalões da burocracia estatal, para colocar o funcionalismo público e os gastos sociais como um fator negativo e, conseqüentemente, conseguir fazer um caixa no país para remunerar tanto o capital financeiro nacional quanto o internacional. Isto é, é um populismo que não se posiciona contra o imperialismo, mas que acaba sendo, na realidade, orientado pelas agências do capital financeiro internacional, como o Fundo Monetário Internacional. Desse modo, durante a década de 1990, foi implantada uma nova hegemonia burguesa no Brasil, a qual é tida como regressiva e instável (BOITO, 2003).

Nesse sentido, as relações com os setores populares acabam permitindo, mesmo de maneira heterogênea, que haja uma “[...] sustentação política do neoliberalismo no meio popular” (BOITO, 2003, p. 5). Uma característica dessa nova hegemonia é que ela se dá menos através de valores e ideias e menos de maneira historicista, apoiando-se de modos variados em diferentes setores das classes sociais brasileiras, as quais estão permeadas de divisões econômicas, políticas e ideológicas. É evidente que tais transformações também impactariam a inserção internacional do Brasil e sua política externa. Assim, surgiu a busca por uma abordagem renovada para interagir com o mundo, desenvolvida através de estratégias elaboradas principalmente nos Ministérios da Fazenda e das Relações Exteriores (BOITO, 2003; VIGEVANI & CEPALUNI, 2014).

Durante a década de 1990, a política externa adquiriu importância significativa, devido à ênfase dada aos processos de integração regional, à expansão do comércio e às negociações em fóruns multilaterais. Até 1988, como já demonstrado no início desse capítulo, os governos tinham uma abordagem de política externa que se concentrava em políticas protecionistas. No entanto, na nova dinâmica internacional, tornou-se imperativo

incluir na agenda de relações exteriores do país questões relacionadas aos direitos humanos, à preservação do meio ambiente, à promoção da democracia, aos direitos sociais e, no âmbito econômico, à implementação de reformas liberais, à abertura econômica e à intensificação da integração na América Latina. Segundo Vigevani & Cepaluni (2014):

Na década de 1990, [...] pareceram ganhar peso questões econômicas, ambientais, comerciais, de competitividade, fluxos tecnológicos, investimentos, fluxos financeiros, direitos humanos e sociais, e temas que compõem o soft power de um país, contrastando com a aparente diminuição da importância dada à segurança internacional, fundamental na Guerra Fria. (p. 286)

Foram criadas novas divisões e departamentos no Ministério das Relações Exteriores, em prol de que a política externa brasileira pudesse abarcar essas novas temáticas. Diante da dinâmica das classes sociais no neoliberalismo, essas reformas contaram com a participação de importantes segmentos empresariais e com certa participação sindical. Dessa forma, prevalecia no Brasil, a concepção de que o país seria melhor contemplado “[...] em um sistema internacional em que prevalecesse o princípio do livre-comércio, pois o aumento da capacidade competitiva gerada por um mundo com menores barreiras tarifárias poderia fazer com que o país se integrasse melhor ao mercado mundial, aumentando seus benefícios” (VIGEVANI & CEPALUNI, 2014, p. 287).

Na década de 1990 também houveram outras reformas neoliberais no âmbito institucional brasileiro, muitas das quais tentavam desestruturar as conquistas sociais obtidas nas décadas anteriores, sob o modelo nacional-desenvolvimentista. Nesse sentido, as assistências estatais deveriam focalizar-se somente no auxílio aos “mais pobres” (FAGNANI, 2011; MORAIS & SAAD-FILHO, 2011). Essas reformas se deram principalmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, como a: “[...] abertura comercial, a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal e o pagamento da dívida, a redução dos direitos sociais, a desregulamentação do mercado de trabalho e a desindexação dos salários” (BOITO, 2003, p. 1). Contudo, no início de 2000, com a crise do real em 1999, esse modelo neoliberal (pautado no tripé das metas de inflação, do câmbio flutuante e da busca por superávit primário) já começava a receber críticas contundentes quanto à sua performance (MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

Afirmava-se que esse modelo acabou limitando o crescimento econômico brasileiro e o financiamento das políticas sociais, além de ter deteriorado as condições do mercado de trabalho. A abertura comercial, a desregulamentação financeira e a aquisição das empresas

nacionais acabou valorizando o capital financeiro internacional (principalmente dos países centrais), aumentando a exportação desses países para o Brasil e afetando a malha industrial brasileira (impactando, por consequência, a burguesia industrial), visto que os produtos internos teriam que competir com os produtos importados, mais baratos do que os nacionais. Desse modo, o governo de FHC passou por sucessivos déficits na balança comercial, que tentavam ser contrabalanceados com a alta taxa de juros, a qual visava atrair capital externo para o Brasil. Ou seja, a balança comercial foi desequilibrada e a estrutura produtiva interna foi desmantelada, perdendo eficiência frente à indústria dos países centrais (FAGNANI, 2011; MORAIS & SAAD-FILHO, 2011; BOITO s.d).

Dentro da nova configuração da hegemonia burguesa, criou-se uma hierarquia entre os interesses dos seus respectivos setores, gerando um bloco de poder no Brasil. Neste, ocorrem contradições e conflitos, como a crítica do capital industrial ao modo como a abertura comercial foi conduzida e à grande elevação da taxa de juros. Isto é, o bloco de poder é heterogêneo e repleto de discordâncias. Esse fato está muito atrelado à privatização das empresas estatais, que manteve a média burguesia excluída dos grandes negócios. Essa privatização também criou uma concentração das empresas em torno de menos de cem grandes grupos econômicos (BOITO & BERRINGER, 2013). Assim, o grande capital nacional, industrial, financeiro e o grande capital estrangeiro se apropriaram “[...] da siderurgia, da petroquímica, da indústria de fertilizantes, das empresas telefônicas, da administração de rodovias, dos bancos públicos, das ferrovias, etc” (BOITO, s.d, p. 242).

Desse modo, a privatização aumentou tanto o patrimônio quanto o faturamento do capital privado, em oposição ao médio capital e à burguesia nacional, a qual teve uma diminuição considerável da sua participação no PIB. Isto é, a privatização, junto com as outras reformas neoliberais, atenderam aos interesses do grande capital financeiro, em detrimento da grande burguesia industrial. Esta teve seus objetivos preteridos, perdendo mercado interno e tendo que pagar mais caro pelos empréstimos de capital, além de ter perdido parte do valor que recebia do Estado em prol da infra-estrutura e do fomento à produção interna. Ocorreu, então, um desindustrialização do Brasil, diminuindo o peso dos produtos industriais no PIB e alterando o perfil da indústria nacional, com a redução da participação dos setores mais rebuscados e o aumento dos setores industriais ligados a recursos naturais, como produtos alimentícios, minérios, celulose, etc. Por consequência, “[...] muitos setores industriais tiveram a sua cadeia produtiva desorganizada pela abertura comercial e hoje são deficitários nas trocas com o exterior” (BOITO, s.d, p. 251). Tudo isso fez com que o Brasil passasse a recorrer cada vez mais ao agronegócio exportador.

Mesmo com as críticas à performance do neoliberalismo, a antinomia entre a política fiscal, a “estabilidade econômica” e o desenvolvimento social se manteve até as eleições de 2002. Assim, quando Lula participou das eleições, neste mesmo ano, o Brasil se encontrava em uma situação complicada. A inflação estava em 12,5%, a taxa de juros (Selic) havia atingido 25%, o risco Brasil estava em 1445 pontos, as reservas internacionais estavam em seu menor nível desde 1994, o saldo de transações correntes era negativo e o crescimento se encontrava apenas 2,7%. Além disso, a relação dívida externa bruta/PIB havia chegado em 42%, enquanto a dívida líquida pública já chegava a 57% do PIB e as despesas com juros somavam 9% do PIB, valor elevado. Soma-se a isso o fato da desconfiança interna e externa em relação ao Partido dos Trabalhadores e de se ter um candidato operário à presidência, Luiz Inácio Lula da Silva (FAGNANI, 2011; MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

Ou seja, torna-se compreensível o fato de Lula ter mantido, no seu primeiro mandato, a ortodoxia econômica, em vista de acalmar os mercados e tentar melhorar a situação em que o Brasil se encontrava. Já que, durante o processo eleitoral, tal crise havia pressionado os principais candidatos à presidência “[...] a assumirem um compromisso público de que, se eleitos, respeitariam os contratos vigentes em relação à dívida pública doméstica e externa, e apoiariam um programa de auxílio emergencial a ser prestado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) [...]” (MORAIS & SAAD-FILHO, 2011, p. 510). Fato este que levou Lula a ter publicado a “Carta ao Povo Brasileiro” em 2002, na qual ele se comprometeu em instaurar o programa do FMI (em troca de um empréstimo deste para se evitar o estrangulamento cambial brasileiro), que impunha cláusulas restritivas às políticas monetária e fiscal (FAGNANI, 2011; MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

No primeiro mandato de Lula (2003-2006), principalmente no seu início, foram mantidas certas características do governo de FHC, incluindo as políticas macroeconômicas neoliberais e a tensão entre a política fiscal e o desenvolvimento social. Esse período foi caracterizado pela dualidade entre a mudança e a continuidade com o governo predecessor. Essa manutenção da ortodoxia econômica, por sua vez, acabou trazendo consequências à política social do país. Já que, dentro do próprio governo havia defensores do Estado Mínimo e da “focalização”, ao passo que também existiam defensores dos direitos universais, estratégia chamada de “universalização”. É importante destacar o posicionamento do próprio Ministério da Fazenda, o qual grande parte de seus articuladores defendiam o Estado Mínimo, uma agenda liberalizante e um ajuste macroeconômico de longo prazo, o que demonstra uma simbiose entre os setores dirigentes do governo e os do setor financeiro nacional e internacional (FAGNANI, 2011; MORAIS & SAAD-FILHO, 2011; BOITO s.d).

Essa situação de tensão era evidente na falta de clareza da estratégia social do governo de Lula. Inicialmente, essa estratégia estava centrada no "Programa Fome Zero", mas, logo em 2003, foi rapidamente substituída pelo "Programa Bolsa Família". Outros sinais desse ambiente tenso incluíram a perda de força da proposta original de reforma agrária e as crescentes pressões para reformas no sistema de Previdência e Assistência Social. No geral, a estratégia do controle inflacionário através de taxas de juros elevadas, o superávit primário e a restrição ao gasto público (heranças do governo FHC) se manteve até 2005, causando uma economia recessiva, com amplas restrições ao desenvolvimento social. Portanto, Lula deu uma nova dimensão à estabilidade da política burguesa neoliberal, embora ele tenha estabelecido uma relação diferente com os diversos setores do capital brasileiro e internacional (FAGNANI, 2011; MORAIS & SAAD-FILHO, 2011; BOITO, 2003).

É possível perceber esse fato no reflexo dessas políticas sobre o mercado de trabalho, o qual foi mantido desregulamentado (FAGNANI, 2011; BOITO, s.d). De acordo com Eduardo Fagnani (2011):

Em 2003, a taxa de desemprego aberto atingiu o pico de 13,4%; permaneceu em níveis elevados em 2004 (11,5%) e recuou para 9,5% em 2005. O crescimento anual dos rendimentos médios reais declinou (-5,1%) em 2003; estabilizou-se em 2004; e subiu ligeiramente em 2005 (2,4%). (p. 47)

Durante esse período também ocorreu uma restrição do gasto social, em prol de manter os superávits primários para quitar os juros e as amortizações financeiras do Estado. Assim, o gasto social federal durante 2003-2005 se manteve (em proporção do PIB) igual aos dos últimos anos do governo predecessor. Diante da defesa de uma agenda liberalizante por parte do Ministério da Fazenda, a “focalização” acabou prevalecendo em determinados momentos. O desenvolvimento social, então, deveria focar-se somente nos “mais pobres” (pessoas que recebem até US\$2 por dia), seguindo o critério do Banco Mundial. Logo, qualquer programa social que oferecesse benefícios acima de R\$120 não seria considerado "focalizado". Porém, no geral, a estratégia social do Lula se manteve indefinida (FAGNANI, 2011).

Entretanto, em 2006, a situação começou a se alterar através da mudança na cúpula econômica do país, fazendo com que o crescimento econômico voltasse a ter lugar na agenda nacional. Ao mesmo tempo, começou a surgir um movimento alternativo, impulsionado por alguns ministérios sociais e por forças que se opunham às diretrizes de alguns setores da liderança do governo. Os fóruns democráticos de tomada de decisões coletivas, que já

existiam em várias áreas desde 1988, começaram a se espalhar para outros setores. Nesse contexto, foram surgindo esforços no sentido de continuar a consolidar políticas universais (FAGNANI, 2011).

Apesar da implementação de um rigoroso ajuste macroeconômico, com abordagem ortodoxa, nos anos de 2003 a 2005, o crescimento econômico do PIB não registrou uma aceleração significativa, como era esperado. Esse desempenho insatisfatório em termos macroeconômicos deu origem a um debate interno no governo Lula no final de 2005, dividindo a visão entre o "neoliberalismo" e o "desenvolvimentismo". Esse debate acabou levando a uma mudança na política econômica, fazendo com que a equipe econômica inicial fosse substituída por defensores de uma abordagem mais intervencionista do Estado na economia. Eles adotaram uma postura "mais pragmática", baseada em três diretrizes principais: [1] a implementação de medidas temporárias para estimular o crescimento econômico e elevar a capacidade produtiva do país, tanto fiscal como monetariamente; [2] o aceleração do desenvolvimento social por meio do aumento das transferências de renda e do salário mínimo; e [3] o aumento dos investimentos públicos e o resgate do papel ativo do Estado no planejamento de longo prazo da economia (MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

Ao contrário da abordagem "neoliberal", que subestimava o potencial de crescimento da economia, os defensores do desenvolvimentismo argumentavam que existia um potencial subutilizado de crescimento, proveniente das medidas tomadas anteriormente pelos neoliberais. No entanto, esses ganhos só poderiam ser alcançados se a taxa de crescimento fosse impulsionada pelo ativismo estatal, por meio de medidas fiscais e de crédito. Isso iniciaria um ciclo virtuoso na economia brasileira que poderia elevar o crescimento anual do PIB em um ou dois pontos. Assim, um amplo programa de investimento a longo prazo foi estabelecido, com foco principalmente em setores como energia e transporte. Esse programa buscou integrar o investimento público com os investimentos realizados por empresas estatais e privadas, especialmente por meio de acordos de concessão na área de infraestrutura. Além disso, houve uma substancial expansão do crédito destinado a investimentos, principalmente por parte do setor bancário estatal. De acordo com os defensores do desenvolvimentismo, esse programa tinha o objetivo de revitalizar a infraestrutura econômica, ao mesmo tempo em que promoveria incentivos fiscais para estimular o investimento privado e o mercado de consumo em massa (MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

No entanto, as propostas do novo desenvolvimentismo foram apenas parcialmente incorporadas, visto que as políticas macroeconômicas de orientação neoliberal, como as políticas monetária, cambial e fiscal, permaneceram praticamente inalteradas ao longo de

todo o período Lula. As medidas desenvolvimentistas foram introduzidas somente de maneira complementar às políticas macroeconômicas já existentes, em vez de substituí-las. Por exemplo, a política fiscal manteve a meta de superávit primário, mas, por meio de uma mudança legal, passou a considerar o resultado primário, excluindo os gastos correntes, o que resultou em uma exclusão dos investimentos públicos e das contas de algumas grandes empresas estatais. Isso gerou um aumento dos recursos disponíveis para investimentos no setor público (MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

O propósito mais amplo das mudanças foi fortalecer a atuação do Estado na esfera econômica, notadamente através de três principais frentes: (a) promovendo a produção por meio de investimentos públicos em capital e infraestrutura; (b) ampliando o mercado de consumo em massa com programas de transferência de renda, aumento do salário mínimo e facilitação do crédito ao consumo; e (c) apoiando o desenvolvimento de grandes empresas brasileiras, transformando-as em competidores tanto no mercado interno quanto no cenário internacional em confronto com empresas multinacionais. Esse apoio se deu por meio de concessões de crédito e outros incentivos regulatórios para fusões e aquisições, além de envolvimento diplomático, especialmente nas relações com os países do Sul Global. Isto é, a partir de 2006 e, principalmente durante o segundo mandato de Lula (2007-2010), a política econômica do Brasil passou por uma mudança significativa, resultando em impactos positivos em termos de crescimento do PIB, fortalecimento de grandes empresas nacionais (estatais ou privadas), distribuição de renda e redução da pobreza (MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

Assim, passou a ocorrer uma maior convergência entre os objetivos macroeconômicos e sociais, criando mais espaço para o aumento dos gastos sociais. Desse modo, avançou-se em direção à consolidação de uma estratégia social que se baseava tanto na defesa e no fortalecimento das políticas universais quanto no progresso das iniciativas de combate à extrema pobreza, o que se daria através de um ativismo estatal. Este deveria estar direcionado para a redução das desigualdades na distribuição de renda e ao aumento do investimento público. O primeiro objetivo foi alcançado através da expansão do Programa Bolsa Família, que é um programa “focalizado”, com o objetivo de garantir uma renda mínima para as famílias mais pobres. O Bolsa Família, então, passou a beneficiar mais de 40 milhões de pessoas, desempenhando um papel significativo na redução da porcentagem de pessoas vivendo em extrema miséria no período de 2003 a 2010. Aproximadamente 28 milhões de brasileiros conseguiram superar a contestada "linha de pobreza", estabelecida pelo Banco Mundial (FAGNANI, 2011; MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

Houve também um aumento real do salário mínimo, o que resultou em um substancial aumento das transferências para os aposentados e pensionistas que dependiam da previdência social pública. Já na esfera da habitação, outra medida tomada foi o lançamento do programa "Minha Casa, Minha Vida", que tinha como meta a construção de um milhão de novas moradias. Esse programa se destacou por introduzir abordagens de financiamento mais flexíveis, facilitando o acesso à habitação para as camadas de baixa renda. Em suma, no período de 2006 a 2010, foi feita a consolidação do Programa Bolsa Família e de outras iniciativas “focalizadas”, ao mesmo tempo em que ocorreu um fortalecimento das políticas universalistas (FAGNANI, 2011; MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

Além disso, várias medidas também foram tomadas no âmbito da educação. Destacam-se a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Também foi implementada a iniciativa do "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação", que funcionou como um acordo nacional voltado para a melhoria da qualidade da educação básica. Outro marco importante foi o início do processo de reforma no sistema de ensino superior, que buscava aumentar o financiamento das instituições federais e expandir a rede pública. Já na área da formação de professores da educação básica, merece destaque a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), que é uma rede de instituições públicas de ensino superior dedicadas a oferecer cursos para esses profissionais. Por fim, também foi estabelecida a regulamentação do mandato constitucional de estabelecer um piso salarial para os professores que atuam na educação básica da rede pública de ensino (FAGNANI, 2011).

Esse ativismo estatal acabou sendo benéfico também para o âmbito do trabalho. Visto que:

Entre 2003 e 2010, a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,4% para 5,7%); o rendimento médio real mensal dos trabalhadores subiu 18%; e mais de 15 milhões de empregos formais foram criados (apenas em 2010, foram criados 2,5 milhões de vagas); a renda domiciliar per capita cresceu 23,5% em termos reais; e, o PIB per capita (US\$) passou de 2.870 para 8.217. Em consequência, as fontes de financiamento da política social – amplamente apoiadas na contribuição do mercado formal – apresentaram melhoras. (FAGNANI, 2011, p. 62)

A significativa reação da economia a essa atuação ativa do governo, influenciada, em parte, pelo contexto internacional de abundância de recursos e pelo crescimento da demanda tanto doméstica quanto externa (que durou até meados de 2008), resultou em um aumento da receita tributária e do PIB. Isso, por sua vez, contribuiu para a redução da dívida pública

(medida como proporção do PIB). Como resultado, os indicadores fiscais apresentaram melhorias, mesmo diante da constante valorização do real em relação ao dólar (MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

Durante o auge da crise de 2008, o governo promoveu um afrouxamento fiscal mais amplo e um aumento da disponibilidade de recursos, o que ajudou a mitigar os efeitos adversos da crise no cenário doméstico. Uma das estratégias implementadas para combater os impactos sociais da crise foi a decisão de fazer da dimensão social um dos pilares fundamentais do desenvolvimento econômico. Essa abordagem conseguiu combinar estabilidade econômica, crescimento, redistribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania. Como mencionado anteriormente, o crescimento econômico teve efeitos positivos no mercado de trabalho, fortalecendo o mercado interno e gerando um ciclo virtuoso entre produção e consumo. Vale ressaltar também que segmentos da população que historicamente foram excluídos do sistema bancário passaram a ter acesso ao crédito. O qual, por sua vez, estimulou ainda mais o mercado interno (FAGNANI, 2011; MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

No que diz respeito à inflação, quando ocorreram perturbações inesperadas na oferta de alimentos *non-tradeables* e um aumento nos preços internacionais das commodities em 2007-2008, o governo respondeu adotando medidas de desoneração tributária. Essas medidas ajudaram a mitigar os impactos dessas perturbações e foram combinadas com ações fiscais e monetárias para controlar a inflação. De maneira semelhante, a política econômica vinculou essas desonerações fiscais ao aumento seletivo do crédito, citado no parágrafo anterior. Ao mesmo tempo, o governo implementou aumentos significativos no custo do trabalho desde 2004, através do considerável crescimento real do salário mínimo, inclusive durante os anos de 2008 e 2009, quando a crise internacional estava mais aguda. Nesse sentido, a economia brasileira, em 2010, já estava demonstrando uma recuperação significativa, mesmo com o agravamento da balança de transações correntes (MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

Contudo, a natureza complementar da mudança na política econômica durante o segundo mandato de Lula não a torna inteiramente consistente com a abordagem do novo desenvolvimentismo. Apesar dos resultados positivos em termos de crescimento econômico e distribuição de renda, bem como da melhora da posição do Brasil no sistema capitalista global, a mudança que ocorreu a partir de 2006 caracteriza mais adequadamente uma política "híbrida". Essa abordagem combina políticas macroeconômicas que buscam a estabilidade monetária e presumem, implicitamente, o equilíbrio natural dos mercados com políticas

voltadas para acelerar o desenvolvimento e promover a equidade social por meio de um destacado papel ativo do Estado (MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

A inflexão macroeconômica e a formação dessa política “híbrida” está intrinsecamente relacionada aos conflitos internos ao bloco de poder. Como citado anteriormente, a burguesia nacional e a burguesia industrial se viram preteridas diante da burguesia financeira e do grande capital internacional. Soma-se a essa situação, “[...] o crescimento do comércio internacional de matérias primas e de recursos naturais, a melhora nas cotações desses produtos, o declínio, na década de 2000, do fluxo de dólares dirigido aos países dependentes pelos fundos de aplicação dos países dominantes [...]” (BOITO, s.d, p. 250) e o desequilíbrio das contas externas, causado pela combinação do pagamento da dívida externa, da abertura comercial e do aumento do envio das remessas de lucros por conta da expansão da internacionalização da economia. Diante desse cenário, Lula, ao assumir o governo, adotou uma estratégia intensiva de exportação, focalizando no agronegócio, nos recursos naturais e em produtos industriais de baixa complexidade tecnológica (BOITO, s.d).

Assim, o bloco de poder foi, aos poucos, alterando-se, em uma espécie de simbiose com as políticas externa, econômica e social dos dois primeiros governos de Lula. No geral, formaram-se duas frentes: uma neoliberal e outra neodesenvolvimentista, o que, claramente, impactou na formação da política híbrida. Na primeira frente, se encontravam o setor industrial, o da mineração, o da construção pesada e o das empresas exportadoras de produtos agropecuários. Estes, em conjunto, são chamados por Berringer e Boito Jr. como “grande burguesia interna”, sendo que eles se uniram apenas no interesse mútuo pela busca do favorecimento e da proteção estatal frente ao capital financeiro internacional. No neodesenvolvimentismo também se encontravam o novo sindicalismo (em conjunto com a baixa classe média), o campesinato e a massa pauperizada (BOITO & BERRINGER, 2013).

Como dito, tanto o novo sindicalismo, quanto a massa pauperizada, apesar de terem pontos específicos de convergência com o neoliberalismo (oferecendo certo apoio a esse modelo), não possuíam uma identificação ideológica com o mesmo, tendo, inclusive, determinadas divergências com ele. O novo sindicalismo e a baixa classe média, que não são setores privilegiados pela lógica neoliberal, foram atraídos pelas críticas moderadas feitas pela grande burguesia interna em relação ao modelo neoliberal. Nesse sentido, no início dos anos 2000, estes se converteram ao neodesenvolvimentismo (que lhes favorece muito mais), constituindo-se como uma participação organizada dessa frente (BOITO & BERRINGER, 2013).

O campesinato também se faz presente de forma organizada, já que, com Lula, esses movimentos tiveram suas reivindicações reconhecidas e parcialmente atendidas (como, por exemplo, o financiamento à agricultura familiar). Este era um grupo que já fazia oposição ao neoliberalismo antes mesmo da eleição de Lula, sendo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) um dos seus integrantes. Contudo, o campesinato sem-terra não é muito favorecido, devido à grande presença do setor agroexportador na frente, impossibilitando que a política de desapropriação de terras seja atendida. Já a massa pauperizada reside principalmente na periferia dos grandes centros urbanos e no interior da região nordestina. Parte dessa massa é organizada politicamente, possuindo movimentos reivindicativos. Um exemplo destes é o movimento de moradia, que acabou culminando na criação do programa *Minha Casa, Minha Vida*, citado anteriormente. Outra parte dessa massa, como já dito, é desorganizada, podendo ser influenciada tanto pelo neoliberalismo, quanto pelo neodesenvolvimentismo. Todavia, nesse período, elas foram incluídas nesta última por conta das políticas de transferência de renda do governo, como a expansão do programa Bolsa Família. No geral, esse setor é uma base eleitoral passiva, instável e desorganizada (BOITO, s.d; BOITO & BERRINGER, 2013).

A frente neodesenvolvimentista é, portanto, heterogênea e (assim como o bloco de poder) permeada por contradições, visto que é composta por grupos e interesses diversos (existindo conflitos principalmente no que se refere à política salarial e aos direitos sociais e trabalhistas). O que os uniu, nesse momento, foi um certo nível de consentimento na maior participação estatal na sociedade, cada uma de acordo com os seus próprios objetivos. Em uma relação de influências mútuas, os setores dessa frente impactaram na formação de determinadas políticas do governo (principalmente as ligadas ao social e à agenda externa), ao mesmo tempo em que foram impactados por ela. Ou seja, foi o posicionamento de alguns desses setores que permitiu que o governo desenvolvesse certas políticas, mas essas políticas também afetaram a posição social desses setores, possibilitando maior poder de consumo às classes pauperizadas e uma ascensão econômica às empresas agroexportadoras, conseqüentemente, maior ascensão à burguesia agrária dentro do bloco de poder (BOITO, s.d; BOITO & BERRINGER, 2013).

A ênfase dada aos interesses da grande burguesia interna pelo governo Lula se manifestou em diversos aspectos de sua política econômica. Um pilar crucial desta é a busca de superávits na balança comercial, que beneficiou significativamente o agronegócio, a mineração e outros setores relacionados à exportação de produtos agropecuários e recursos naturais. A política de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e

Social (BNDES) passou a contar com um orçamento maior, priorizando um seleto grupo de empresas (majoritariamente nacionais) como beneficiárias de programas de empréstimos a taxas subsidiadas. As classes populares também colhem benefícios do neodesenvolvimentismo, visto que crescimento econômico proporcionou uma notável melhora no emprego, enquanto a política de reajuste do salário mínimo contribuiu para elevar o poder de compra da parcela de base da pirâmide salarial (BOITO & BERRINGER, 2013).

Essa frente neodesenvolvimentista se opõe aos interesses da frente neoliberal, composta pelo grande capital financeiro internacional, seus aliados internos (principalmente a burguesia financeira), a maioria dos grandes proprietários de terra e a alta classe média, setores politicamente mais conservadores e defensores de uma ortodoxia econômica. Isto é, o bloco de poder burguês se tornou ainda mais heterogêneo em questão dos seus interesses, se complexificando e fazendo com que o governo tivesse que desenvolver uma política híbrida, que mantivesse aspectos do neoliberalismo enquanto aumentava a participação estatal. Dentro desse âmbito, é importante destacar que a burguesia industrial nacional, embora parte da frente neodesenvolvimentista, não foi tão priorizada e beneficiada quanto as empresas e indústrias ligadas à agroexportação, se juntando, muitas vezes, aos sindicatos centrais para reivindicarem maior proteção alfandegária e redução das taxas de juros (BOITO & BERRINGER, 2013).

Diante do exposto até aqui, podemos adquirir uma noção acerca das condições internas dos dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva, fatores que são cruciais para o entendimento tanto de algumas posturas adotadas na política externa quanto sobre o porquê deste período ser considerado autonomista. Como citado no início deste capítulo, a política externa brasileira vem de uma “tradição autonomista” (diferente do conceito de autonomia de Jaguaribe). Uma de suas premissas é a concepção de que uma ordem multipolar seria mais benéfica para o Brasil. Portanto, é crucial evidenciar um aspecto do ambiente internacional que foi de suma importância para a definição da agenda externa de Lula.

No início dos anos 2000, o mundo se encontrava em meio à mudanças na economia política global. Os Estados Unidos estavam enfrentando determinados desafios à sua hegemonia. E, por conseguinte, os países emergentes e as potências regionais começaram a chamar atenção no âmbito internacional, obtendo maior difusão de poder em sua direção. Diante desse cenário, o Brasil também começou a ter determinada relevância (HURRELL, 2008). Assim, quando Lula chegou ao poder, o cenário global lhe era favorável. De acordo com Almeida (2004), os discursos do Partido dos Trabalhadores (PT) conseguiram comandar mais a agenda externa do que as outras áreas institucionais do Brasil. Ou seja, enquanto as

outras agendas (principalmente a econômica e a social) sofriam diversos afetos, a política externa, desde o princípio do mandato de Lula, pôde ser trabalhada mais livremente, seguindo os preceitos defendidos pelo seu partido, o PT. Portanto, mesmo mantendo determinadas continuidades tanto com a tradição autonomista, quanto com a política externa de FHC, a agenda externa de Lula buscou se diferenciar, mostrando-se mais assertivamente nacionalista (HURRELL, 2008). Assim:

A nova administração trouxe consigo uma visão de política externa que enfatizava tanto a instabilidade do ambiente internacional quanto a crescente concentração de poder político e militar, riqueza e influência ideológica por parte dos Estados Unidos e de seus aliados desenvolvidos. Refletindo uma corrente profundamente enraizada do pensamento nacionalista no Brasil (tanto na direita quanto na esquerda), essa abordagem dos assuntos externos vê a economia global como contendo mais restrições e armadilhas do que oportunidades. (HURRELL, 2008, p. 51-52, tradução própria da autora deste trabalho)

Desse modo, foram formuladas políticas que incorporavam as posições individuais do Brasil em questões de comércio, reforma financeira, mudanças climáticas, cooperação internacional, paz e segurança, ao mesmo tempo em que o governo coordenava essas posições com outros países em desenvolvimento, especialmente com a Índia, a África do Sul, a China, a Rússia e com os países da América do Sul (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010; ALMEIDA, 2004).

Assim como em outros setores da política pública no Brasil, as relações exteriores apresentaram mudanças significativas. Diferentemente do governo FHC, em que a política externa desempenhava um papel secundário, no governo Lula a política externa se tornou pró-ativa e pragmática, constituindo um dos pilares fundamentais da estratégia governamental, em conjunto com a manutenção da estabilidade econômica, a recuperação do papel do Estado na coordenação da agenda econômica e a promoção da inclusão social. Por ampliar a variedade de questões e participantes, tanto burocráticos como sociais, a política externa passou a contar com um apoio mais amplo da sociedade, principalmente ligado às mudanças dentro do bloco de poder (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010; BOITO & BERRINGER, 2013).

A política externa de Lula foi moldada e implementada em um contexto doméstico e internacional que, embora lhe trouxesse alguns benefícios, apresentava desafios complexos. Portanto, ela pode ser considerada como um resultado da colaboração entre diversos atores nacionais e internacionais, que adquiriram diferentes graus de influência e interesses sob a

agenda externa. Contudo, é de suma importância destacar o papel significativo que ela teve no fortalecimento da grande burguesia nacional. Esta, por sua vez, se uniu em torno de interesses compartilhados no âmbito internacional, que, em sua essência, eram os seguintes: (i) obter o apoio do Estado para conquistar novos mercados para a exportação de seus produtos e para realizar investimentos diretos no exterior; (ii) garantir prioridade para seus produtos e serviços nas aquisições realizadas pelo Estado e empresas estatais; e (iii) obter uma maior proteção do Estado para o mercado interno (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010; BOITO & BERRINGER, 2013).

Esses interesses se relacionam com algumas áreas de atuação internacional do Estado brasileiro, como: (i) enfatizar as relações Sul-Sul; (ii) priorizar a América do Sul; (iii) participar ativamente das negociações na Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC); e (iv) negociar e arquivar a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Esse maior dinamismo das empresas nacionais foi acompanhado por uma “estatalidade” da ação internacional do Brasil. A política externa expandiu sua base institucional como nunca antes, envolvendo a mobilização de diversas entidades do Estado, cada uma com agendas externas próprias ou complementares às estratégias adotadas pelo Ministério das Relações Exteriores. Nos fóruns multilaterais, nas interações bilaterais e na ampliação das áreas de discussão, o governo Lula buscou um posicionamento ativo. Esse maior engajamento internacional gerou expectativas em relação à participação e presença do Brasil nos debates globais, aumentando a sua visibilidade (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010; BOITO & BERRINGER, 2013).

Além disso, deve-se considerar o fortalecimento, durante este governo, da política de cooperação internacional, principalmente no âmbito Sul-Sul. Isso decorreu da combinação positiva entre a melhoria das condições econômicas do Brasil e a determinação política de promover o desenvolvimento a nível internacional. Essa política de cooperação internacional se tornou um instrumento substancial da estratégia externa brasileira em relação aos países em desenvolvimento, desempenhando um papel significativo na promoção de laços e iniciativas conjuntas. Como resultado, o país passou a ser alvo de crescentes demandas, das quais o atendimento requeria a participação de uma variedade de agências e atores (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010).

No âmbito da cooperação internacional, alguns ministérios se destacaram, como é o caso do Ministério da Agricultura. Nesse contexto, a presença da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em países da África e América do Sul foi notável. Sua atuação visava apoiar, promover e estimular o desenvolvimento social e o crescimento

econômico por meio da transferência de tecnologia, bem como da troca de conhecimentos e experiências no campo da pesquisa agropecuária. Como resultado, foram ampliadas as oportunidades de negócios para empresas brasileiras na região (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010).

Esse fato se correlaciona com a expansão da projeção internacional do setor empresarial, tendo ocorrido, durante esse período, um diálogo significativo entre as iniciativas empresariais e governamentais no contexto externo. A política do Ministério do Desenvolvimento (MDIC) de incentivar missões e empreendimentos tanto do setor público quanto privado em países em desenvolvimento gerou uma convergência de interesses que se manifestou tanto no discurso quanto na prática das empresas brasileiras. O entusiasmo do empresariado brasileiro pela abordagem Sul-Sul também se evidenciou em um processo de aprendizado e uma capacidade de aproveitar oportunidades, resultando em um novo perfil de investimentos e transações comerciais. Dentre os grupos empresariais, destacaram-se a Petrobras, a Odebrecht, o Banco do Brasil, a Vale do Rio Doce, a Votorantim, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Camargo Corrêa, a Gerdau e a JBS (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010).

Além desses atores, a política externa passou a contar com maior participação das organizações não-governamentais (principalmente ligadas aos sindicatos e movimentos sociais), das unidades subnacionais, do Congresso Nacional e dos cidadãos brasileiros que residiam fora do país. Contudo, é de suma importância destacar o comportamento do próprio Lula e do seu ministro Celso Amorim, que constituíram uma política externa “ativa e ativa”, permeada por viagens, visitas bilaterais e conversações com outros chefes de Estado. A estratégia adotada pelo governo Lula buscou equilibrar a presença presidencial com os recursos institucionais e profissionais do Estado brasileiro (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010; ALMEIDA, 2004).

Outra característica marcante foi a sua abordagem, pautada pelo multilateralismo e pelo compromisso com a soberania e a igualdade de todos os países. Nesse contexto, foi adotada uma postura mais assertiva, enfatizando a defesa da soberania nacional e dos interesses do Brasil. No que diz respeito à agenda diplomática, o governo Lula adotou uma postura crítica em relação à globalização e à abertura comercial. Houve um esforço maior para reafirmar as posições tradicionais do Brasil em negociações comerciais, buscando acesso aos mercados dos países desenvolvidos e defendendo a manutenção de mecanismos que beneficiassem os países em desenvolvimento. O governo também buscou evitar comprometer a capacidade nacional de estabelecer políticas de desenvolvimento e autonomia tecnológica

por meio de demandas de liberalização, além de ter se oposto à chamada "fragilidade financeira externa", implementando políticas que visavam a produção de saldos comerciais, sem aprofundar a dependência de capitais estrangeiros na economia externa (ALMEIDA, 2004).

Assim, os pilares da agenda externa foram definidos seguindo essa visão. Um deles é a defesa do multilateralismo e a busca por coalizões eficazes. A promoção do multilateralismo universal tem sido um dos temas duradouros na agenda da política externa, refletindo a identidade tradicional do Brasil como mediador natural. Durante o governo Lula, houve uma inclinação mais assertiva em relação às nações desenvolvidas, envolvendo a formação de coalizões do Sul, como o G-3 e o G-20, com o objetivo de remodelar o equilíbrio de poder global e buscar uma maior igualdade nas relações entre o Norte e o Sul (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010; VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

Dessa forma, ocorreu uma virada na postura do Brasil em direção a um comportamento mais demandante nas questões globais, influenciada por desenvolvimentos internos, como a crescente importância das exportações agrícolas na economia brasileira. Por exemplo, no contexto das negociações comerciais, houve um engajamento mais proativo na busca pela liberalização agrícola, coordenando esforços com países como Índia, China e África do Sul na criação do G-20, no âmbito da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC). Essa coalizão era composta por grupos que compartilhavam o interesse na eliminação dos subsídios internos para exportações de produtos agrícolas e na ampliação do acesso aos mercados dos Estados Unidos e da Europa. Como evidência da existência efetiva de interesses em comum, o G-20 conseguiu alcançar seus objetivos e estabeleceu-se como uma força negociadora (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010; VIGEVANI & CEPALUNI, 2007; HURRELL, 2008).

Além disso, o Brasil procurou apresentar seus próprios interesses em termos de argumentos a favor de uma maior equidade, mobilizando reivindicações por uma representação mais justa e por uma distribuição mais equitativa de recursos e benefícios globais. No contexto do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas (ONU), o Brasil adotou uma postura diferente em relação ao seu tradicional comportamento soberanista. Um exemplo significativo dessa mudança foi a decisão de aceitar o comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti em 2004. Essa nova disposição para participar em operações de paz estava relacionada ao interesse do Brasil em buscar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU como parte de uma reforma institucional

mais ampla, sendo este um ponto de grande importância para o governo Lula (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010; HURRELL, 2008; ALMEIDA, 2004).

No cenário global, uma evolução significativa foi a participação do Brasil nas negociações financeiras internacionais no âmbito do G-20 Financeiro, que ocorreu em resposta à crise financeira global que teve início em 2008. Nesse contexto, o Brasil trabalhou em coordenação com os demais países do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) para avançar em uma agenda que incluísse a reforma institucional e a revisão das cotas do Fundo Monetário Internacional (FMI). Todos os países do BRICS, incluindo o Brasil, se beneficiaram por manter um alto volume de reservas internacionais (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010).

Outro pilar da política externa do governo Lula diz respeito às relações entre o Brasil e os Estados Unidos, as quais passaram por algumas alterações em várias áreas de interação. Tanto durante a administração Bush quanto durante a de Obama, ficou evidente uma crise de liderança dos Estados Unidos na América Latina, juntamente com a falta de interesse e vontade política para lidar com situações de instabilidade locais. Isso contribuiu para o fortalecimento da posição do Brasil como uma potência regional. Uma mudança notável durante o governo Lula foi a redução da importância dos Estados Unidos na agenda econômica externa do Brasil. Embora o acesso ao mercado norte-americano continuasse sendo um interesse constante na política comercial brasileira, esse objetivo perdeu relevância, especialmente após o fracasso das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 2005 (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010).

A ALCA desempenhou um papel importante na organização da grande burguesia interna brasileira. Ela aproximou os interesses desta em relação aos interesses dos movimentos populares e do movimento sindical, que estavam mobilizados contra a proposta. Inicialmente, houveram contradições dentro da grande burguesia em relação à ALCA. No entanto, ao longo do processo, essas contradições perderam relevância. Os setores voltados para a produção interna de manufaturados, como papel e celulose, eletroeletrônicos, produtos químicos, alimentos e bens de capital, manifestaram oposição à ALCA desde o início das negociações. Por outro lado, os setores orientados para o mercado externo, como o agronegócio, siderurgia, calçados e têxteis, mostraram simpatia pelo projeto (BOITO & BERRINGER, 2013).

O agronegócio buscava acesso ao mercado dos Estados Unidos, visando à redução das barreiras agrícolas mantidas pelos EUA. No entanto, como os governos dos Estados Unidos mantiveram suas políticas de proteção à agricultura, o agronegócio brasileiro não viu motivos

para pressionar o Estado brasileiro a assinar o tratado de livre comércio. Em vez disso, o agronegócio se alinhou com os setores que eram contrários à ALCA. Todos esses acontecimentos, somados à ameaça do acordo à indústria nacional, levaram a administração Lula a minimizar e diluir significativamente as negociações relacionadas a esse acordo. Em contrapartida, o Brasil se esforçou para expandir o comércio com outras grandes economias, como Rússia, China e Índia, além de fortalecer os laços com a América Latina (BOITO & BERRINGER, 2013; HURRELL, 2008; HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010).

O que fez com que, de 1998 a 2005, o domínio dos mercados convencionais (Estados Unidos, União Europeia, Japão, Canadá, México e Mercosul) diminuísse de 79,3% para 67,2% no comércio externo. Enquanto isso, os mercados não convencionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc.) aumentaram sua participação, indo de 19,7% para 31% no mesmo período (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). Mais especificamente, a importância dos EUA nas vendas externas do país diminuiu de maneira considerável. Como demonstrado por Hirst, de Lima e Pinheiro (2010):

Em 2002, além de absorver 25% das vendas externas do Brasil – das quais 75% correspondem a produtos industrializados de maior valor agregado e conteúdo tecnológico – os EUA eram responsáveis por 42% do superávit comercial do país. Em 2007, o mercado norte-americano absorvia aproximadamente 15% das exportações brasileiras, o que de fato revela uma forte tendência decrescente. No universo dos investimentos norte-americanos no Brasil, de um posto que oscilava entre 9º e 10º em 1990-2000 como destino de investimentos diretos, o Brasil caiu para o 18º nos anos 2005-2007. (p. 36)

Embora tenham havido desentendimentos iniciais, particularmente quando Lula assumiu o cargo, as relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos se tornaram mais tranquilas ao longo do tempo. Um dos reflexos disso foi o fato dos EUA terem reconhecido a importância de manter um canal de comunicação com o Brasil para lidar com questões políticas regionais, especialmente em situações em que as instituições democráticas estavam em risco, como ocorreu na Bolívia e na Venezuela. No entanto, ainda existiam diferenças em relação a situações turbulentas na região, especialmente quando envolviam interesses estratégicos dos Estados Unidos, como é o caso da Colômbia e de Cuba (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010).

Essa perda de prioridade dos Estados Unidos na agenda externa brasileira está amplamente relacionada com outro pilar da abordagem Lula: a cooperação Sul-Sul (CSS). Para o Brasil, a CSS visava atender às demandas de assistência técnica específica, ao mesmo

tempo em que buscava evitar replicar as dinâmicas tradicionais de assistência Norte-Sul. O país procurava estabelecer seu próprio estilo de cooperação horizontal, promovendo a construção de relações baseadas no intercâmbio de conhecimento e solidariedade política e social com outras nações em desenvolvimento. O Itamaraty advogava pela articulação entre assistência ao desenvolvimento, apoio à governança e promoção da paz. Assim, o Brasil buscou estabelecer-se como um ator influente na definição da agenda Sul-Sul de apoio ao desenvolvimento, trabalhando em conjunto com outros países de renda média na América Latina, Ásia e África (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010).

Esse esforço ocorreu simultaneamente a mudanças significativas em sua projeção internacional, impulsionadas por novas aspirações internacionais que visavam ampliar a presença do país em questões globais e regionais. O rótulo frequentemente associado ao Brasil como um "doador emergente" era devido ao compromisso do país com os objetivos de desenvolvimento, sua ativa participação na terceira onda democrática e o seu papel proeminente na produção de produtos agrícolas e industriais, o que o tornava um contribuinte vital para prevenir uma crise alimentar em países menos desenvolvidos. Além disso, o Brasil desempenhou um papel fundamental na construção de um espaço regional de integração e cooperação na América do Sul. Os laços do Brasil com as regiões da América do Sul e África são os principais fundamentos de sua ascensão como um doador emergente, refletindo estratégias e lógicas semelhantes nessas duas áreas (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010).

Para Berringer e Boito Jr. (2013), todos esses feitos estão correlacionados com o bloco de poder, uma vez que proporcionaram significativos benefícios à grande burguesia interna ao abrir novos mercados para exportação de produtos manufaturados e facilitar a expansão de empresas brasileiras nessas regiões. Isso já indica os dois outros pilares da política externa do Lula: as relações com a África e com a América Latina. A relação com o continente africano foi reforçada pelo discurso da identificação, que incluía aspectos históricos, étnicos e socioculturais do Brasil como uma nação em desenvolvimento. A retomada do dinamismo nas relações comerciais Brasil-África a partir de 2000 foi influenciada por vários fatores, com destaque para as parcerias entre empresas, especialmente com Nigéria, Angola, Argélia e África do Sul (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010).

O interesse pelo continente africano também estava ligado a motivações políticas, em consonância com os interesses do Brasil no cenário global, especialmente no que dizia respeito à reformulação da estrutura de decisões das Nações Unidas. O Brasil intensificou seus esforços de cooperação na África graças à colaboração entre a diplomacia profissional e a presidência nas ações do continente, com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)

coordenando uma rede de projetos de diversos ministérios, incluindo Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Agricultura e Saúde. A atuação no continente africano envolveu várias agências governamentais, incluindo a Embrapa na área de produção de alimentos, a Fiocruz no campo da saúde (com foco no combate à Malária) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial em projetos de formação profissional (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010).

Os projetos de cooperação técnica oferecidos pelo Brasil também desempenharam um papel importante na construção de laços com os países africanos. No que se refere às nações africanas, o Brasil deu uma especial atenção ao relacionamento com a África do Sul, impulsionado em grande parte pelo Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). Destaca-se, além disso, a coordenação de posições entre os dois países em questões econômicas e políticas internacionais, com a presença em fóruns e instituições multilaterais, como o G-20, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação e as conferências temáticas das Nações Unidas (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010).

No que tange à América Latina, o fomento à integração da região foi intensificado, a colocando como uma prioridade da política externa brasileira. Soma-se a isso, o objetivo de estabelecer a presença do Brasil como um elemento de estabilidade democrática em toda a região. No entanto, ao assumir o papel de uma potência regional, o Brasil se deparou com novas expectativas políticas e econômicas de seus vizinhos, que nem sempre estavam alinhadas com seus interesses em consolidar sua posição como um ator global nas negociações internacionais. A atuação do Brasil na América Latina também incluiu a função de mediador em situações de crises regionais, notadamente nos casos da Venezuela (2003), Bolívia (2003 e 2006), Equador (2004), Honduras (2009) e Haiti (2003), que se destacam nesse contexto (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010).

As eleições presidenciais nos países sul-americanos colaboraram com a criação de vínculos políticos entre Lula e outros governos da região, destacando-se “[...] os de Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner na Argentina, de Tabaré Vázquez e José Mujica no Uruguai, de Michelle Bachelet no Chile e de Fernando Lugo no Paraguai” (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010, p. 31). Contudo, algumas dessas relações geraram debates internos:

Em diversos momentos, esses laços geraram reações por parte de segmentos das elites brasileiras. A opinião doméstica sobre a política brasileira na região tende a se dividir: de um lado, observa-se uma opinião conservadora que se opõe ao abandono da tradição de não-intervenção e reclama a

máxima defesa dos interesses nacionais; de outro, círculos progressistas intelectuais e políticos têm apoiado um envolvimento mais ousado e comprometido na América Latina com vistas a construção de uma estratégia regional-global. (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010, p. 31)

No geral, o estreitamento do vínculo político de Lula com esses governantes possibilitou iniciativas relacionadas à integração regional. Além de reconhecer a importância das relações comerciais, surgiram colaborações em áreas como produção, infraestrutura, energia, finanças, defesa e político-institucional. Desde o início de seu mandato, o governo Lula procurou reforçar o Mercosul e o aproximar da Comunidade Andina das Nações (CAN), bem como a promover a Iniciativa de Integração em Infraestrutura Sul-americana (IIRSA). Essas medidas tinham como objetivo equilibrar as relações com as nações centrais, em particular os Estados Unidos e a Europa. O governo brasileiro começou a respaldar e financiar uma parcela significativa dos empreendimentos de infraestrutura na região por meio da IIRSA. Simultaneamente, ele estimulou a internacionalização das empresas brasileiras na América Latina, facilitando isso através de uma linha de crédito especial do BNDES iniciada em 2003. Esse esforço não só contribuiu para o processo de integração regional, mas também gerou, de certa forma, um processo de colaboração política entre os diversos planos de desenvolvimento nacionais na região, promovendo, assim, a expansão das empresas brasileiras na América Latina (BOITO & BERRINGER, 2013; ARAÚJO, 2011).

A IIRSA tinha como objetivo principal modernizar a infraestrutura em toda a região e realizar ações específicas para promover a integração e o desenvolvimento das sub-regiões da América do Sul. A justificativa por trás disso era alcançar uma integração política, social e econômica mais profunda na região. Além disso, a iniciativa também se propôs a impulsionar o desenvolvimento da integração energética, de sistemas de transporte e telecomunicações, visando criar melhores condições para o crescimento das cadeias produtivas, o consumo interno e o aumento das exportações sul-americanas para a Ásia (ARAÚJO, 2011).

Para Araújo (2011), a IIRSA contribuiu para aumentar a capacidade de exportação de *commodities* e recursos primários básicos do Brasil para a China, que foi o principal comprador do Brasil em 2009, representando 13,2% do total de exportações e mais da metade das exportações brasileiras para nações asiáticas. Além disso, de acordo com dados de 2009, aproximadamente 64% das exportações brasileiras para países asiáticos consistiam em produtos básicos, que não possuíam valor agregado significativo. Em contraste, cerca de 81% das vendas para a América Latina e o Caribe eram compostas por produtos manufaturados. Isso indica que a Ásia era um mercado natural para as exportações de recursos naturais do

Brasil, enquanto a América Latina e o Caribe eram os principais receptores das exportações de produtos manufaturados (ARAÚJO, 2011).

O apoio financeiro fornecido pelo BNDES às empresas brasileiras estava estreitamente ligado à promoção da IIRSA. Ambos os esforços resultaram em investimentos financeiros na América do Sul, beneficiando principalmente os setores da grande burguesia interna, com foco no agronegócio, construção civil e empresas envolvidas na exploração de minerais e matérias-primas. Como resultado, os empréstimos do BNDES contribuíram para a exploração de recursos naturais e sua exportação, ao mesmo tempo em que possibilitaram o crescimento e internacionalização das empresas brasileiras na América do Sul e em outras regiões do mundo. Naquela época, o Brasil ocupava o terceiro lugar no ranking das 100 empresas com capacidade de competir com as multinacionais norte-americanas e europeias, sendo representado por 14 empresas brasileiras proeminentes, incluindo a Petrobras, a Vale e as construtoras como a Odebrecht, Camargo Corrêa, Mendes Júnior, entre outras (ARAÚJO, 2011).

Apesar do aumento da participação política do Brasil em crises regionais, juntamente com o aumento das atividades comerciais e investimentos com seus vizinhos sul-americanos, isso não implicou, na região, em uma aceitação automática da liderança brasileira em questões globais. Segundo Hirst, Lima e Pinheiro (2010):

Um exemplo foi a reação à candidatura brasileira a um assento permanente no csnu, que não conta com o apoio da Argentina e da Colômbia. Em temas bilaterais, as dificuldades maiores surgiram com os países menores na região, mencionando-se os problemas com o Equador vinculados à atuação da empresa Odebrecht; com a Bolívia devido à decisão do governo de Morales de nacionalizar as instalações da Petrobras em seu país; e com o Paraguai frente às reivindicações do governo Lugo de renegociar os termos do Tratado de Itaipu. Nos três casos, o governo Lula flexibilizou suas posturas iniciais buscando soluções políticas que superassem desentendimentos econômicos e atenuassem os condicionantes impostos por assimetrias estruturais. (p. 32)

Outro marco notável no âmbito da América Latina foi a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2008, que, além de incorporar a IIRSA, estabeleceu o Comitê de Defesa Sul-americano (CDS) como uma alternativa à Organização dos Estados Americanos (OEA) e desempenhou um papel fundamental na contenção da tentativa de golpe de Estado na Bolívia em 2008. Além disso, a atuação do Brasil foi relevante na inclusão de Cuba como membro do Grupo do Rio e na proposta de criação da Comunidade de Estados da

América Latina e do Caribe (CELAC) (HIRST, DE LIMA & PINHEIRO, 2010; BOITO & BERRINGER, 2013).

Ou seja, existe um contraste entre a política externa do Lula e a “tradição autonomista” citada no início deste capítulo, principalmente no que se refere às classes sociais. O projeto autonomista foi concebido com o propósito de beneficiar o grande capital industrial. No entanto, com o governo Lula, houve uma inclinação em direção ao agronegócio exportador e ao setor financeiro de alto escalão. Da mesma forma, o projeto autonomista foi utilizado como uma maneira de proteger o processo de modernização conservadora que estava sob controle do Estado e suas parcerias com as elites burguesas. Isto é, esse programa não foi projetado para atender aos interesses da maioria da população. Fator este que também se transformou com Lula, levando-se em consideração que os seus governos diminuíram a desigualdade social do país, criando pressões sobre a política externa que não eram vistas antes (SPEKTOR, 2014).

No geral, os dois primeiros governos de Lula promoveram algumas mudanças no país. A partir de 2006, houve uma melhora generalizada nas variáveis econômicas, de modo que algumas delas indicavam mudanças estruturais que estariam em andamento na economia brasileira. No que se refere ao setor externo, podem ser observados dois aspectos importantes. Em primeiro lugar, houve um aumento constante e significativo dos ativos brasileiros no exterior, especialmente em relação aos investimentos diretos e créditos comerciais, o que indica que o Brasil passou a financiar uma parcela substancial de suas exportações. No âmbito interno, é possível considerar a redução contínua da pobreza absoluta, que caiu de 35,8% das famílias em 2003 para 21,4% em 2009, como um indicador de mudanças estruturais (MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

Além disso, o notável aumento na disponibilidade de crédito no mercado interno por parte de bancos privados e estatais é outro indicador importante. Esse aumento passou de 24,6% do PIB em 2003 para 46,6% do PIB em 2010, sendo que o crédito dos bancos privados cresceu de 14,8% para 27,1% do PIB, enquanto o dos bancos estatais cresceu de 9,8% para 19,5% do PIB. Todavia, é importante destacar que persistiram desafios relacionados à continuidade das políticas macroeconômicas de orientação neoliberal, as quais, em certa medida, restringem a capacidade de intervenção do Estado. Com as mudanças ocorridas a partir de 2006, também houve um esforço no sentido de desenvolver uma nova estratégia de proteção social que se baseasse no crescimento econômico com estabilidade, distribuição de renda e integração entre as medidas de alcance geral e aquelas direcionadas a grupos específicos (MORAIS & SAAD-FILHO, 2011; FAGNANI, 2011).

#### **4. Análise dos dois primeiros governos Lula sob à luz da teoria da autonomia**

Diante do exposto até aqui, fica evidente que o sistema internacional, mesmo após o fim da Guerra Fria, permaneceu desigual e hierárquico, mantendo diversos fatores descritos por Jaguaribe, como o caráter aberto e fluido do sistema intra-imperial, permitindo que novos países se tornem mais autônomos. Isso pode ser verificado na descrição do cenário internacional do início dos anos 2000, com a maior dispersão de poder em direção aos países emergentes e às potências regionais. Essa situação se manifestou na política externa dos dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010), a qual buscava defender a soberania nacional, evidenciar as assimetrias internacionais e aumentar a participação internacional do país, recorrendo ao multilateralismo e criando alianças com outros países em desenvolvimento. Essas características fizeram com que a política externa de Lula recebesse a alcunha de autonomista.

Entretanto, Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima (2018) argumentam que o conceito de autonomia utilizado pela academia brasileira para analisar a política externa não é o mesmo pregado por Hélio Jaguaribe. Ao investigarem a política externa brasileira (PEB), as autoras concluem que apenas quatro períodos foram autonomistas, sendo estes: I) o da política dual de Getúlio Vargas, II) o dos governos de Jânio Quadros e de João Goulart, III) o do “pragmatismo responsável” de Geisel e IV) o do governo de Lula da Silva com o ministro Celso Amorim. Nesse sentido, este capítulo buscará analisar se os dois primeiros governos de Lula levaram o Brasil, de fato, à condição de país autônomo.

Jaguaribe, ao analisar o Brasil na década de 1980, postulava que este já estava dotado de autonomia regional, com um considerável nível de desenvolvimento industrial. Contudo, o maior problema que o país enfrentava dizia respeito às suas classes sociais, pautadas por uma grande desigualdade social. Assim, Jaguaribe defendia que o Brasil necessitava de uma integração nacional e um desenvolvimento industrial e social. Lula, por sua vez, assumiu um país permeado por ideias neoliberais, repleto de reformas que afetaram a malha industrial do país. E, diante de uma pressão interna e externa (muito atrelada ao FMI), acabou tendo que se comprometer, desde as eleições, a manter os aspectos neoliberais implantados durante a década de 1990, como o superávit primário.

Jaguaribe, ao analisar as classes sociais brasileiras, já denunciava o liberalismo no Brasil, considerado um dos motivos do país manter a sua posição dependente e agro-exportadora. Situação que seria corroborada por parte da burguesia nacional, beneficiada por essa estrutura. Entretanto, para compreendermos se o Brasil de Lula era

autônomo ou não, devemos olhar para os pré-requisitos impostos por Jaguaribe. Primeiro, em relação aos aspectos estruturais: a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional. Como o próprio Jaguaribe havia denunciado, o Brasil é dotado de um amplo território e de uma grande população, fatores que são cruciais para a viabilidade nacional. Além destes, a viabilidade nacional também depende do nível de integração sociocultural do país, do padrão ético-educacional e da capacidade de intercâmbio externo.

Em relação à integração sociocultural, Jaguaribe ressalta a necessidade do Brasil de promover um desenvolvimento social, integrando as massas (os setores populares) à sociedade, visto que a desigualdade do Brasil era extensa, com uma parte considerável da população sob condições de miséria. Jaguaribe acredita que essa situação ocorre devido principalmente ao interesse da burguesia de apropriar o excedente da renda nacional, mas também da classe média querer se diferenciar dos setores proletários. É aqui que entra a importância dos programas sociais desenvolvidos por Lula, que conseguiu diminuir a pobreza absoluta de 35,8% das famílias em 2003 para 21,4% em 2009. Essa mudança também possibilitou maior inclusão popular nos assuntos políticos, tendo, por exemplo, o argumento de Matias Spektor (2014) e de Hirst, de Lima e Pinheiro (2010) de que a política externa passou a sofrer maior pressão e influência de setores internos diversos, incluindo os sindicatos e as organizações não governamentais, refletindo na política externa a busca por maior igualdade.

Outro fator importante diz respeito ao padrão ético-educacional, sendo este outro ponto de destaque do governo Lula, que implementou uma série de medidas no país relacionadas à educação, como o Fundeb e a reforma do ensino superior. Já quanto ao intercâmbio internacional, a política externa de Lula aumentou a participação do país nos fóruns e organizações multilaterais, além de intensificar as relações e a cooperação com os países em desenvolvimento da África, da Ásia e da América Latina. Entretanto, o ponto mais crítico em relação à integração sociocultural diz respeito à relação entre as classes sociais. Jaguaribe, diferente dos marxistas, acredita que o maior conflito se dá entre os setores retrógrados e os progressistas, tendo este último uma abordagem voltada ao desenvolvimento industrial. Levando-se em consideração que Jaguaribe escreveu sobre o Brasil do século XX, a estratificação social do país a qual ele descreve é diferente da do governo Lula.

Segundo Jaguaribe, a diferença residiria entre o setor agro-exportador e o industrial, com a classe média marginalizada do setor produtivo e as classes populares desmobilizadas, influenciadas pelo populismo. O setor agro-exportador estaria atrelado ao liberalismo e à divisão internacional do trabalho, beneficiando as burguesias agrárias e latifundiárias. Nesse

âmbito, é necessário destacar que as burguesias e as classes médias possuem uma identificação cultural com o centro, as afastando das classes populares. Portanto, caberia aos intelectuais brasileiros orientar a burguesia industrial a integrar as classes sociais do país, através de um projeto nacional que proporcionasse um desenvolvimento econômico. Este deveria alterar a estrutura agro-exportadora do Brasil, o que seria benéfico também para as classes populares e a classe média, já que estas seriam prejudicadas por essa estrutura, mesmo que não possuíssem conhecimento acerca disso.

Jaguaribe já evidenciava que existiriam grandes empecilhos internos para esse desenvolvimento: a escassez de capitais e a própria interação entre as classes sociais, permeada pela desigualdade. Durante a década de 1980, diante dos choques externos, junto com o esgotamento do modelo de substituição de importações, ficou clara a dificuldade que a falta de capitais para o investimento interno traz para o país, culminando nas altíssimas dívidas externas e nas hiperinflações desse período. Foi esse cenário que possibilitou a incorporação do neoliberalismo no país, promovendo a abertura comercial brasileira. É necessário citar também a importância dos acordos firmados com o FMI, que influenciaram a maneira como a economia nacional deveria ser dirigida, fato que pôde ser percebido na “Carta ao Povo Brasileiro” de Lula nas eleições de 2002.

Todas essas mudanças alteraram a organização social do país, prejudicando a burguesia industrial e favorecendo a burguesia financeira, a alta classe média e o grande capital financeiro internacional. Tais acontecimentos levaram Lula a manter quase inalteradas as políticas neoliberais até 2005, podendo se verificar maiores mudanças no âmbito da política externa e no incentivo às exportações. Diante dos desequilíbrios das contas externas e do aumento do comércio internacional de *commodities*, o governo Lula desenvolveu uma política de incentivo às exportações das grandes empresas nacionais. Estas, em sua maioria, estavam vinculadas à agroexportação e à exploração de minérios e recursos naturais.

As burguesias industriais (e outros setores empresariais do Brasil) se uniram com essas grandes empresas, formando o grupo denominado por Boito Jr. e Berringer (2013) como “grande burguesia interna”. Esses setores se uniram em prol da defesa de um Estado mais ativo, que pudesse “defendê-los” contra o grande capital estrangeiro e seus aliados internos, tendo em vista que o modelo neoliberal também não estava proporcionando grandes resultados econômicos. Setores do novo sindicalismo, da baixa classe média e das classes populares pauperizadas também acabaram se juntando à defesa do papel mais ativo estatal, criando a frente neodesenvolvimentista. Isso se refletiu na inflexão das políticas econômicas. Nessa inflexão não houve o rompimento com o neoliberalismo, mas foram implantadas

algumas políticas do neodesenvolvimentismo, gerando uma política “híbrida”. Desse modo, o país se viu dividido entre essas duas frentes, com o setor agro-exportador dentro da mesma frente que o setor industrial. É claro que essa frente era permeada de conflitos e contradições, mas evidentemente é uma situação diferente da qual Jaguaribe analisava.

No entanto, há dois aspectos que não se alteraram e precisam ser destacados. O primeiro é a permanência da dualidade interna entre o liberalismo e o desenvolvimentismo. Em vista disso, é possível perceber que continuou havendo, dentro do país, a coexistência entre uma vertente liberal, ligada ao centro imperial, e uma vertente desenvolvimentista, a qual defende um Estado mais ativo. O segundo é o fato da classe média, mais especificamente a alta classe média, querer se diferenciar socialmente das classes populares, o que a faz se alinhar ao (neo)liberalismo.

Ou seja, a integração sociocultural somente ocorreu em parte, sendo esta um fator de extrema importância para Jaguaribe. É notável que a desigualdade social diminuiu, e que houve uma determinada integração, na frente neodesenvolvimentista, entre setores das classes populares, da classe média e do bloco de poder. A burguesia industrial teve uma participação relevante nessa frente, mas não foi a sua grande protagonista, como pensado por Jaguaribe. Além disso, a existência de uma frente contrária demonstra a persistência do liberalismo no país, mantendo aspectos da dependência brasileira. É crucial também destacar o fato de parte das classes populares pauperizadas serem desmobilizadas, tendo maior tendência a serem influenciadas, como Jaguaribe argumenta. Nesse sentido, levando-se em consideração que ideias neoliberais já conseguiram penetrar nesses setores anteriormente, corre-se o risco dessas classes serem influenciadas em prol de defesas neoliberais novamente.

A viabilidade nacional também diz respeito à capacidade do país ser autossuficiente. O Estado precisaria, diante do requisito tecnológico do momento, conseguir produzir os bens necessários para suprir sua demanda interna. Desse modo, vê-se um impacto negativo do modo como a abertura comercial foi conduzida no Brasil, visto que, como Jaguaribe já demonstrava, o mundo hoje está extremamente atrelado às tecnologias de comunicação e de transporte. Assim, quando Lula chegou ao poder em 2002, o mundo se encontrava sob um alto nível tecnológico, aumentando a quantidade de massa crítica mínima necessária para manter a viabilidade nacional. Os setores que mais se fortaleceram economicamente no período foram o agro-exportador, as empreiteiras, os da exploração de recursos naturais, o do petróleo e o da siderurgia. Isso demonstra que as indústrias de alto nível tecnológico não foram tão desenvolvidas, deixando um elo frágil dentro da viabilidade nacional. Portanto, podemos considerar que o Brasil possuía uma quantidade considerável de viabilidade

nacional, embora não da maneira ideal, principalmente no que diz respeito à interação das classes sociais e no suprimento das demandas internas ligadas à alta tecnologia.

Já a permissibilidade internacional refere-se à capacidade do país, diante da sua situação geopolítica e suas relações internacionais, de neutralizar os riscos provenientes de países terceiros. Essa capacidade pode ser totalmente interna, com o desenvolvimento de uma aptidão econômico-militar apropriada, ou também externa, através do estabelecimento de alianças defensivas vantajosas. É importante destacar que essa capacidade é reduzida diante da proximidade geográfica do centro imperial. Dessa maneira, o Brasil possui uma variável muito importante para a sua permissibilidade internacional: a distância geográfica dos Estados Unidos (em comparação com a do México, por exemplo).

A permissibilidade internacional do Brasil se pauta majoritariamente nas relações externas do país, visto que, no período dos dois primeiros governos de Lula, o Brasil aumentou a sua visibilidade externa, participando ativamente dos fóruns multilaterais, realizando coalizões e alianças estratégicas com os outros países do Sul Global. Isso fez com que o domínio dos mercados convencionais (Estados Unidos, União Europeia, Japão, Canadá, México e Mercosul) diminuíssem de 79,3% para 67,2% no comércio externo. Enquanto isso, os mercados não convencionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc.) aumentaram sua participação, indo de 19,7% para 31%. Como demonstrado por Cannone e Müller (2020), a grande relevância dos Estados Unidos no comércio externo brasileiro levava Jaguaribe a argumentar que o Brasil se encontrava em uma situação de neocolônia. Dessa forma, o aumento dos mercados não convencionais demonstra uma redução da dependência brasileira do centro imperial.

Além disso, Jaguaribe argumentava que a integração latino-americana poderia ser utilizada como uma forma de permissibilidade internacional, criando mecanismos de auxílio mútuo em casos de ameaças externas a algum país da região. Aqui fica evidente mais um ponto de convergência entre a teoria e a prática (claro que não de maneira idêntica), visto os posicionamentos da política externa dos dois primeiros governos Lula em direção à América Latina. Esta administração deu grande importância à integração regional, buscando fortalecer o Mercosul e criando a Unasul, composta por um Comitê de Defesa Sul-americano.

A permissibilidade internacional está conectada também com o nível de liberdade fornecido pelos países centrais aos países dependentes, o que se correlaciona com as alternativas de ordenamento das relações intra-imperiais, citadas por Jaguaribe. Caso o centro imperial resolva adotar uma alternativa mais aberta, como o culturalismo abrangente, os países periféricos possuem maior margem de atuação externa. Contudo, como demonstrado,

mesmo em um ordenamento mais fechado, se o país lograr obter maneiras de impedir as coerções externas, ele consegue aumentar a sua autonomia. Os primeiros governos Lula contaram com os dois fatores. Nas eleições de 2002, o cenário internacional estava permitindo que os países em desenvolvimento tivessem maior liberdade. Esse contexto externo favorável foi somado às ações adotadas pela política externa, que visou diminuir a dependência do Brasil com os países centrais, buscando agir de maneira coordenada com os outros países em desenvolvimento.

Assim, enquanto a viabilidade nacional possuiu alguns gargalos, podemos considerar que os dois primeiros governos de Lula contaram com ampla permissibilidade internacional. Além desses dois pré-requisitos (habilitatórios), Jaguaribe argumenta que o país também necessita de um requisito exercitatório. Como discutido no capítulo 1, a única alternativa que o Brasil possui é o da autonomia técnico-empresarial, pautada na diminuição da dependência tecnológica e empresarial com os países centrais. Jaguaribe afirma que os países dependentes acabam incorporando os produtos e os modos de produção dos países centrais. Nesse cenário, os setores mais dinâmicos da economia desses países acabam sendo coordenados pelas filiais das empresas transnacionais.

Isso gera uma série de consequências negativas. Essas empresas acabam exercendo o controle dos mercados e das inovações tecnológicas, aumentando os custos para a promoção da autonomia técnico-empresarial. No entanto, a pior consequência é o atrofiamento do subsistema cultural dos países dependentes, visto que os insumos científico-tecnológicos passam a ser obtidos pelo subsistema cultural dos países centrais. Esse cenário fragiliza os países dependentes, impactando na formação dos seus valores e no seu sistema político. Isso transforma esses países em mercados provinciais para os países centrais, impossibilitando que os países dependentes se constituam como uma nação política.

Isto é, a presença das empresas transnacionais, provenientes dos países centrais, impacta profundamente os países dependentes, afetando os seus valores, sua economia e seu sistema político. É diante desta lógica que impera a necessidade da autonomia técnico-empresarial, de modo a construir um parque industrial que possibilite maior viabilidade nacional e reduza o controle interno das empresas transnacionais. Ao analisarmos a política externa de Lula, é possível percebermos que ele defende a indústria nacional também. Porém, considerando os dados do período, os seus setores que obtiveram maior destaque foram o da siderurgia e do petróleo, além de alguns setores exportadores de manufaturados, como o de calçado e o têxtil. No entanto, somente esses setores não são o suficiente para o desenvolvimento da autonomia técnico-empresarial defendida por Jaguaribe,

já que ainda mantém amplas margens para o consumo de produtos dos países centrais, principalmente os ligados à alta tecnologia.

No que se refere ao controle dos setores mais dinâmicos, os dois primeiros governos Lula obtiveram êxito no fortalecimento das empresas nacionais. O Brasil conseguiu ocupar o terceiro lugar no ranking das 100 empresas com capacidade de competir com as multinacionais norte-americanas e europeias, sendo representado por 14 empresas brasileiras, incluindo a Petrobras, a Vale e as construtoras como a Odebrecht, Camargo Corrêa, Mendes Júnior, entre outras. Ou seja, nesse período, Lula conseguiu retomar parte do controle das empresas transnacionais sob a economia interna, tendo fortalecido intensamente as empresas nacionais, diminuindo, de fato, a dependência do Brasil. Entretanto, Jaguaribe defendia que o setor agro-exportador não poderia obter mais importância do que o setor industrial, estrutura a qual Lula não alterou.

Devido à necessidade de divisas, por conta do desequilíbrio das contas externas, Lula criou a política de incentivo às exportações, o que necessariamente tende a beneficiar os setores atrelados às *commodities*. Isso se correlaciona amplamente com a política externa do período, a qual ampliou os mercados externos para as empresas nacionais na Ásia, na África e na América Latina. Essa política também foi implantada com o objetivo de diminuir a dependência externa, principalmente no que diz respeito ao capital estrangeiro. O foco dela era diversificar os parceiros do Brasil e aumentar as exportações brasileiras, reduzindo a dependência comercial dos países centrais e criando uma reserva de capital. Assim, podemos perceber novamente a importância que a escassez de capital para investimentos traz para o Brasil.

Jaguaribe argumenta que há uma divisão internacional do trabalho que colocaria os países da América Latina na posição de exportadores de matérias primas, fator que não se alterou com Lula. Diante do nível industrial que o Brasil já havia obtido na década de 1980, para Jaguaribe, o país precisaria de um desenvolvimento social, de reformar o setor público (caracterizado como “Estado Cartorial”) e de promover uma modernização das empresas e da indústria nacional, tornando-as competitivas. Com a redemocratização, as reformas neoliberais da década de 1990 e as políticas sociais de Lula, os dois primeiros fatores foram cumpridos, restando somente o impacto na indústria nacional e, conseqüentemente na estrutura produtiva, como pontos em aberto.

Em suma, Lula conseguiu cumprir com um dos requisitos mais cruciais para a autonomia brasileira: a redução da desigualdade social e a integração das massas populares à sociedade. Porém, segundo Jaguaribe, a permanência do privilégio do agro-exportador e de

ideias liberais no Brasil permitem a manutenção da dependência com os países centrais e todas as consequências negativas geradas por esta. Os dois primeiros governos de Lula conseguiram diminuir a dependência do Brasil, principalmente no que diz respeito ao capital estrangeiro e ao impacto comercial dos países centrais. É nesse âmbito que entra a importância da política externa, responsável por promover a aproximação do Brasil com os outros países em desenvolvimento. A política externa ativa de Lula e Celso Amorim foi crucial para que o país se tornasse mais autônomo, contribuindo para a formação da identidade do Brasil como país do Sul Global e ator relevante para os debates multilaterais.

Isso se correlaciona com a permissibilidade internacional, pré-requisito o qual Lula conseguiu cumprir. Porém, a viabilidade nacional e a autonomia técnico-empresarial tiveram gargalos relevantes. A persistência do pensamento liberal impediu que ocorresse a cooperação entre as classes sociais como Jaguaribe articula, mantendo ainda a influência dos países centrais. O incentivo e a busca do fortalecimento do setor agro-exportador, tanto nas políticas internas quanto na política externa, também mantêm a mesma estrutura do Brasil na divisão internacional do trabalho.

Para Jaguaribe, os países autônomos são capazes de infringir graves penalidades, materiais e morais, para um agressor em potencial, além de possuírem uma extensa margem de autodeterminação no gerenciamento dos seus negócios internos e de uma significativa capacidade de atuar internacionalmente de maneira independente. À vista disso, podemos considerar que os dois primeiros governos Lula conseguiram cumprir parcialmente com essa descrição, já que o país seria capaz de infringir penalidades à um agressor em potencial, através de sua permissibilidade internacional, e estava dotado de ampla capacidade de atuar internacionalmente, porém ainda sofria influências externas, como as do FMI e do grande capital financeiro, de como coordenar a sua economia. Assim, fica evidente que o país não conseguiu uma condição plena de autonomia.

É crucial ressaltar que a maioria das capacidades que reduziram a dependência brasileira foram conseguidas principalmente por conta da maneira como foi conduzida a política externa. Além disso, quando analisamos os pré-requisitos da autonomia, principalmente os relacionados aos fatores internos ao país (como a relação entre as duas frentes e a estrutura produtiva agro-exportadora), vemos grandes fragilidades à busca pela autonomia brasileira. Ou seja, Lula conseguiu diminuir a dependência do Brasil, proporcionando maior autonomia, porém a ausência de alguns fatores cruciais impediram que o país conseguisse suprir todos os pré-requisitos propostos por Jaguaribe para a superação da dependência.

## 5. Considerações Finais

Este trabalho tinha como fim demonstrar se os dois primeiros governos de Lula conseguiram alcançar a condição de autônomo e qual seria o papel desempenhado pelas classes sociais nesse processo. Para isso, foi explorada a teoria da autonomia de Hélio Jaguaribe, recorrendo aos pré-requisitos para a superação da dependência, propostos por ele. Como abordado no primeiro capítulo, com o fim da Guerra Fria, as teorias de Jaguaribe foram consideradas inadequadas para analisar os países do século XXI. Porém, este trabalho demonstrou que suas premissas continuam válidas e possuem alto valor explicativo sobre a relação centro-periferia contemporânea.

Ao analisarmos os dois primeiros governos Lula sob esse viés, podemos chegar a algumas conclusões. Lula foi exitoso em alterar alguns fatores estruturais críticos do Brasil, como a grande desigualdade social interna. Porém, ele também manteve estruturas que perpetuam a dependência brasileira. A principal é a estrutura produtiva, com o aumento das exportações do setor agro-exportador e o da exploração de recursos naturais. Lula também não foi capaz de expurgar as influências externas no país, que se manifestam especialmente sob o viés do (neo)liberalismo.

Embora o liberalismo se faça presente no país há muitas décadas, o fato do presidente Lula ter tido que se manifestar nas eleições de 2002, e não ter alterado as bases das reformas neoliberais durante os seus dois governos (com destaque para o primeiro), demonstra a força que essa corrente tem no país, além de evidenciar a ligação que ela possui com os países centrais. As aberturas do Brasil beneficiaram o grande capital financeiro estrangeiro e retornou o país à sua posição de agro-exportador. A necessidade de capital e de divisas força o país a incentivar esse setor e o da exploração de recursos naturais, por conta da divisão internacional do trabalho, que traz incentivos sistêmicos à essa posição. Isso também se relaciona com a China, que se tornou um dos principais destinos desses produtos.

Os custos elevados para o desenvolvimento da autonomia técnico-empresarial, somados com a escassez de capitais para investimento, criam empecilhos para a manutenção, a longo prazo, de uma formação industrial brasileira. Por isso seria tão necessário um projeto nacional, com um Estado ativo, para que um parque industrial moderno, inovador e competitivo fosse criado. Pois, para Jaguaribe, esta seria a única alternativa para contornar as dificuldades sistêmicas e estruturais desta constituição. E, sem o desenvolvimento industrial integrador, o Brasil continuaria importando, além dos produtos e modos de produção, os insumos culturais dos países centrais. Entretanto, esse projeto demanda uma cooperação ampla entre as classes sociais, necessitando que estas se unam em prol deste mesmo objetivo.

Contudo, a capacidade do neoliberalismo de adentrar as classes sociais brasileiras e se perpetuar no Brasil, dificulta a formação desse projeto, já que um de seus ideais é a formação de um Estado mínimo, atacando o setor público brasileiro. Ou seja, a exposição do Brasil aos afetos externos, a falta de capitais para investimento e a força do neoliberalismo criam percalços de grande relevância para a superação da dependência brasileira. Além disso, durante este trabalho, foi possível percebermos que é possível a formação de uma integração social, como ocorreu na frente neodesenvolvimentista. Essa frente desenvolveu um papel crucial nas inflexões econômicas ocorridas a partir de 2005, tendo sido capazes de proporcionar algumas mudanças na política brasileira.

Isso demonstra que a integração social é relevante e de suma importância para o desenvolvimento brasileiro. Pois, dependendo das circunstâncias, as classes sociais podem acabar se unindo em defesa de um mesmo objetivo, que, nesse caso, foi a maior participação estatal. E, quando elas se unem, elas conseguem promover mudanças promissoras. Todavia, como foi demonstrado, essa frente possuía uma série de contradições internas, sendo esse um ponto de atenção. Outra coisa que podemos aprender com o estudo dos dois primeiros governos Lula é o quanto a política externa pode proporcionar maior autonomia para o Brasil. Além do papel desempenhado pela frente neodesenvolvimentista, foi a política externa uma das maiores responsáveis pela redução da dependência com os países centrais, tendo colocado o Brasil como um ator relevante internacionalmente, diversificado seus parceiros comerciais, suas alianças e fortalecido as empresas nacionais (que conseguiram competir com as do centro imperial).

Com a maior participação social na política externa (claro que com um papel mais proeminente da grande burguesia interna), esse é mais um demonstrativo da importância das classes sociais na busca pela autonomia. Esse fato também pode ser interpretado como a conexão das políticas internas e da política externa. Ao contrário do que ocorria com o “projeto autonomista”, em que não havia participação popular, a política externa de Lula contou com grande variedade de atores, incluindo os sindicatos e as organizações não-governamentais. Dessa forma, podemos concluir que, ao analisarmos os dois primeiros governos Lula sob a luz da teoria da autonomia de Jaguaribe, embora Lula só tenha sido capaz de obter uma autonomia relativa para o Brasil, seus governos promoveram amplas mudanças estruturais no país, destacando as suas políticas sociais. Além disso, essa análise também nos fornece conhecimento acerca dos gargalos a serem superados para o alcance pleno da autonomia brasileira.

## Referências

ALMEIDA, P. R. DE. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista brasileira de política internacional**, v. 47, n. 1, p. 162–184, 2004.

ARAÚJO, R. **A presença do Brasil na América do Sul: integração regional e política externa brasileira em debate**. jul. 2011.

BOITO, A., Jr. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**, p. 1–25, 2003.

BOITO, A., Jr. A burguesia no Governo Lula. **Neoliberalismo y sectores dominantes**, p. 237–263, [s.d.].

BOITO, A., Jr; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, p. 31–38, 2013.

CANNONE, H.; MÜLLER, H. O nacional-desenvolvimentismo de Hélio Jaguaribe: nacionalismo, ideologia e classes sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v. 8, n. 3, p. 57–91, 2020.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. [s.l.] Saraiva, 2008.

FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, v. 13, n. 28, p. 41–80, jun. 2011.

HIRST, M.; DE LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, p. 22–41, dez. 2010.

HURRELL, A. Lula's Brazil: A rising power, but going where? **Current history (New York, N.Y.: 1941)**, v. 107, n. 706, p. 51–57, 2008.

JAGUARIBE, H. **Introdução ao Desenvolvimento Social**. [s.l: s.n.]. 1978.

JAGUARIBE, H. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, v. 12, n. 46, 2011.

JAGUARIBE, H. A alternativa Zelote-Herodiana em sua visão histórica do problema Dependência-Autonomia. Em: **Estudos Filosóficos e Políticos**. [s.l.] Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. p. 15–51.

JAGUARIBE, H.; SALAZAR, G. América Latina dentro del contexto internacional de la actualidad. **Revista mexicana de sociología**, v. 51, n. 3, p. 55, 1989.

LORENZINI, M. E. Pensando desde el Sur: ideas, aportes y contribuciones teórico-conceptuales de Hélio Jaguaribe para comprender las realidades latinoamericanas. Em: SIMONOFF, A. (Ed.). **Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones internacionales**. [s.l: s.n.]. p. 13–33. 2014.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 31, n. 4, p. 507–527, 2011.

PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. DE. Between autonomy and dependency: The place of agency in Brazilian foreign policy. **Brazilian political science review**, v. 12, n. 3, 2018.

RUIZ, J. B.; SIMONOFF, A. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. **Estudios Internacionales - Universidad de Chile**, p. 39–89, 2017.

SIMONOFF, A.; LORENZINI, M. E. Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. **Ibero-americana (Stockholm, Sweden : 1971)**, v. 48, n. 1, p. 96–106, 2019.

SPEKTOR, M. O projeto autonomista na política externa brasileira. Em: **Política Externa, Espaço e Desenvolvimento**. [s.l: s.n.]. p. 17–58. 2014.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, p. 273–335, jul. 2007.