

**Rita Matos Coitinho**

**ENTRE DUAS AMÉRICAS  
(Geografia Política da Inserção do Brasil  
na América Latina)**

Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Doutora em Geografia  
Orientador: Prof Dr. Marcos Aurélio da Silva.

Florianópolis  
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Coitinho, Rita Matos  
ENTRE DUAS AMÉRICAS (Geografia Política da Inserção  
do Brasil na América Latina) / Rita Matos Coitinho  
; orientador, Marcos Aurélio da Silva, 2018.  
317 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas,  
Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis,  
2018.

Inclui referências.

1. Geografia. 2. Brasil . 3. América Latina. 4.  
Integração Regional . 5. Política Externa. I. da  
Silva, Marcos Aurélio. II. Universidade Federal de  
Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em  
Geografia. III. Título.

**Rita Matos Coitinho**

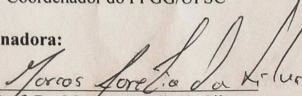
**Entre duas Américas - Geografia Política da inserção do  
Brasil na América Latina**

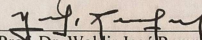
Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do  
Título de "Doutor em Geografia", e aprovada em sua forma  
final pelo Programa de Pós-graduação em Geografia.

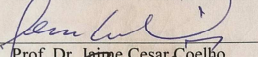
Florianópolis, 06 de abril de 2018.

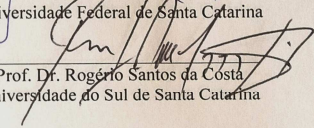
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Elson Manoel Pereira  
Coordenador do PPG/UFSC

**Banca Examinadora:**

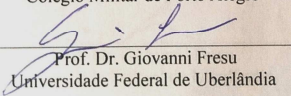
  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Marcos Aurélio da Silva  
Universidade Federal de Santa Catarina

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Waldir José Rampinelli  
Universidade Federal de Santa Catarina

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Jaime Cesar Coelho  
Universidade Federal de Santa Catarina

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Rogério Santos da Costa  
Universidade do Sul de Santa Catarina

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Diego Pautasso (Videoconferência)  
Colégio Militar de Porto Alegre

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Giovanni Fresu  
Universidade Federal de Uberlândia





Para Anita e Camilo, a quem dedico todos os meus esforços para que no futuro vivam em uma América unida e soberana.



## AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa, agora uma tese de doutorado aprovada no âmbito do Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, é o resultado de um longo percurso, no qual os anos de minha formação inicial como cientista social e mestra em Sociologia entrelaçam-se com o interesse, desenvolvido desde muito cedo, pela política e pela produção literária, histórica e sociológica sobre o Brasil e a América Latina. Neste percurso contei com o auxílio e o estímulo de muitas pessoas e não será possível citar a todos e todas sem incorrer em injustiças, frutos dos meus lapsos de memória.

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, Gledes e João Batista, a quem devo minha formação. Com eles aprendi o valor dos estudos, da disciplina e de se ter uma postura crítica diante do mundo, o que implica em buscar as razões profundas de minhas inquietações. Agradeço ao Bruno, meu companheiro, pela parceria e pelo estímulo; de certa maneira essa tese resulta de nossas conversas infinitas sobre os problemas do Brasil. Ao Camilo e à Anita, meus filhos, pelo carinho e pela paciência naqueles momentos críticos em que minha atenção precisou ficar mais voltada aos estudos do que às coisas da família.

Um agradecimento muito especial ao professor Marcos Aurélio da Silva que, além de ter orientado essa pesquisa, foi quem me apresentou a Geografia e seus debates fundamentais, além do pensamento de Milton Santos, sem o qual hoje me parece impossível realizar qualquer trabalho sério acerca formação social brasileira e seus nexos internacionais. Foi também o professor Marcos quem insistiu para que as categorias gramscianas fossem mais exploradas no trabalho. O resultado final demonstra que o desenvolvimento da pesquisa dentro dos marcos teóricos da Geografia Política e da produção de Antonio Gramsci, com todas as articulações interdisciplinares que essa escolha implica, foram decisivos para a articulação dos temas e para a elaboração dos argumentos centrais.

Quero destacar ainda o apoio do professor Waldir Rampinelli, cujas influências nesse trabalho remontam à disciplina por ele ministrada, sobre Imperialismo e Cultura na América Latina e, ainda, às inúmeras conversas na universidade e em torno de uma xícara de café. O professor Rampinelli foi muito generoso emprestando-me inúmeros livros de sua biblioteca, sem os quais essa pesquisa teria muitas falhas. Agradeço também por sua contribuição durante o processo de

qualificação da tese e, ainda, por seus comentários na defesa, muitos dos quais estimulam pesquisas futuras.

Agradeço ao Gianni Fresu pela colaboração e relação de confiança que estabelecemos nos últimos anos e pelas observações, todas muito pertinentes, feitas na qualificação do projeto e também na defesa da tese. Todas elas contribuíram para tornar mais preciso o texto que aqui apresentamos. Gianni tem me confiado as traduções de alguns de seus textos, com os quais tenho aprendido muito. Há muito de seu pensamento e de seu esforço por divulgar o pensamento de Antonio Gramsci nesta tese.

Fui aluna do professor Jaime Coelho na disciplina Economia Política Internacional em 2015. Posso dizer que meu projeto de pesquisa, apresentado em 2013 ainda no processo seletivo do PPGG, sofreu uma mudança radical depois dos estudos realizados na disciplina EPI. Agradeço por isso ao professor Jaime e também pela sua disposição em compor a banca de avaliação da tese, onde apresentou considerações que estimulam a continuidade dessa pesquisa em um momento posterior.

Também fui aluna do professor Rogério Costa, que compôs a banca de avaliação. O professor Rogério estava, no meu primeiro ano do curso de doutorado, atuando como professor visitante no PPGG. Ele ofereceu uma disciplina sobre multipolaridade e blocos regionais que foi muito importante tanto para delimitar conceitualmente a pesquisa quanto para a construção, de maneira mais geral, do argumento teórico. Foi também muito importante a sua participação na avaliação da tese.

Agradeço ainda ao professor Diego Pautasso tanto pelas observações acerca da tese – que trouxe temas que pretendo desenvolver em trabalhos posteriores – quanto pelos artigos de sua autoria que me enviou - todos foram muito significativos na construção teórica da tese, especialmente no tocante ao terceiro capítulo.

Sou grata a todo o corpo de professores do PPGG e também de PPGRI, onde cursei várias disciplinas e às servidoras do PPGG, Renata e Helena, por terem propiciado as condições para esses anos de muito aprendizado.

Agradeço ao Instituto Brasileiro de Museus por ter me concedido os 30 meses finais de licença remunerada, sem os quais essa pesquisa provavelmente não poderia ter sido finalizada. Aos meus colegas do IBRAM, pelo apoio e pela parceria nos anos em que cursei as disciplinas do PPGG cumprindo horário especial no trabalho. Não foi fácil e não teria sido possível sem a compreensão dos/as colegas.

A lista de agradecimentos é longa, há ainda os amigos e as amigas que estiveram presentes nesse longo processo, os professores de outros tempos, dos quais guardo boas memórias e ensinamentos. Não é possível, até por razões de espaço, citar a todos, mas lembro aqui especialmente dos professores Remy Fontana, Bernadete Wrublevsky Aued e Rafael Bastos, dos meus anos de graduação. João Nilson, professor de literatura e grande amigo. Marisa Veloso, professora de sociologia brasileira da UnB, onde fiz o mestrado e me apaixonei, uma vez mais, pelo pensamento social brasileiro. O professor Henrique Carlos de Castro, atualmente na UFRGS, mas que conheci no CEPAC/UNB, que nunca desistiu de me sugerir que fizesse o doutorado e teve a gentileza de me enviar uma carta de recomendação. A professora Maria Eugênia, do departamento de antropologia da UFSC, com quem cursei Antropologia da Arte como aluna especial, também me auxiliou, gentilmente, com uma carta. Sou grata também ao amigo José Reinaldo de Carvalho por me estimular a voltar a escrever numa época em que eu estava afastada da produção teórica e pelo valioso material sobre o Foro de São Paulo. Eu não conseguiria encontrar sozinha algumas dessas publicações, tão valiosas para o desenvolvimento da tese. Agradeço ao professor Valter Pomar pela boa vontade em responder as perguntas que lhe enviei nos últimos meses da pesquisa a fim de confirmar as conclusões que eu vinha tirando da leitura dos documentos.

Claro está que se essa pesquisa pode, de alguma forma, oferecer uma pequena contribuição para o pensamento social brasileiro, os méritos são coletivos; muitas foram as mãos que escreveram esse texto. Por outro lado, todas as insuficiências e problemas que venham a ser apontados são de minha inteira responsabilidade.

Agradeço ainda a todas e todos que lutaram no passado e lutam no presente para a construção e a manutenção da universidade pública, gratuita e de qualidade, à qual devo toda minha formação, desde o ensino fundamental até o doutorado.



## RESUMO

Esta pesquisa propõe-se a investigar as razões da posição titubeante do Brasil entre o alinhamento político, econômico e ideológico com os Estados Unidos da América e a opção regionalista, latinoamericana, marcadamente autonomista em relação aos EUA e, geralmente, articulada a projetos nacional-desenvolvimentistas. Estas mudanças de perspectiva derivam dos projetos societários que orientam a ação dos blocos políticos na condução do Estado Nacional. Esta história é, ela própria, a história das disputas dos grupos sociais em torno do controle do Estado e das suas relações, mais ou menos próximas, com os interesses políticos e econômicos da potência dominante no continente. Trabalha-se aqui com a hipótese de que os limites dos projetos de autonomia e integração regional estão relacionados aos limites históricos das classes dirigentes e suas relações com o imperialismo estadunidense. Diante disto, delinea-se o objetivo geral da pesquisa, que é demonstrar o vínculo direto entre a atuação do imperialismo dos EUA e a oscilação de projetos das classes dirigentes brasileiras voltados às relações com as Américas.

Para tanto, a tese dedica-se, nos dois primeiros capítulos, a esclarecer a natureza das relações entre o Brasil e os EUA, bem como as peculiaridades da formação social brasileira e as implicações dessas particularidades no desenvolvimento de suas relações internacionais. Nos dois capítulos seguintes serão analisados dois momentos históricos distintos: os governos Jânio Quadros / João Goulart e governos Lula/Dilma. O recorte deve-se à peculiaridade desses dois momentos, nos quais se verifica uma orientação de política externa claramente desafiadora à hegemonia dos EUA com um viés emancipatório. Essa última ressalva é importante, pois como mostraremos ao longo do texto, houve outros projetos de integração regional ou de política externa autônoma. O que une os dois períodos históricos estudados é a orientação reformista, na qual a política externa aparece como ferramenta de construção de um espaço continental integrado que visa à superação das desigualdades. Como iremos demonstrar, nesses dois momentos o desenvolvimento de novas linhas de política externa obedeceu aos anseios de grupos sociais que se opunham às linhas emanadas dos consensos construídos a partir das orientações derivadas da Política Externa dos Estados Unidos da América.

### **Palavras-chave:**

Brasil – América Latina – Estados Unidos – Integração Regional – Política Externa





## ABSTRACT

This research aims to investigate the reasons for Brazil's hesitant position between the political, economic and ideological alignment with the United States of America and the regionalist, Latin American option, markedly autonomous in relation to the USA and generally articulated with the ideology of national developmentism. These changes on perspective derive from the projects of society that guide the action of the political blocs in the conduct of the National State. This history is itself the history of the disputes of social groups over control of the state and its relations and its identification with the political and economic interests of the dominant power in the continent. We work with the hypothesis that the limits of the projects of autonomy and regional integration are related to the historical limits of the ruling classes and their relations with US imperialism. In view of this, the general objective of the research is outlined, which is, to demonstrate the direct link between the performance of US imperialism and the oscillation of projects of the Brazilian ruling classes focused on relations with the Americas.

For this purpose, in the first two chapters, the thesis focuses on the nature of relations between Brazil and the United States, as well as the peculiarities of Brazilian social formation and the implications of these particularities in the development of its international relations. The following two chapters analyze two distinct historical moments: the governments Jânio Quadros / João Goulart and the governments Lula / Dilma. The cut is due to the peculiarity of these two moments, in which there is a foreign policy orientation clearly challenging US hegemony with an emancipatory bias. This last proviso is important because - as we will show throughout the text - there were other projects of regional integration or autonomous foreign policy. What unites the two historical periods studied is the reformist orientation, in which foreign policy appears as a tool for building an integrated continental space that seeks to overcome inequalities. As we will demonstrate, in these two moments the development of new foreign policy lines obeyed the aspirations of social groups that opposed the lines emanating from the consensus built from the orientations derived from the United States Foreign Policy.

### **Key-Words:**

Brazil – Latin America – USA – Regional Integration – Foreign Policy



## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 01: A expansão territorial dos Estados Unidos: 1803-1853 ....70



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Exportações Brasileiras para o Mercosul entre 2013 e 2015 por tipo de produto .....	206
Gráfico 2 – Brasil/China: Exportações brasileiras por fator agregado (2015).....	208
Gráfico 3 – Brasil/China: Importações brasileiras por fator agregado (2015).....	209
Gráfico 4 – Exportações brasileiras para os EUA, por grupo de produtos (%) – 2015.....	211



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 01: Taxa de crescimento do PIB: ótica da oferta (em %)	205
Tabela 02: Balanço de pagamentos: contas selecionadas	213
Tabela 03: Composição das exportações brasileiras para Venezuela	218





## LISTA DE SIGLAS E ABREVIÇÕES

ABIMAQ - Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos  
ALADI – Associação Latinoamericana de Integração  
ALALC - Associação Latinoamericana de Livre Comércio  
ALBA – Alternativa Bolivariana das Américas  
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas  
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento  
BRICS – Acrônimo para Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul  
CELAC – Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos  
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina  
CIA – Central Intelligence Agency  
CNA – Confederação Nacional da Agricultura  
CNI – Confederação Nacional da Indústria  
COLESTE - Coordenação do Comércio com o Leste Europeu  
COSIPLAN - Conselho Sulamericano de Infraestrutura e Planejamento  
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
DEM – Democratas (Partido)  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
EUA – Estados Unidos da América  
FCES - Fórum Consultivo Econômico e Social  
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FOCEM - Fundo de Convergência Estrutural  
IBAD - Instituto Brasileiro de Ação Democrática  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial  
IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana  
IPES - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais  
ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros  
JK – Juscelino Kubitschek  
MEC – Ministério da Educação  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MRE – Ministério de Relações Exteriores  
MTCR - Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis  
MTR - Movimento Trabalhista Renovador  
NAFTA - North American Free Trade Agreement  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas  
OPA – Operação Panamericana  
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo  
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PCB – Partido Comunista do Brasil / Partido Comunista Brasileiro  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PCU – Partido Comunista Uruguaio  
PDC – Partido Democrata Cristão  
PEA – População Economicamente Ativa  
PEI – Política Externa Independente  
PETROBRÁS – Petróleo Brasileiro S.A.  
PIS – Programa de Integração Social  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNBE - Pensamento Nacional das Bases Empresariais  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PSD – Partido Social Democrático  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSUV – Partido Socialista Unificado da Venezuela  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
RPC – República Popular da China  
SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia  
SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito  
TEC – Tarifa Externa Comum  
TNP – Tratado de Não Proliferação Nuclear  
TRIPS - Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights  
UDN – União Democrática Nacional  
UNASUL/UNASUR – União das Nações Sul-Americanas  
UNE – União Nacional dos Estudantes  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
USAID – United States Agency for International Development

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	1
Capítulo I.....	39
Angloamérica ( <i>pax americana</i> ).....	39
1.1– A dialética do nosso tempo.....	40
1.1.1- Imperialismo .....	40
1.1.2 - Hegemonia .....	54
1.1.3 – O imperialismo hegemônico.....	62
Capítulo II - Revolução passiva e limitações aos projetos de autonomia.89	
2.1 – Revolução passiva: conceito e aplicação à realidade brasileira .....	90
2.2 –Intelectuais tradicionais, burocracia e modernização .....	95
2.3 – Estado Nacional e Imperialismo.....	112
Capítulo III - O Brasil Autonomista.....	119
3.1 –Governos Jânio Quadros / João Goulart: da busca por autonomia ao conflito .....	121
3.2 –Sobre o “interesse nacional” .....	136
3.4 – Uma política “precoce” .....	150
3.5 – Solidariedade a Cuba, ditaduras militares e exílios: o despertar da esquerda latinoamericana .....	153
Capítulo IV - O Brasil sulamericano.....	163
4.1 – Política Externa nos Governos do Partido dos Trabalhadores: continuidade ou mudança de rota?.....	164
4.2 - O PT e o projeto popular de integração.....	182
4.3 - O Itamaraty e o conceito de América do Sul: reflexões sobre o papel da burocracia na formulação da Política Externa.....	192
4.4 – A outra batalha da Política Externa .....	201
CONCLUSÃO .....	225
REFERÊNCIAS.....	235
Anexos.....	253
Anexo 01: Página do informativo comunista “Novos Rumos” sobre o nascente movimento de solidariedade à Cuba.....	255
Anexo 02: Extrato da página 3 do relatório final do Congresso Continental de Solidariedade à Cuba (Niterói, 1963). .....	257

Anexo 03: Programa do Partido dos Trabalhadores.....	259
Anexo 04 - "Carta ao povo brasileiro.....	287
Anexo 05 - Entrevista de Valter Pomar* .....	293

## INTRODUÇÃO

A aproximação cada vez maior de nossas repúblicas é um ideal possível, cuja realização devemos preparar mediante um programa de reformas construtoras dentro de cada Estado atual. Entre estas reformas, deve figurar em primeira linha uma disposição que outorgue, como reciprocidade, direitos e deveres de cidadania aos nativos das repúblicas irmãs, com a delimitação, se quiserem no momento, da primeira magistratura e dos principais ministérios (Manuel Ugarte).

A ideia de uma “Pátria Latinoamericana”, ou de uma “Pátria Grande”, nas palavras do argentino Manuel Ugarte, habita, há pelo menos 150 anos, o imaginário de escritores, acadêmicos, artistas e militantes políticos do México à Patagônia. No Brasil, contudo, as iniciativas de regionalismo político e econômico, como o Mercosul, nascido no final dos anos 1980 e outras mais recentes, como a Unasul e a CELAC, atraem o interesse de acadêmicos e ocupam a agenda do Ministério de Relações Exteriores – que em recente reestruturação interna criou uma secretaria voltada às questões do regionalismo sulamericano –, mas são pouco conhecidas da maior parte da população. O debate público sobre a integração regional apenas ganhou projeção (fora dos fóruns de especializados e das universidades) nos últimos anos a partir de uma abordagem negativa por parte dos meios de comunicação, voltada a deslegitimar as iniciativas de política externa dos governos do Partido dos Trabalhadores. Os debates do Parlasul – o Parlamento do Mercosul – não são noticiados e pouco se sabe sobre as funções dessa instituição que visa ampliar a participação da sociedade nos mecanismos de integração do Mercosul.

A política externa é, em geral, pouco abordada publicamente, sendo considerada tema reservado aos “especialistas”. Porém, em alguns episódios ela foi muito trabalhada pelos meios de comunicação em oposição ao governo federal. Durante o segundo governo de Vargas (1951 a 1954), as tratativas promovidas pela chancelaria da Argentina peronista, com vistas à concertação entre Brasil, Chile e Argentina, foi tema de editoriais e manchetes, onde especulava-se sobre a aproximação de Vargas com o sindicalismo peronista. As especulações em torno das negociações do novo “Pacto ABC” ganharam contornos de agitação

antivarguista e antiargentina – falava-se mesmo em “expansionismo argentino” –, gerando grande impacto na opinião das camadas médias, que naqueles tempos já desempenhavam importante papel político em um país que se urbanizava.

Também a Política Externa Independente (PEI), iniciada com Jânio Quadros e continuada por João Goulart trouxe o tema da política externa aos jornais, onde expressava-se o descontentamento dos setores mais conservadores, para quem a PEI afastava o Brasil de seu aliado “natural” – os EUA – e o aproximava do comunismo. O chanceler San Tiago Dantas, apelidado por parte da mídia como “o chanceler vermelho”, foi tema de críticas explícitas nos editoriais dos grandes jornais de circulação nacional. Mais recentemente, nos dois governos de Lula e, ainda mais marcadamente durante os governos de Dilma Rousseff, onde os oligopólios de comunicação jogaram papel central na desestabilização e agitação da população com vistas à derrubada do governo, a Política Externa ressurgiu como temário dos jornais e noticiários de rádio e televisão. As articulações em torno da UNASUL e da CELAC, o fortalecimento do MERCOSUL, o financiamento, pelo BNDES, de obras de infraestrutura no continente e a maior autonomia nos fóruns internacionais tornaram-se, todos, tema de críticas contundentes a uma suposta “ideologização<sup>1</sup>” da política externa.

Como se pode notar, as questões relativas ao posicionamento do Estado brasileiro são apropriadas pelos meios de comunicação e jogadas ao público quando divergem de uma certa linha de atuação, que é apresentada como livre de ideologias. Os meios de comunicação no Brasil são, em sua maioria, dirigidos por grupos econômicos cujos interesses coincidem com os internacionais, uma vez que parte importante de seu capital está nas mãos de conglomerados estrangeiros. Como aponta Arroyo (2015), os “grandes grupos econômicos dedicados à produção de notícias e propaganda operam com a pretensão de gerar consensos (que quase sempre conseguem)”. De fato, nesses três momentos da história mencionados acima, as mídias empresariais jogaram papel central na promoção de ideias como a desconfiança em relação aos países vizinhos, o temor ao socialismo e ao comunismo e na propagação dos valores do “liberalismo” das grandes potências internacionais.

Em um sentido inverso aos consensos das corporações da comunicação, certa produção cultural, ligada aos movimentos de

---

<sup>1</sup>É de se notar que, para a grande mídia, só há “ideologia” nos programas político de esquerda.

resistência – na música, no teatro, na literatura e nas ciências sociais –, apegando-se a uma identidade comum das nações ao sul do Rio Bravo, uma espécie de “destino histórico interrompido”, que é a América Latina. Para um historiador como Jorge Abelardo Ramos a “nação latinoamericana” foi separada – “balcanizada” – pela ação da diplomacia inglesa e estadunidense – e em alguns casos, como na América Central, pela atuação de bandoleiros e agitadores a soldo do governo dos EUA. Reagrupá-la seria, portanto, uma tarefa histórica. Na mesma linha argumenta Theotônio dos Santos:

(...) a integração sul-americana é mais que uma questão econômica, é um fenômeno de longa duração, expressão de um destino histórico. A crescente incorporação do Brasil nesta frente sulamericana, tão desprezada historicamente pela nossa oligarquia, é um fator decisivo para viabilizar este projeto histórico (SANTOS, 2011<sup>2</sup>).

Concretamente, no entanto, a América Latina nasce de uma história comum de exploração ibérica sobre povos diversos e de processos de descolonização mais ou menos concomitantes, porém distintos. Como mostra Darcy Ribeiro (2007), os processos de dominação espanhol e português realizaram-se sobre territórios já habitados e adaptaram-se à realidade encontrada. O Brasil, assim como Cuba e Colômbia, constituíram-se como nações em que o componente africano na constituição da língua e da cultura tem um peso mais significativo do que em outras regiões das Américas. A escravidão teve um impacto muito significativo na formação dessas sociedades. Por outro lado, as nações mesoamericanas e andinas não podem ser compreendidas sem que se investigue a influência dos costumes e da organização social Inca ou Asteca, bem como de práticas similares à servidão, como a mita, adotadas durante o domínio espanhol e vigentes ainda durante parte do século XX e objeto de resistências e grandes levantes indígenas. Essas ex-colônias constituíram-se como Estados autônomos atendendo a interesses das próprias oligarquias ali instaladas, em graus maiores ou menores de articulação com as potências econômicas em ascensão. No caso do Brasil, a transposição do Estado

---

2 Em: <http://theotoniiodossantos.blogspot.com.br/> Último acesso em 23-05-2015 e também em <http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/theotonio-dos-santos-integracao-sul-americana-e-longa-duracao/04022013/> (2013 – último acesso em 28/02/2018).

português ainda durante a colônia, com a transmigração da família real em 1808, conferiu ao processo de independência peculiaridades que não se verificam na formação dos demais Estados que se libertavam do jugo espanhol. Da mesma maneira, a força dos interesses comerciais britânicos no Prata e a constituição *sui generis* da oligarquia portenha conferiu ao processo de formação do Estado Argentino diferenças importantes em relação aos processos de independência da *Gran Colômbia*.

Essa rápida digressão histórica serve para justificar nossa primeira impressão a respeito da ideia de “pátria grande”: a de que ela existe essencialmente como projeto, emanado de uma certa concepção histórico-social que nasce da resistência. Parece ser, por um lado, como aquilo que Said (2007) descreve na construção da ideia europeia de “oriente”: um conceito criado para uniformizar o outro e torná-lo passível de uma explicação coerente com as ideias dos europeus sobre si mesmos e sobre o mundo. Por outro lado, no entanto, o próprio conceito que uniformiza para o domínio pode funcionar para criar possibilidades de resistência, na medida em que é incorporado às narrativas de conteúdo emancipatório. Nas palavras de Said, “as grandiosas narrativas de emancipação e esclarecimento mobilizaram povos no mundo colonial para que se erguessem e acabassem com a sujeição imperial” (SAID, 2011: 11).

As repúblicas latinoamericanas, separadas ao longo de seu processo de constituição enquanto territórios autônomos, encontram na concertação a alternativa de fortalecimento mútuo diante de uma ameaça comum: a expansão do domínio econômico, político e cultural dos EUA a partir da Doutrina Monroe e, mais intensamente, da constituição das Américas como “protetorado” e área de exclusividade estadunidense depois do término da Segunda Guerra Mundial. A emergência desse novo desafio histórico à autonomia das nações cria sua antítese, que é a unificação dos povos subordinados em um projeto comum. As fronteiras geográficas, que a rigor são arbitrárias, pois que resultam do processo histórico, acompanham, no dizer de Said (2011), as fronteiras sociais, étnicas e culturais.

Dessa maneira a América Latina assume um sentido histórico concreto, que não se apresenta, conforme a formulação de Hugo Achugar (*apud* RAMA, 2015:12), como simples somatório de unidades político-geográficas, mas sim como uma concepção histórico-cultural vinculada a um projeto de pátria grande. Esse projeto, que emana da *resistência*, orienta a prática política dos setores subordinados, que nele projetam sua emancipação. Assim, a ideia de América Latina, nascida



de uma construção teórico-cultural, assume um papel central na orientação da ação histórica das classes subordinadas e materializa-se enquanto luta real. Conforme Sahllins (2008:27), “a cultura pode até estabelecer condições para o processo histórico, mas é dissolvida e reformulada na prática material, de modo que a história se torna realização, na forma de sociedade, dos recursos efetivos que as pessoas colocam em jogo”.

Para Octavio Ianni (1974) as políticas exteriores dos países da América Latina definem-se por uma ótica negativa, qual seja, são decisivamente determinadas pelas relações econômicas, políticas e militares com os Estados Unidos. Rodrigues (1966) localiza na adesão do Brasil ao “sistema panamericano”, organizado pelos EUA, a inflexão brasileira a uma identidade latinoamericana, aquilo que nos diferencia, enquanto grupo de nações iberoamericanas e subdesenvolvidas, da superpotência anglófona.

Fazemos aqui uma ressalva: quando nos referimos às nações latinoamericanas, não devemos esquecer que se trata de um conjunto de Estados e que, internamente a cada unidade, desenvolvem-se lutas, que são decisivas para o posicionamento de cada uma dessas unidades políticas diante do conjunto de nações latinoamericanas e, por óbvio, diante das demais nações do globo. Assim, é preciso não incorrer em um problema teórico elementar, aquele das análises que atribuem vida própria aos Estados, abstraindo-se as correlações de força internas. O primeiro esforço analítico necessário é o de localizar, nesses Estados, as forças sociais que os empurram a buscar autonomia, em certos momentos, ou a abandoná-la e aceitar a condição de protetorado dos EUA – este também um Estado orientado por determinadas forças sociais e econômicas. Isso, é claro, implica a consideração da atividade político-cultural latinoamericana como fruto da ação do ser histórico.

Essa visão totalizante refere-se àquela que assume a América Latina como um corpo vivo, provocador de tensões e lutas, as quais configuram uma identidade cultural particular. Nas palavras de Achugar (*apud* RAMA, 2015: 12), “um corpo trabalhado por contradições e paradoxos, pelo fato de ser considerado o espaço de uma luta ideológica, cultural e social”. Achugar lembra, em seu prólogo ao livro de Angel Rama, *Cidade das Letras*, que aquele autor, “à moda de José Martí, tentou incluir nossa cultura no tronco universal”. Por essa visão, “latinoamericanismo não é sinônimo de autoctonismo”, e “ser latinoamericano é uma *tarefa histórica e social*<sup>3</sup> e supõe a exigência de

---

<sup>3</sup>Grifo nosso.

não nos permitirmos o simplismo e, menos ainda, o conformismo” (Achugar, *apud* RAMA, 2015:13). A “pátria grande”, apresentada dessa maneira, como tarefa inconclusa e necessária, que parte de suas especificidades, mas também de um conteúdo emancipatório universal, apresenta-se como objeto central da reflexão social de nosso tempo, sendo necessário desvendar as peculiaridades dessas nações que se constroem historicamente em conjunto e, simultaneamente, à margem umas das outras.

Desta maneira, é preciso considerar que as relações entre os países latinoamericanos e os Estados Unidos “estão fortemente impregnadas de situações de acomodação e conflito, ou submissão e antagonismo” (IANNI, 1974: 05). Essas situações refletem a maneira pela qual as classes dominantes dos EUA exercem sua hegemonia e “o modo pelo qual as distintas classes sociais, no interior das sociedades latinoamericanas, incorporam e elaboram essas relações de acomodação e conflito” (IANNI, 1974, p. 5).

É de Simón Bolívar a ideia original de se criar uma grande federação com as repúblicas de fala hispânica. Para ele, que se empenhava em organizar uma nação livre a partir do que deixavam três séculos de exploração colonial, a unidade era central ao sucesso da nascente república e o que lhe possibilitaria posicionar-se soberanamente no cenário mundial. O libertador da Grande Colômbia viveu para ver a fragmentação de sua própria pátria (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru), bem como daquelas do General San Martín, mais ao Sul. Essas forças centrífugas que agiram sobre os territórios recém libertos do jugo espanhol refletiram os interesses políticos específicos das elites *criollos*<sup>4</sup> locais, em consonância com as pressões econômicas exercidas pelas potências da época, especialmente a Inglaterra, no caso da América do Sul e dos Estados Unidos da América no que toca à América Central e ao Caribe. Somente a porção portuguesa das antigas colônias, o Império do Brasil, permaneceu unido. No entanto essa unidade territorial não foi automática, mas garantida pela ação decidida do poder central estabelecido no Rio de Janeiro, que

---

<sup>4</sup> Denomina-se “*criollos*” aos hispano-americanos descendentes de espanhóis, que buscavam diferenciar-se tanto dos espa“É uma ideia grandiosa pretender formar de todo o mundo novo uma só nação com um só vínculo, que ligue suas partes entre si e com o todo. Já que tem uma mesma origem, uma mesma língua, mesmos costumes e uma religião, deveria, por conseguinte, ter um só governo que confederasse os diferentes Estados que haverão de formar-se”...nhóis recém emigrados quanto dos descendentes dos diversos povos originários da América.

sufocou todas as revoltas e articulou alianças com parte dos setores dominantes nas províncias do Norte, Nordeste e Sul.

Antes que a Grande Colômbia se dividisse, Bolívar procurou colocar a ideia da integração latinoamericana em prática, promovendo o *Congresso Anfictiônico do Panamá* (1826). Embora sem o engajamento imaginado por Bolívar por grande parte dos novos países independentes (o representante brasileiro, por exemplo, nunca chegou ao congresso), o Congresso do Panamá foi um acontecimento importante na história do continente, e é o precursor de muitas das iniciativas de confederações e organizações internacionais destinadas a manter a paz e a concertação entre países. Conforme Aleixo,

Os artigos II e XXI do Tratado do Panamá são antecedentes lógicos do artigo X da Liga das Nações, que trata da garantia da independência política e integridade territorial dos estados. A respeito, o renomado internacionalista francês Albert de la Pradelle dizia que “o artigo X do Pacto da Sociedade das Nações não é mais do que a aplicação ao mundo inteiro das doutrinas de Simón Bolívar (ALEIXO, 2000: 172).

A ideia de “Pátria Grande”, ou mesmo de duas Américas, a do norte, resultante das independências da ex-colônias inglesas e uma confederação de Estados que se tornavam independentes da Espanha, nasceu com as lutas de independência lideradas por Simón Bolívar. Já na Carta da Jamaica, “o libertador” apontava para a formação, em nosso continente, de uma federação de Estados independentes, “um só governo que confederasse os diferentes Estados que haverão de formar-se”.

O cubano José Martí, conforme lembra Juan Marinello (2005), em fins do século XIX chamou a atenção para a imensa fratura existente entre as “duas Américas” abrigadas no mesmo continente. Nas palavras de Martí: “(...) *del arado nació la América del Norte y la española del perro de presa*”. Essa distinção radical, fundada na oposição entre o desenvolvimento e o saque, estava destinada a transformar-se em “oposição encarniçada”. Essa grande diferenciação entre a parte norte e o restante do continente americano teria sido tal que, em fins do século XIX, Martí concluiu que: “Na América há dois povos, e não mais de dois, de alma muito distinta por suas origens, antecedentes e costumes, e apenas semelhantes na identidade fundamental humana” (MARINELLO, *apud* MARTÍ, 2005: XI). Antes, dissera:

(...) o dever urgente de nossa América é mostrar-se como é: unida em alma e intenção, vencedora veloz de um passado sufocante, manchada apenas com o sangue do adubo, arrancado das mãos, na luta com as ruínas, e o das veias que nossos donos furaram. O desprezo do formidável vizinho, que nos desconhece, é o maior perigo de nossa América (MARTÍ: 2005: 39).

José Martí tomou de Simón Bolívar o ideal de unidade dos povos ao sul do Rio Bravo. Ele já visualizava as tendências do grande país do Norte à expansão econômica e territorial sobre o continente. Certamente Martí foi o primeiro pensador antiimperialista da América e enxergava na união dos latinoamericanos o antídoto para a dominação angloamericana:

(...) já ressoa o hino unânime; a atual geração leva às costas, pelo caminho adubado por seus pais sublimes, a América trabalhadora; do rio Bravo ao estreito de Magalhães, sentado no dorso do condor, espalhou o Grande Semi<sup>5</sup>, nas nações românticas do continente e nas ilhas doloridas do mar, a semente da América nova! (MARTÍ, 2005: 39).

O intelectual argentino Manuel Ugarte (1875-1951) dedicou-se a lutar pela construção do que ele chamava de “Pátria Grande”: uma federação das repúblicas latinoamericanas. Ele foi o primeiro a incluir claramente em seus textos referências ao Brasil, como parte da “grande nação latinoamericana”. Nos textos de Martí as referências são sempre a uma “hispanoamérica”, enquanto que nos textos de Bolívar percebe-se que a única monarquia do continente inspirava-lhe desconfiança, embora o Brasil tenha sido oficialmente convidado ao Congresso do Panamá, enquanto os EUA foram deliberadamente excluídos.

Ligado ao Partido Socialista da Argentina, Ugarte esteve presente no Congresso de Stuttgart de 1907, sendo o único representante da América Latina e lá, conforme Ramos (2014), posicionou-se, juntamente com figuras como Lênin e Rosa

---

<sup>5</sup> Conforme os editores da edição de 2005 dos textos de Martí, aqui utilizada, *Semi* era um ídolo de origem taíno que representa, de acordo com uma concepção animista, as forças da Natureza.

Luxemburgo, contra as teses colonialistas do socialdemocrata holandês Henri Van Kol, que apoiava a política colonial por entendê-la como uma “obra de civilização” (RAMOS, 2014:15). Ugarte sintetizou, em sua obra política, os principais ideais latinoamericanistas, defendendo a formação de uma federação que englobasse o conjunto dos Estados de fala hispânica e portuguesa do continente. A construção dessa federação seria, ao mesmo tempo, uma luta contra o imperialismo europeu e estadunidense e um processo de construção nacional. Esquecida na Argentina, a obra de Ugarte foi muito bem recebida no México nacionalista de Lázaro Cárdenas, por Sandino, na Nicarágua, e por Haya de la Torre, no Peru. Todos esses personagens foram, em seu tempo, entusiastas de uma “nação latinoamericana”, combinando ideias antiimperialistas a projetos variados de justiça social. Com diferentes abordagens, todos remeteram-se ao ideal de construção de uma nação latinoamericana e, diante deste projeto, olhavam com desconfianças para os EUA.

Em um estudo exaustivo sobre a construção do “sistema americano”, que veio a originar a Organização dos Estados Americanos, Connel-Smith (1982) demonstrou que a expansão do poder dos EUA sobre o continente fundou-se, desde os anos 1820, em dois “dogmas”: o isolacionismo e a “doutrina Monroe”. Conforme o autor,

Os três aspectos principais da política exterior estadunidense são:

1. A preocupação com a segurança nacional, contando como ponto nevrálgico a região próxima ao Canal do Panamá;
2. A promoção de seu comércio exterior, já que a América Latina é um importante campo de inversões estrangeiras e fonte de matérias primas;
3. Um certo sentido missionário que o levou a tratar de promover na América Latina suas próprias ideias democráticas e de empresa privada. (CONNEL-SMITH, 1982: 16)

Desde a ascensão dos EUA como nação independente e unificada, o fator poder sempre configurou o sistema interamericano: o poder do maior país do hemisfério, formado pelo movimento centrífugo de união das 13 colônias e, em seguida, pela expansão a Oeste e ao Sul,

abarcando 2.400.000km<sup>2</sup> território do México por meio da guerra. Para Connel-Smith, os planos de Bolívar de cooperação internacional no hemisfério ocidental diferiam, em muito, do sistema americano postulado por Monroe. Bolívar desejava uma agrupação hispanoamericana com o apoio da Grã-Bretanha, enquanto os EUA apoiavam-se na doutrina de Monroe em reação à influência europeia (especialmente da Santa Aliança) sobre o continente. Assim, o projeto de um “sistema interamericano se origina no conceito de Monroe e não de Bolívar” (CONNEL-SMITH, 1982: 19).

Diferente da concepção de “pátria grande” de Bolívar, a base ideológica do sistema americano é constituída pela ideia de “Continente Americano”, cuja expressão mais efetiva foi constituída pela Doutrina Monroe. Para Connel-Smith,

O conceito de um sistema americano parte de uma ideia inerente a situação americana. Declaração do presidente Monroe, em 2 de dezembro de 1823, postulava a existência de um sistema americano separado e afirmava que incluía a totalidade do hemisfério ocidental, fora do controle europeu efetivo (CONNEL-SMITH, 1982:25).

O caráter unilateral da política dos EUA, como política nacional da maior potência do hemisfério ocidental, que limita a liberdade de ação de seus vizinhos mais fracos, mostrou ser basicamente a projeção hemisférica do isolacionismo estadunidense, cujo princípio mais caro é o da “não intervenção” das potências europeias mas que, como demonstram inúmeros episódios da história do continente, não se aplicava aos próprios EUA. Conforme Connel-Smith, “a doutrina Monroe, ao mesmo tempo em que expressava a determinação dos EUA de proibir a intervenção extracontinental no continente, esteve estreitamente associada com suas próprias intervenções na América Latina” (CONNEL-SMITH, 1982:28 e 29).

Conforme Guimarães,

A estratégia americana para as Américas se desenvolveu em várias fases, mas com o objetivo permanente, claramente definido e perseguido, de estabelecer e consolidar sua hegemonia no continente [...].

Na estratégia sulamericana dos Estados Unidos, dois países tinham e têm importância crucial, que são o Brasil e a Argentina (...). A

construção de vínculos estreitos de cooperação política e econômica entre Brasil e Argentina, com o objetivo de fortalecimento tecnológico, político, militar e econômico e de redução de sua dependência externa, criaria, com o tempo, um centro de poder na América do Sul que afetaria profundamente a influências política, militar, econômica e ideológica norte-americana na região e, em consequência, sua capacidade de ação em nível mundial (GUIMARÃES, 2010:26-27).

O estudo de Connel-Smith mostra que ao longo do século XX foram muitas as tentativas de governos nacionalistas latinoamericanos de transformar o “sistema americano” organizado pelos EUA em um organismo de cooperação para o desenvolvimento comum. Porém este nunca foi o objetivo dos EUA com o tal “sistema”, e sim a projeção de seu poder, transformando a região em uma espécie de área de expansão de seus interesses. Assim, por um efeito inverso, a ação hegemônica dos EUA favoreceu o crescimento de uma espécie de “nacionalismo continental” (o termo é de Connel-Smith), talvez mesmo comparável ao nacionalismo árabe, na medida em que se fundamenta, principalmente, na reação ao domínio político e econômico exercido de fora – pelos EUA. Com maior ou menor intensidade discursiva, o antiimperialismo tem sido um fator de coesão entre as nações latinoamericanas, ao mesmo tempo em que os vínculos de setores dessas sociedades com os EUA funcionam como força de contenção das iniciativas de aproximação.

Em nossa pesquisa nos debruçaremos sobre o singular posicionamento do Brasil nesses movimentos de conformação de blocos contra hegemônicos. Nossa impressão inicial, que inspira o título do trabalho, é que o Brasil oscila entre as “duas Américas” de Martí. Por vezes busca-se o desenvolvimento nacional por estratégias de associação ao capital externo, especialmente aos EUA, desde que este se tornou o principal comprador do café brasileiro, na segunda metade do século XIX e, mais intensamente, com a ordem instaurada com o final da Segunda Guerra Mundial. Em outros momentos, governos brasileiros ofereceram grande resistência às imposições estadunidenses – desde a singular estratégia de solução dos problemas de navegação dos rios Amazônicos, na década de 1850, até a concertação nos fóruns da OEA para obter ganhos econômicos ou garantir o princípio de não intervenção. Mais recentemente, em governos com programas populares (2002 a 2015), houve uma clara opção do Brasil por projetos de inserção

regional e, mesmo, de adensamento dos laços políticos com a América do Sul.

Diante disto, levantamos a hipótese de que *o imperialismo estadunidense é fator determinante para as estratégias de política externa dos países da América Latina*, em muitos momentos sobrepondo-se aos interesses da maioria dos povos. Na medida em que maiores parcelas da burguesia brasileira associam-se – ainda que às vezes contraditoriamente – ao imperialismo, crescem as possibilidades de interferência deste sobre as decisões econômicas e de política externa. Diante dessa realidade, as forças políticas com maior grau de autonomia em relação ao imperialismo, quando em posição de governo<sup>6</sup>, procuram conduzir a política externa brasileira a buscar alternativas, seja pela diversificação de parcerias – caso da Política Externa Independente, como veremos no capítulo III, mas também dos governos de Geisel, com seu “pragmatismo responsável” ou de Sarney, com a promoção de uma aliança estratégica com a Argentina –, seja na busca de intensificação dos laços com os países vizinhos, numa estratégia de construção de um bloco de nações (caso do acordo Sarney-Alfonsín e, com mais intensidade, dos governos do PT, como veremos no capítulo IV).

Tanto em termos econômicos (expansão do comércio e cooperação em infraestrutura) quanto políticos (na formação de blocos de interesse para atuação conjunta nos debates e negociações internacionais, por exemplo), o regionalismo é uma opção consistente para a inserção brasileira na economia mundial; a “ideia” de América Latina, embora não conste exclusivamente nos programas de esquerda, quando apropriada por esses grupos sociais, imprime um novo sentido à luta emancipatória, uma vez que combina a busca pelo desenvolvimento autônomo à luta contra o imperialismo. Como demonstraremos, setores

---

<sup>6</sup>Resgatamos aqui uma ressalva fundamental de Octavio Ianni, que não perderemos de vista nesta pesquisa: “Preferimos distinguir *governantes* de *governo*, já que entendemos por governantes também os grupos econômicos, políticos e militares – às vezes em conjunto, às vezes em separado – que direta ou indiretamente participam das decisões governamentais, seja no âmbito da política interna seja no da externa. Os governantes podem distinguir-se, superpor-se ou opor-se ao povo; ou, mais especificamente, às classes assalariadas. Com frequência estas classes sociais, não são nem consultadas nem representadas nas decisões sobre política externa [...] (IANNI, 1974: 06). Incluiremos, por nossa conta, o corpo diplomático como parte dos “governantes” quem participam das decisões governamentais em matéria de política externa em diferentes governos.



da burguesia brasileira estiveram, em determinados momentos da história, interessados em promover uma concertação política com a América Latina – em alguns momentos com maior ênfase ao “universalismo” em termos de política externa – como forma de conter a expansão e o domínio dos EUA. Porém esses setores, que são mais propriamente uma “burguesia interna”, e não exatamente uma burguesia nacional, são muito limitados na promoção de seus interesses, uma vez que seus laços externos (mais tênues do que os da burguesia compradora, sócia-menor do capital externo) não podem ser completamente rompidos, como demonstrou Berringer (2015). Essa autoconstrução da burguesia interna e, também, o jogo de forças que, ciclicamente, recoloca a parcela cosmopolita da burguesia em situação de controle do Estado nacional, levou o Brasil a uma atuação vacilante quanto à criação de laços duradouros com os países latinoamericanos, priorizando, em diversos momentos, os laços com os EUA.

A opção pelo regionalismo teve momentos de ensaio, como nos episódios de resistência às imposições dos EUA na OEA – de que é exemplo a resistência concertada entre o Brasil e outros cinco países (México, Bolívia, Equador, Chile e Argentina) –, contra a exclusão de Cuba do organismo no início dos anos 1960, no alinhamento em torno das teses da CEPAL, na criação da ALALC e nas iniciativas de cooperação entre o Brasil e a Argentina – sendo muito significativa a aproximação entre Sarney e Alfonsín, em 1985, que daria início às tratativas do Mercosul. Porém houve muitos outros momentos de recuo, em governos que buscaram alinhamento direto aos EUA ou que, mesmo mantendo certa margem de autonomia em relação a este país, optaram pelo isolamento e por uma relação de tensionamento com a Argentina.

Algumas iniciativas mais consistentes, como o Mercosul, nasceram de necessidades comerciais das próprias burguesias internas e resistiram, mesmo durante os momentos de aparente consolidação da hegemonia dos EUA, nos anos 1990, sem, contudo, avançar para uma agenda francamente antiimperialista. Nas duas primeiras décadas do século XXI essa opção viveu seu momento de maior impulso, tanto na imediata busca da cooperação regional em alternativa ao neoliberalismo, buscando a cooperação para a expansão de mercados e investimentos em infraestruturas, quanto numa variante de aproximação mais complexa, com um programa mais consistente que abarca a dimensão política e cultural, voltado a criar laços duradouros. Nos programas dos partidos e movimentos de esquerda, mas também em certa medida nos discursos formais de altos representantes das burocracias dos países, a integração regional ganhou proeminência e consistência, passando a figurar como

nova questão nacional. Durante a vigência dos governos de caráter nacional-popular em grande parte da América Latina,

(...) emergem novos regionalismos, com outro conteúdo, com uma intencionalidade simbólica distinta, em que ganham centralidade conceitos como igualdade, solidariedade, justiça social, perdidos na guerra pela competitividade. Há, de certo modo, um avanço em direção a uma ruptura com o modelo neoliberal, e uma busca por pactos territoriais baseados em um maior respeito pelas diversidades (ARROYO, 2015: 20)

Mesmo setores conservadores – e funcionários “de elite” – a frente do Estado brasileiro assumiram, em determinados momentos, a opção pela aproximação com os vizinhos. Há que se considerar o papel destacado dessa “elite burocrática” – especialmente a formada na tradição do Itamaraty – no direcionamento da nação em termos de política externa. O papel dessa “elite burocrática”, usando aqui um termo ainda impreciso, deve ser abordado adequadamente a fim de compreender seu peso real na definição das políticas do Estado. Conforme Gramsci,

O fato de que, no desenvolvimento histórico das formas políticas e econômicas, tenha se formado o tipo de funcionário “de carreira”, tecnicamente treinado para o trabalho (civil e militar), tem um significado decisivo na ciência política e na história das formas estatais. [...] O problema dos funcionários coincide, em parte, com o problema dos intelectuais (GRAMSCI: 2007:89 - Q13 §36).

O papel dos intelectuais foi destacado por Gramsci em diferentes momentos de seus estudos. Ele demonstrou como os intelectuais italianos historicamente jogavam um papel cosmopolita, e não nacional-popular, ao mesmo tempo em que os Partidos também cumpriram esse papel, trazendo ideias nascidas em realidade nacionais distintas e apresentando-as como universais. Essa atuação dos intelectuais e dos partidos tem implicação na construção dos diferentes tipos de hegemonia, sendo central para a construção das linhas gerais de

atuação externa do Brasil. No momento adequado procuraremos tratá-la em conexão com o problema dos funcionários de Estado.

Esta pesquisa nasceu com a ideia de investigar as razões desta posição titubeante do Brasil entre as “duas Américas” martianas e os projetos societários que permeiam a ação dos blocos políticos na condução do Estado Nacional. Na medida em que nos aprofundamos na temática, percebemos que esta história é, ela própria, a história das lutas entre os grupos sociais que disputam o controle do Estado e das suas relações, mais ou menos próximas, com os interesses políticos e econômicos da potência dominante no continente.

Chegamos então à formulação de Antonio Gramsci, para quem “a unidade histórica das classes dirigentes é produzida no Estado, e a história dessas classes é, essencialmente, a história dos Estados e dos grupos de Estados” (GRAMSCI, 1970: 491, *apud* MATTOS, 2004: 169). Assim, acrescentamos a hipótese de que os limites dos projetos de autonomia e integração regional estão relacionados *aos limites históricos das classes dirigentes e suas relações com o imperialismo estadunidense*. Formulamos, então, o *objetivo geral* da pesquisa: mostrar o vínculo direto entre a atuação do imperialismo dos EUA e a oscilação de projetos das classes dirigentes brasileiras voltados às relações com as Américas, identificadas como as “duas Américas” definidas por José Martí, marcando os projetos societários que permeiam a ação dos blocos políticos na condução do Estado nacional.

O nexo entre a ação do imperialismo e os projetos encampados pelas classes dirigentes não é automático, como veremos, porém em determinados períodos históricos exerce profunda influência na formatação das políticas econômicas e sociais, bem como no direcionamento da política externa. Numa ótica negativa, a busca por autonomia em relação às contrições internas incentivou, historicamente, a concepção de projetos de resistência à hegemonia externa, sobre os quais nos debruçaremos.

Destacaremos, portanto, dois momentos históricos distintos: os governos Jânio Quadros / João Goulart e governos Lula/Dilma. O recorte deve-se à peculiaridade desses dois momentos, nos quais se verifica uma orientação de política externa claramente desafiadora à hegemonia dos EUA com um viés emancipatório. Essa última ressalva é importante, pois como mostraremos ao longo do texto, houve outros projetos de integração regional ou de política externa autônoma. O que une os dois períodos históricos estudados é a orientação reformista, na qual a política externa aparece como ferramenta de construção de um espaço continental integrado que visa à superação das desigualdades.

Essa orientação é mais clara nos governos do PT, mas também esteve expressa na construção da Política Externa Independente, especialmente no desenvolvimento que lhe deu San Tiago Dantas.

Nesses dois momentos, o desenvolvimento de novas linhas de política externa obedeceu aos anseios de grupos sociais que, por razões que veremos adiante, opunham-se às linhas emanadas dos consensos construídos a partir das orientações derivadas da Política Externa dos Estados Unidos da América. No primeiro momento, em que predominavam os anseios de uma burguesia industrial ascendente, cujo programa político, em certa medida, admitia um conjunto de reformas e cujos interesses levavam a uma busca por autonomia política e comercial no plano externo, a ideia de unidade latinoamericana, ou sulamericana, não aparece com muita clareza ao observador mais apressado. Porém houve uma clara opção por uma aproximação com a Argentina, vista como passo para a construção de um eixo de resistência às imposições dos EUA e por uma diversificação de relações que incluía qualquer país interessado em fazer comércio com o Brasil – incluindo-se os países do bloco socialista.

A Política Externa Independente, como se chamou esse conjunto de orientações dos governos Jânio / Goulart, na medida em que se chocou com a política estadunidense para o hemisfério, focada na “segurança” – um eufemismo para o anticomunismo –, acabou servindo de fermento para as agitações dos grupos sociais “cosmopolitas” que, como veremos adiante, mantinham laços – às vezes econômicos, às vezes apenas ideológicos – com os monopólios estadunidenses. De tema “interditado” à participação popular, como costuma ser a Política Externa, ela passou a tema prioritário nos noticiários, servindo de amálgama à formação da aliança civil-militar-midiática que destituiu João Goulart do governo e instaurou a Ditadura Civil-Militar em 1964.

O segundo momento em estudo - iniciado em 2002 e interrompido pelo golpe judiciário-parlamentar ocorrido em 2016 - apresenta semelhanças importantes com o primeiro, na medida em que a chegada de Lula - um operário do Partido dos Trabalhadores - à presidência ocorreu com base em uma aliança dos setores populares com a burguesia interna. Esta sofrera enormes perdas econômicas durante os anos 1990, devido à implementação irrestrita da agenda neoliberal, o novo receituário do imperialismo. Nestes três governos (o quarto mal pôde começar), dois de Lula e um de Dilma, a política externa foi central para a promoção do desenvolvimento econômico, com grande foco na expansão dos mercados e na construção de coalizões que tinham o objetivo de fortalecer a posição brasileira nas negociações

multilaterais. Diferentemente da PEI, no entanto, a política externa inaugurada com Lula deu centralidade à ideia geral de unidade latinoamericana – ou, mais precisamente, sulamericana, conforme discutiremos no capítulo IV –, facilitada pela presença de outros governos de corte ideológico de esquerda (embora com muitas diferenças entre si) na região. Vamos mostrar que esse foco na unidade sulamericana não deriva apenas de uma política de Estado já consolidada, desde a criação do Mercosul no final dos anos 1980, como afirmam alguns estudiosos da área. Ao contrário, ele deriva da própria história da esquerda continental, dos seus fóruns (como o Foro de São Paulo, mas não apenas), do exílio político e da cultura de resistência que ganhou corpo a partir dos anos 1960, onde a Revolução Cubana – e sua defesa, por parte dos partidos e movimentos de esquerda ou, mesmo, nacionalistas – teve papel central.

Na medida em que os diversos governos populares do continente buscavam mecanismos para o aprofundamento da articulação regional, de forma a obter autonomia em relação ao polo hegemônico, a política externa foi ganhando cada vez mais espaço na mídia empresarial latinoamericana. De maneira semelhante ao ocorrido nos anos 1960, a diplomacia passou a ser o tema chave para fundamentar acusações aos governos populares, pautadas mais em preconceitos do que em fatos reais. As políticas de nacionalização das riquezas minerais, ocorridas tanto no Brasil (com a criação do modelo de partilha do Pré-Sal) quanto na Bolívia e na Venezuela, a construção de coalizões internacionais, a recusa aos tratados multilaterais propostos pelos EUA (como a ALCA), o fortalecimento do Mercosul – inclusive com o ingresso da Venezuela e a associação da Bolívia – passaram a sofrer intensa oposição dos conglomerados midiáticos e da burguesia cosmopolita (“burguesia compradora”, na conceituação de Poulantzas), para quem a “unidade latinoamericana” passou a significar uma ameaça. Em nossa interpretação, essa foi uma das variáveis centrais para o rearranjo de forças políticas que redundou no golpe de Estado de 2016 no Brasil, situação que ocorre também, com peculiaridades, nos países vizinhos.

Nossa pesquisa parte do processo histórico e nele se fundamenta, contudo sem pretender desenvolver uma linha do tempo. Desta maneira, embora com um claro recorte histórico, algumas referências a momentos anteriores serão necessárias, uma vez que os eventos relacionam-se no tempo Alinhamo-nos, dessa maneira, àquela concepção que Gilberto Freire expressa em *Sobrados e Mocambos*, quando se declara “menos preocupado com um tempo cronológico e muito mais com um tempo sociológico”. É bastante curioso, ressalte-se,

partir de Freire essa afirmação, cara à concepção marxiana de tempo histórico com que pretendemos trabalhar. No entanto, ela é exata: interessam-nos aqueles momentos (crises) em que o novo se apresenta, ainda que às vezes apenas como possibilidade (dever). Os dois momentos históricos, separados por quatro décadas, são marcados pela proeminência de projetos políticos autenticamente nacionais, embora limitados pelas condições histórico-sociais em que se desenvolvem, e ambos são encerrados por crises políticas em que o debate dos rumos e objetivos de política externa ocupam o centro do tabuleiro.

Durante o estudo desses dois períodos verificamos que a Política Externa, na medida em que possibilita a construção de alternativas aos consensos emanados do centro do sistema, tornou-se variável central das disputas políticas e razão da confluência de determinados setores, levando à formação dos blocos políticos que articularam e efetivaram os golpes de Estado de 1964 e 2016.

Os objetivos específicos são:

- I) Descrever o desenvolvimento e o caráter da hegemonia econômica, política e militar dos Estados Unidos no conjunto da América Latina e, especialmente, no Brasil;
- II) Identificar as forças políticas (classes, frações de classes e respectivas alianças e partidos) no controle do Estado nacional nos dois momentos históricos evidenciados e as principais formulações de seus representantes (indivíduos ou partidos) em termos de condução da Política Externa.
- III) Avaliar o peso da política externa nos processos que levaram aos golpes de Estado de 1964 e 2016;
- IV) Analisar a autonomia e os limites de ação da burocracia especializada – os quadros do Ministério de Relações Exteriores – na condução das iniciativas de política externa e como se coadunam com as forças políticas no governo;
- V) Avaliar os impactos da política externa brasileira no tocante à formação de uma articulação duradoura entre os países da região e seus desdobramentos em relação aos consensos econômicos hegemônicos;
- VI) Propor caminhos para a construção de “consensos ativos” (ARROYO, 2015:21) que auxiliem na conquista de uma correlação de forças favorável a um projeto emancipatório consistente.

### Questão teórico-metodológica

Abdel-Malek (1975) escreveu que o imobilismo teórico contribui para a manutenção das estruturas do poder. Passados quarenta anos da publicação de sua *Dialética Social* o quadro de imobilismo teórico é, talvez, mais agudo. O imobilismo de nosso tempo exprime-se, fundamentalmente, pelo apego à epistemologia (elevada a um fim em si mesma), pelo positivismo quantitativista e, ainda, pelo retorno à ideia de incognoscibilidade do mundo, fatiado em micro objetos, cuja interconexão não interessa. A ciência social dominante não deseja explicar o real, mas descrever as sensações ou, como está em uso, as “representações” de determinado grupo frente às situações vividas no mundo. As noções de conjunto e de estrutura social dão lugar a um pluralismo anti-histórico e imobilista.

Estamos diante de um neopositivismo perfeitamente adequado à crise geral do sistema que se sucedeu ao efêmero sentimento de “fim da história”, que tomou conta do mundo nos anos 1990. A ideologia dominante contemporânea segue sendo “a ideologia de um dos setores do mundo, ainda hegemônico, enquanto se inicia uma época de grandes mudanças na história universal” (MALEK, 1975: 31).

No Brasil, particularmente, foi a penetração da ciência estadunidense – que se deu de forma dramática a partir da generalização da prática de concessão de bolsas de estudos e financiamentos por parte dos conglomerados empresariais “transnacionais”<sup>7</sup> e suas fundações, como a Fundação Ford, de organizações do governo estadunidense, como a USAID e de organismos multilaterais, como o Banco Mundial – que consolidou certo fazer científico utilitarista, que não se incomoda em fatiar, quantificar e classificar a realidade, desinteressando-se completamente da totalidade – incognoscível, segundo a operação de retorno ao idealismo praticada no plano filosófico. Esse “imperialismo cultural”, nas palavras de Milton Santos, “é uma maneira insidiosa de insinuar, por intermédio dos intelectuais locais, uma interpretação alienada das realidades locais” (SANTOS, 2012: 128). Milton Santos também destacava a necessidade de se considerar, em nossa época, a dimensão externa das formulações ideológicas sobre a realidade:

---

<sup>7</sup>Escrevemos o termo “transnacionais” entre aspas porque, como sustentaremos no momento adequado do desenvolvimento da tese, não há empresas realmente “transnacionais”. Há empresas sediadas em determinados Estados que têm unidades produtivas em diversos países, algumas em todos os continentes, porém seus lucros continuam sendo remetidos à sede.

Em nossos dias, a ideologia vem aumentando o seu papel na interpretação do espaço, pelo fato de os objetos serem planejados e construídos com o objetivo de aparentar uma significação que realmente não têm. Tal significação é, muitas vezes, um resultado da preocupação com interesses de ordem internacional. Daí a importância do estudo das relações internacionais (SANTOS, 2012: 137-138).

Os cubanos Suárez e López (2016) identificam na estrutura curricular dos diversos níveis de ensino nos países da América Latina uma influência global do “imperialismo cultural”, sendo este definido pelo exercício da hegemonia por “um processo consciente de manipulação, tergiversação, subestimação, destruição e suplantação do sistema de valores que é patrimônio das sociedades dominadas” (SUÁREZ & LÓPES, 2016: 03). Samir Amin (2005) também aborda esse predomínio, nas ciências, do que ele chama de “vírus liberal”: a alienação economicista praticada pelos “economistas sábios” que cercam os governos e que apenas expressa – sob o rótulo de ciência – os julgamentos do capital internacional.

A proposta deste trabalho é animada por uma visão crítica e pela busca de caminhos alternativos. Na proposta metodológica que assumimos, a fonte original da pesquisa é o estudo crítico e participante dos movimentos do mundo, precisamente da dialética social, em todo o espectro de suas expressões concretas, em todo o entrelaçamento das especificidades. Assumindo a necessária crítica ao positivismo, declaramos que não se trata, de modo algum, de isolar-se para melhor conhecer, inventariar e etiquetar o real concreto, mas, essencialmente, de atingir um conhecimento em profundidade da realidade das potencialidades e dos bloqueios do mundo real, a fim de melhor conhecer sua dinâmica voltada para o futuro.

O mundo em estudo está em permanente movimento, moldado pela expansão e universalização de um modo de produção específico que, no entanto, encontra-se com especificidades nacionais, moldando-as e incorporando-se ao espaço preexistente. A especificidade nacional é o *locus* onde se manifesta o movimento do mundo, onde é possível perceber o desenvolvimento e os efeitos desse movimento, que é desigual e afeta diferentemente cada formação nacional. Como argumenta Milton Santos,



(...) o tempo do modo de produção é universal; daí impõe-se igualmente considerar o tempo do Estado-Nação, que permite analisar a articulação entre a divisão internacional do trabalho e a divisão interna do trabalho e assegura o estudo do jogo entre as forças internas e as forças externas de modelagem da sociedade e do espaço (SANTOS, 2012: 22).

Em suma, o que se busca evidenciar a partir do objeto de estudo escolhido é uma dialética do espaço. Nela, conforme Santos (2012), a totalidade social é tratada como um ser cuja existência, em última instância, se dá em decorrência do espaço total. Assim, conforme o geógrafo brasileiro,

Às mutações da sociedade correspondem cisões que modificam profundamente a organização espacial. Esses dois movimentos conjugados somente podem ser analisados mediante categorias que sejam, ao mesmo tempo, categorias da realidade. Forma, função, processo e estrutura serão, pois, tratados como categorias de análise e categorias do real, imbricadas e interdependentes. O lugar da ideologia ficará assim demarcado, tanto no interior da realidade social como dentro do espaço. A paisagem aparecerá, então, como uma espécie de “mentira funcional”. Apenas o estudo do movimento da totalidade poderá permitir a separação do ideológico e autorizar, assim, que se defina, de uma só vez, a estrutura, o contexto da tendência (SANTOS, 2012: 23).

O exercício de pensar o plano nacional em suas articulações externas é o caminho necessário a uma interpretação que pretenda dar conta do real. Nesse sentido destaca-se o esforço de Antonio Gramsci em definir, metodologicamente, as “etapas” de um estudo sobre as formações nacionais. Para ele é preciso, em primeiro lugar,

(...) situar os elementos de observação empírica nos vários níveis da relação de forças, a começar pela relação das forças internacionais e as relações políticas imediatas.

Os elementos de observação empírica [...] deveriam, na medida em que não são questões abstratas ou sem fundamento, ser situados nos vários níveis da relação de forças, a começar pela relação das forças internacionais (onde se localizariam as notas escritas sobre o que é uma grande potência, sobre os agrupamentos de Estados em sistemas hegemônicos e, por conseguinte, sobre o conceito de independência e soberania no que se refere às pequenas e médias potências), passando em seguida às relações de força política e de partido e às relações políticas imediatas (GRAMSCI, 2006: 20. Q3§2).

No percurso deste estudo buscaremos uma abordagem dos problemas políticos em termos espaciais. Apoiamo-nos no esforço teórico desenvolvido por Gramsci, cuja análise da formação nacional italiana, essencialmente uma formação periférica dentro do quadro geral do capitalismo internacional, pode lançar luz na análise da América Latina, esta enorme periferia do mundo contemporâneo.

A teoria gramsciana é essencialmente uma teoria do espaço. Conforme Said, o autor italiano

(...) deu um enfoque prioritário (...) aos fundamentos territoriais, espaciais e geográficos da vida social. (...) para Gramsci, como imediatamente revela um exame mesmo que superficial de seu vocabulário conceitual, a história social e a realidade são captadas em termos geográficos – predominam palavras como ‘terreno’, ‘território’, ‘bloqueios’, ‘região’ (SAID, 2011:99).

No esforço analítico de Gramsci para compreender as peculiaridades da realidade italiana e seu entrelaçamento com o sistema capitalista em expansão, encontra-se uma singular teoria do espaço, que compreende os padrões de reprodução social e os horizontes da vida. A estratégia política é, em sua análise, essencialmente espacial. Assim, o espaço deve ser abordado em duas dimensões: a da territorialização do poder político e do processo de formação do Estado; a da divisão espacial do trabalho entre o campo e a cidade, o norte e o sul, entre as diferentes regiões nacionais e continentais. É alheia à teoria gramsciana certo “fetichismo do espaço”, como lembra Jessop (2014), tão caro às

teorias dominantes. Como mostra esse autor, nos estudos de Gramsci o espaço não é independente das relações sociais específicas que o constroem e reproduzem – elas ocorrem simultaneamente dentro dele, ou ainda melhor, são sua própria constituição. O espaço é abordado como desenvolvimento histórico, que é sempre mundial. As histórias particulares existem sempre como parte desta história mundial. Essas formulações de Gramsci, aliás, têm grande proximidade com o que viria posteriormente propor Milton Santos, especialmente na obra *Por uma Geografia Nova*.

Diante desse entendimento, tanto gramsciano quanto miltoniano, os Estados nacionais devem ser estudados em termos de suas complexas interconexões com os outros Estados e as forças políticas em outras escalas, combinando-se as perspectivas temporal e espacial em uma forma de “materialismo histórico-geográfico”, conceito com que trabalha também o geógrafo e antropólogo David Harvey (2001).

Essas relações entre os Estados são essencialmente hierárquicas e desvendar essa hierarquia no plano internacional é o principal objetivo do estudo das relações internacionais sob uma ótica essencialmente geográfica. Pode-se tratar a questão das hierarquias, se quisermos lançar mão de um vocabulário mais próximo da ciência geográfica contemporânea, como uma questão de “escala”, conforme mostra Jessop (2014). Há, assim, uma hierarquia de espaços fronteiriços de diferentes níveis: local, regional, nacional, global. A escala (ou hierarquia) é tipicamente o produto das lutas sociais por poder e controle. O poder político e o poder econômico expressam-se no território. Desta maneira temos, em Gramsci, o estudo da conexão orgânica entre forças internas e externas nas formações nacionais é abordado como um problema de coordenação e subordinação. Ele questiona-se:

São as políticas domésticas que determinam a política externa ou vice-versa? Nesse caso, também, será necessário distinguir entre os grandes poderes, com relativa autonomia externa e outros poderes, além disso, distinguir entre diferentes formas de governo [Gramsci, 1971: 264. Q8§141, *apud* Jessop, 2014].

Como resume Jessop<sup>8</sup> (2014), ao referir-se o governo de Napoleão III, na França, Gramsci destacou a existência de uma política reacionária “para dentro” e uma política liberal voltada ao exterior. Para ele, essa aparente dicotomia nos diz mais sobre a natureza daquele governo do que uma das duas dimensões tomadas autonomamente. Da mesma maneira, a ordem internacional não deve ser estudada em termos de interação mecânica entre Estados-Nação formalmente soberanos, sendo sua atuação externa simples prolongamento da política interna, mas como uma ordem internacional concreta, emergente, baseada em uma hierarquia informal de Estados, que podemos chamar mais propriamente de imperialismo.

O estudo do imperialismo não é, assim, exclusivamente uma análise do plano internacional, mas do complexo de relações externas e internas. Por outro lado, nem sempre as economias nacionais e suas sociedades civis são a unidade básica das relações internacionais. É preciso, portanto, explorar as *implicações mútuas* das escalas de organização política e econômica, seus pressupostos sociais e culturais e as consequências da dissociação das escalas econômicas e da vida política.

Para traçar um paralelo entre a realidade estudada por Gramsci, nos anos 1920’s e o Brasil, é preciso partir da ideia, tão presente em seus estudos, de que assegurar a unidade nacional requer a integração institucional do Estado por meio de formas estatais apropriadas, sua incorporação ao mais amplo conjunto de relações societárias e sua capacidade de engajar uma ação relativamente unificada entre o Estado apropriado e os projetos nacional-populares. Dessa maneira, em relação à Itália, Gramsci entendia que a unidade territorial não garantia, necessariamente, a unidade política – que seria o momento do consenso.

Gramsci analisa, assim, o processo de “colonialismo interno” por meio do qual a unidade nacional dá-se a partir do domínio do Norte sobre o Sul. É possível fazer uma analogia com a formação do Estado Nacional brasileiro, cuja unidade política foi garantida, nas primeiras décadas da independência, a partir da dominação política – inclusive por meio da cooptação de chefes políticos das regiões periféricas, como o Sul e o Nordeste –, militar e econômica do Sudeste sobre os demais

---

<sup>8</sup> O artigo está publicado na internet, no link <https://bobjessop.org/2014/12/31/gramsci-as-a-spatial-theorist/> (último acesso em 21/08/2017), razão pela qual não é possível indicar, na referência, as páginas das citações diretas e indiretas. A tradução é nossa.

Estados. Essa proeminência econômica, que se desdobra em proeminência política de uma região sobre as demais, marcou decisivamente a formação do espaço territorial brasileiro.

No plano da hegemonia cultural, Gramsci debruça-se sobre o processo pelo qual uma comunidade linguística dominante ganhou prestígio sobre as comunidades contíguas e subordinadas na formação da Itália. No Brasil, a substituição da “língua geral” e, posteriormente, das línguas africanas e europeias pelo português deu-se a partir de ações de Estado, e não sem encontrar resistências (Ribeiro, 1987). Como se vê a partir desses dois exemplos, os mecanismos de análise formulados por Gramsci a partir do materialismo histórico são de grande valor para o estudo das sociedades periféricas, onde a ordem moderna instaurou-se de cima para baixo.

Gramsci não apenas enfatizou a especificidade histórica das relações sociais como ainda esteve particularmente atento às suas distintas localizações no lugar, no espaço e na escala. O lugar, como aponta Jessop (2014), geralmente refere-se ao palco da vida cotidiana, numa temporalidade específica e refere-se à memória coletiva e à identidade social. Assim, Gramsci também se interessava pela produção cultural das classes subalternas e provincianas, opostas às concepções oficiais do mundo – note-se que em seus estudos a produção cultural é, sempre, ligada à própria política.

Em nossa proposta de trabalho valorizamos estas proposições teóricas e procuraremos compreender a inserção do Brasil no contexto regional/mundial a partir das relações entre classes sociais, forças políticas e intelectuais em locais específicos, espaços e escalas da vida econômica e social. A ideia central é buscar as conexões entre as alianças das classes domésticas e a política externa, partindo do pressuposto de que a territorialização do poder político é o primeiro e crucial degrau material na formação de um Estado nacional ou na construção de uma nação. As conexões do Brasil com a América Latina serão abordadas nessa chave de uma “construção nacional”, não exatamente em torno de um novo Estado unitário, mas de conexões político-econômicas capazes de alinhar o destino histórico dessas nações. Como vamos demonstrar, os constrangimentos gerados pela ação do imperialismo, que se manifestam internamente às próprias estruturas de Estado, impõem restrições ao desenvolvimento autônomo dos países em tal nível que, nas condições atuais, o desafio às políticas ditadas pelo centro do sistema reveste-se do mesmo significado e abrangência das lutas de libertação nacional. As demais questões ligadas à esfera da produção cultural das classes serão objeto de alguma

reflexão, mas não serão abordadas com profundidade em razão do recorte metodológico necessário à realização desta pesquisa.

### **Definição do campo de estudos**

O Brasil e a América Latina, objetos centrais de nosso estudo, constituem-se, desde o período colonial, em relação de dependência com “outro”, que retém a capacidade de hegemonizar os processos econômicos e políticos da sociedade “mundial”<sup>9</sup>. Esse “setor hegemônico”, é preciso que se diga, é o que hoje se convencionou chamar de “Ocidente”, mas que preferimos nomear pelo que realmente é: o imperialismo dos EUA e de outras potências menores, suas sócias no sistema internacional. Como apontou Gramsci (2007),

(...) a linha [da ação externa] de um Estado hegemônico (isto é, de uma grande potência) não oscila, já que ele mesmo determina a vontade dos outros e não é determinado por esta, já que a linha política baseia-se no que há de atual e permanente, e não casual e imediato, bem como nos próprios interesses e naquelas das outras forças que concorrem de modo decisivo para formar um sistema de equilíbrio (GRAMSCI, 2007:86; Q13§32).

Assim, desde que se firmou como potência hemisférica e mundial, logo após os eventos da Segunda Guerra Mundial, os EUA lograram, em relação à América Latina, a capacidade de determinar, diante de seus objetivos particulares, as decisões de política (externa e econômica) dos países do continente, embora estes, em determinados momentos históricos, tenham sido conduzidos por forças políticas interessadas na autonomia nacional. Na atual quadra histórica constata-se uma verdadeira ruptura de forças no mundo, aprofundada pela grave crise econômica que jogou o centro do sistema em uma situação de difícil controle e vem forçando a extinção de vários mecanismos de contenção da luta de classes interna, como o Estado de Bem-Estar Social europeu. A Europa debate-se com uma grave crise econômica e suas populações começam a enfrentar níveis de desemprego e pobreza “típicos” dos países subdesenvolvidos. O mesmo ocorre nos EUA, onde

---

<sup>9</sup>Mais uma vez, as aspas usadas em “mundial” referem-se à ideia, que será desenvolvida na tese, de que a economia “mundial”, ou “global” é, antes de tudo nacional, na medida em que o poder político e econômico mantém sede em determinados Estados Nacionais.

as multidões de sem teto e desempregados começam a chamar a atenção nas periferias das grandes cidades norte-americanas. Grandes centros industriais dos EUA – como Detroit – são hoje quase desertos humanos e suas populações migram para outras áreas do país, engrossando as fileiras de pobres e desabrigados.

As dificuldades internas vividas pelos Estados imperialistas expressam-se no aprofundamento de uma espécie de colonialismo interno (IANNI, 1998) que mantém as massas desempregadas ou superexploradas afastadas de qualquer possibilidade de resistência pelo uso sistemático da máquina repressiva do Estado. Essa repressão permanente vem resultando em frequentes explosões sociais desorganizadas, como se assistiu recentemente nos conflitos raciais em Los Angeles e nos levantes da população de origem árabe e africana, que habita as periferias das grandes cidades na França.

Diante do grave quadro interno, porém, o centro do sistema ainda procura maneiras de exportar a crise, como faz desde os primeiros empreendimentos coloniais da era moderna. Tornam-se ainda mais agressivas as políticas de constrangimento político e econômico sobre os países periféricos, por meio de instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, e por meio da pressão por tratados comerciais favoráveis aos interesses do centro do sistema. Ao mesmo tempo as guerras regionalizadas espalham-se pelo mundo, de modo a garantir tanto o controle do mercado de energia (petróleo e gás) como viabilizar a “economia de guerra permanente”, tal como preconizava Charles Wilson, presidente da *General Electric*, nos anos do pós-segunda guerra.

As dificuldades de superação da crise e, paralelamente, o crescimento da importância de outros centros econômicos no cenário mundial, com destaque para a China, bem como a organização em blocos dos países periféricos com vistas a impor seus interesses nas organizações multilaterais e também aumentar a importância de outras moedas nas trocas internacionais, ameaçando a supremacia do dólar, evidenciam uma crise da hegemonia ocidental, que se traduz na resistência dos povos através das mais diversas formas, que vão do apelo desesperado ao terror até essas ações autonomistas e soberanas por parte de Estado periféricos, cuja ação em blocos almeja a consolidação de uma ordem “multilateral” a partir da atuação coordenada nas organizações internacionais, como a ONU e a OMC. No entanto

(...) a crise do ocidente hegemônico não significa a sua decadência. O ocidente é, ainda, e o será por muito tempo, o polo de

acumulações convergentes dos principais meios e instrumentos da hegemonia em todos os domínios, da energia nuclear à ideologia (...) (ABDEL-MALEK, 1975: 32 e 33).

Malek refere-se, nessa passagem, ao projeto cultural ocidental, cuja hegemonia, ainda que contestada, não foi derogada: ela permanece, apesar da crise, e renova-se. Nenhuma elaboração teórica a respeito dos movimentos dos países periféricos – como o Brasil e demais países latinoamericanos – no cenário mundial pode ser realizada sem que se pese os efeitos da hegemonia dos países imperialistas sobre as realidades nacionais periféricas – ainda que estas se proponham a contestá-la. A este estudo das imbricações entre a realidade nacional e os movimentos do mundo chamamos de geopolítica. De acordo com Malek (1975), “a geopolítica dos nossos dias é a expressão do imperialismo”. Como teórico terceiro-mundista, este autor opunha, de um lado, os movimentos de libertação nacional e, de outro, a geopolítica do imperialismo, que é, em síntese, a busca pelo controle direto do espaço “*as a framework and a preliminar to depth-penetration and subjugation*”:

In other words, the military-industrial complex which wields power of decision in the more advanced stages brings to bear all the resources and potentialities of hegemonic imperialism in their maximal combination of scope, intensity and durability though the political uses of space, i.e., geopolitics. It thus follows that, by coupling these two terms – national movements and revolutions on the one hand and the imperialist uses of geopolitics on the other hand – we conclude that one field of contemporary political praxis exists where the dialectics of the struggles for world power reach their maximal level. Here lies the central contradiction of present world history in the making. And here, also, is the scientific field which holds the richest promises for a renewal of political and social theory, in as much as general theory derives its principal content from the macro-societal ensembles – here, from the two macro-societal phenomena of our time (ABDEL-MALEK, 1981:135).



Nesses termos, a “dialética social do nosso tempo” é a oposição entre o imperialismo e os movimentos nacionais. Mas o “tempo” desta formulação do sociólogo egípcio é o das lutas de libertação nacional, o que impõe ao pesquisador contemporâneo a atualização do debate e dos conceitos. Será necessário, aqui, realizar uma adequação conceitual – em termos gramscianos, uma operação de *traducibilità* – uma vez que as diferentes formações nacionais produzem respostas diversas aos mesmos problemas históricos. Sobre essa questão da transposição de conceitos de uma época – ou nação – à outra, afirmava Gramsci que

A tradutibilidade pressupõe que uma determinada fase da civilização tenha uma expressão cultural “fundamentalmente” idêntica, mesmo que a linguagem seja historicamente diversa, diversidade determinada pela tradição particular de cada cultura nacional e de cada sistema filosófico, do domínio de uma atividade intelectual ou prática etc. Assim, deve-se ver se a tradutibilidade é possível entre expressões de diferentes fases de civilização, na medida em que estas fases são momentos de desenvolvimento uma da outra e, portanto, interagem reciprocamente; ou se uma expressão determinada pode ser traduzida com os termos de uma fase anterior de uma mesma civilização, fase anterior que, porém, é mais compreensível do que a linguagem dada (GRAMSCI, 2001:185).

Em nossa *tradução* da conceitualização que faz Abdel-Malek, temos que a grande questão de nosso tempo é a oposição, que permanece, entre o imperialismo e os movimentos nacionais. Se nos anos 70 essa oposição traduzia-se nos movimentos de libertação nacional ou de “descolonização”, no século XXI o centro está na esfera na luta pela hegemonia sobre os processos nacionais que, como argumentaremos, transbordam para articulações estratégicas, como é o caso da integração latinoamericana. Há “independência” formal na maioria das nações, mas essa independência na esfera política não se traduz em uma decisiva – vale dizer, sustentada – independência econômica. Essa preocupação já a expressava José Martí, para quem “um povo economicamente escravizado, mas politicamente livre, acabará por perder sua liberdade; porém um povo livre economicamente

pode chegar a alcançar a liberdade política” (MARTÍ *apud* CONNELSMITH, 1982: 117).

Essa opção metodológica pela geopolítica se diferencia de certo entendimento militarista que acabou tendo o efeito de banir a análise geopolítica das universidades. Esse mal-estar deve-se, em grande medida, à identificação desse tipo de abordagem com o uso bismarkiano das ideias de Ratzel, que davam à geografia política a conotação de uma teoria do “apetite territorial do Estado” (MORAES, 2005: 117). Para essa visão também contribuiu a geopolítica de Halford Mackinder, criador do conceito de “*Heartland*”, interessado em uma teoria política sobre as bases do poder mundial, fundada no antagonismo entre a Grã-Bretanha, a Alemanha e a Rússia. Na visão de Mackinder, o mundo era composto por uma única grande ilha (*World-Island*), formada por um núcleo continental – o *Heartland*, situado na parte central da Eurásia –, um “anel periférico interior”, e outro exterior, de menor importância. A ideia-chave da teoria era a de que o *Heartland*, por suas características intrínsecas – grande extensão, abundância de recursos, mobilidade interna e proteção natural contra invasões – possuía vital importância geopolítica, constituindo assim a base do poder mundial. Os estudos de Ratzel e Mackinder (este último principalmente) influenciaram grandemente os trabalhos dos primeiros “geopolíticos” brasileiros, cujas intenções estavam voltadas quase que exclusivamente aos problemas de fronteira (bacia do Prata, Amazônia, Atlântico) e sobre a Antártida (preocupação fundamental dos trabalhos de Therezinha de Castro, por exemplo). Essa “geopolítica” militarista despertou a desconfiança e atraiu críticas dos países vizinhos, em especial dos argentinos. Representando essa concepção destacamos a formulação de Golbery do Couto e Silva, para quem

(...) a geopolítica nada mais é que a fundamentação geográfica de linhas de ação política, quando não, por iniciativa, a proposição de diretrizes políticas formuladas à luz dos fatores geográficos, em particular de uma análise calcada, sobretudo, nos conceitos básicos de espaço e de posição (COUTO e SILVA, 1981: 64).

Entendendo a geopolítica com esse mesmo espírito, Wanderley Costa, por sua vez, considera que a geopolítica é

(...) antes de tudo um subproduto do reducionismo técnico e pragmático da geografia política, na medida em que se

apropriada de parte de seus postulados gerais, para aplicá-los na análise de situações concretas interessando ao jogo de forças estatais projetando no espaço (COSTA, 1992).

A geopolítica aparece aqui como “empobrecimento teórico em relação à análise geográfica” (CARVALHO, 2002), uma vez que nesse tipo de análise o Estado é despidido de seu conteúdo e de suas relações sócio espaciais. Numa visão mais atualizada, Vesentini (2013), por exemplo, diz que

(...) a geopolítica surgiu no século XX e busca entender as correlações de força no âmbito territorial, com ênfase no espaço mundial; as correlações de força, sempre com enfoque militar, hoje absorvem informações econômico-tecnológicas, culturais e sociais.

Em outro extremo, a necessária crítica a uma visão simplista da ação dos Estados deu lugar a formulações como as de Kenichi Ohmae (1996), que decretou o fim do Estado Nação em razão da ascensão das “regiões”. Ohmae questiona a centralidade do Estado como ator, uma vez que o surgimento de polos de alta produtividade teria criado regiões autônomas que se relacionam com o mundo sem a interferência do governo central. Assim, a economia global seria alicerçada em quatro pontos: a) investimento (sistema financeiro); b) indústria (transnacional); c) informações (tecnologias e telecomunicações); d) indivíduos (consumidores). Como exemplos, ele destaca o Norte da Itália; o Alto Reno; Hong Kong, Pusan, na Coreia; Tóquio; Osaka; Kansai; País de Gales; San Diego e Tijuana; Vale do Silício e Bay área de São Francisco e Rhonê-Alps (França). A análise de Ohmae ignora que todas essas “regiões” receberam incentivos financeiros, seja de seu próprio Estado (como os subsídios agrícolas no caso da França e da Itália ou as fantásticas somas destinadas pelo tesouro Norte-Americano para financiamento de pesquisa tecnológica com “fins militares”, que acabam servindo à expansão tecnológica em outras áreas), seja por meio do plano Marshall, aplicado no pós-guerra sob a propaganda de “reconstrução” dos países destruídos pelo conflito, mas com o objetivo real de contenção da expansão do socialismo. Essas “regiões” não teriam a projeção que têm se não fosse pela ação estatal. Além disso, a propagandeada “autonomia” comercial dessas regiões deve-se à flexibilização comercial garantida pela ação da diplomacia dos Estados que as sediam, que edificam, via OMC, o “ambiente de negócios”

propício à liberdade comercial e alfandegária, bem como à expansão da atividade especulativa que garante a força do capital financeiro.

Essa simplificação nos remete à crítica de Milton Santos (2012), para quem a região é definida principalmente do exterior, não existe em si mesma. Ele atentava para o perigo de ceder um lugar exagerado a falsas representações, desprovidas de autonomia e força explicativa. Essa operação de “abstração empírica” (SANTOS, 2012: 41) valoriza os elementos da realidade como “coisas em si” e não em suas relações. É preciso, segundo ele, considerar os diversos tipos de mediações, como “as técnicas políticas, financeiras, comerciais ou econômicas num sentido amplo do termo”, de modo a dar outra dimensão às relações entre seres humanos e meio. Esse entendimento remete à questão do território, sem o qual não há análise geopolítica. Quanto a isto, estamos de acordo com Silva, quando afirma que, ao tratar da noção de território,

(...) estamos no referindo àquela de matriz ratzeliana que funda a geografia política clássica, entendendo o território “como área de exercício de um poder estatal, ou âmbito espacial de dominação de um Estado”. Não obstante, e se quisermos pensar a realidade em “sentido forte” (...) – noutros termos, pensar a geografia em chave hegeliana –, esta matriz não pode ser tomada senão por meio de um salto dialético. Em uma expressão cara a Hegel, por meio de uma *Aufhebung*, isto é, uma conservação/superação, ou um equilíbrio entre crítica e legitimidade, noção fortemente presente no marxismo de Gramsci. Com efeito, enquanto Ratzel assume “plenamente” a “estratégia imperial bismarckiana”, o comunista italiano pensa o Estado nacional a partir de uma crítica mordaz da guerra e do colonialismo, vale dizer, uma crítica mordaz “do culto naturalista do território pátrio”, “parte constitutiva do culto ao “sangue e ao solo”. Daí suas censuras a todo o “elemento de fanatismo ideológico” que recobre a unidade nacional em seu país, a toda prova entregue a uma “concepção fetichista de unidade”, onde “a adesão orgânica das massas nacional-populares ao Estado é substituída por uma seleção de “voluntários da nação”, que é

“concebida abstratamente” (SILVA, 2016: 06);

Silva esclarece que isso não quer dizer que, por meio desta crítica, a questão nacional desapareça em Gramsci: há um equilíbrio entre a crítica e a legitimidade, caminho que, aliás, propunha Milton Santos ao defender o Estado-Nação como unidade geográfica de estudo (*passim* SANTOS, 2012). É preciso, assim, pensar as relações entre os Estados nacionais sem perder de vista o complexo Estado - sociedade civil. A geopolítica aparece, desta maneira, como “o uso político do espaço” (ABDEL-MALEK, 1981:138), a verdadeira *dialética social do nosso tempo*, isto é, a luta permanente entre o poder econômico (imperialista) e a necessidade de autonomia dos povos: a oposição entre o imperialismo e os “movimentos nacionais” compreendidos na atualidade como movimentos de articulação entre nações para construção de uma outra hegemonia. Em suas palavras, “*therefore, it is vitally important to integrate geopolitics as a fundamental, yet not decisive, factor in our appraisal of the future of imperialism and national movements in our time and beyond*” (ABDEL-MALEK, 1981:138).

Nossa pesquisa estará orientada por essa base teórica: o estudo da formação sócio espacial brasileira em seus nexos externos, buscando evidenciar, teoricamente, como as especificidades nacionais articulam-se com os movimentos do mundo em certos momentos históricos – “pinçados” não ao acaso, mas por serem momentos em que as tensões entre o velho e novo se revelam – e de que maneira o estabelecimento ou consolidação de laços políticos, culturais e econômicos com as demais nações latino-americanas podem propiciar a formação de uma outra hegemonia. Aceitamos em parte a ideia de Halliday (1999), para quem tudo aquilo que é “vivido, e normalmente estudado como algo que aconteceu ‘dentro’ dos países, revela-se como parte dos processos internacionais mais amplos de mudança política e econômica” (HALLIDAY, 1999: 17). No entanto, não seria correto ignorar as determinações internas na ação externa dos governos: é preciso considerar o nexo internacional-nacional de uma perspectiva dialética, onde as determinações são múltiplas. Assim, por exemplo, é preciso considerar, na análise do quadro internacional – tratada no primeiro capítulo –, que os desenvolvimentos do imperialismo somente são possíveis em sua vinculação com as instituições estatais dos Estados subordinados.

A tese está organizada em quatro capítulos: o primeiro procura dar conta dos conceitos de imperialismo e hegemonia, necessários à correta caracterização da hierarquia de poder internacional, seu *hegemon* e o nexos existente entre a formação social brasileira – particularmente o Estado nacional – e o sistema hegemônico pelos EUA. Serão discutidos os conceitos e em seguida será abordado, de forma sintética, o processo de expansão da hegemonia dos EUA na região.

O segundo capítulo completa o debate conceitual. Nele abordamos a noção de “revolução passiva”, central para o entendimento dos processos políticos nacionais e, a partir desse conceito, os temas da burocracia e da formação dos intelectuais, que entendemos como elementos centrais tanto para o entendimento das limitações enfrentadas pelos grupos sociais que ascendem ao poder pela via eleitoral (diante de certa “autonomia” das modernas estruturas estatais), quanto para localizar a influência desta intelectualidade nas disputas políticas em desenvolvimento nos períodos estudados. Nesse capítulo abordamos também a penetração dos preceitos ideológicos emanados dos “consensos” promovidos pelos países centrais nas próprias instituições estatais, de onde emana grande parte das decisões de política social e econômica. Conforme discutiremos, o imperialismo só é eficaz, na atualidade, na medida em que os preceitos econômicos fundamentais à manutenção do sistema são mantidos e desenvolvidos internamente aos países dominados.

A terceira parte trata de um momento icônico de resistência à hegemonia dos EUA no Brasil, onde um projeto genuinamente autonomista foi abraçado pelas forças no comando do Estado e onde se buscou explorar o potencial de uma aliança duradoura entre o Brasil e a Argentina: a Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart. Procura-se investigar essa opção à luz do desenvolvimento da luta de classes no país. Em um primeiro olhar, os posicionamentos dos grupos sociais não são claros, uma vez que coube a um presidente e um chanceler oriundos da conservadora UDN a formulação dos princípios da PEI, levados adiante, em um segundo momento, por um chanceler com vínculos mais claros com um setor nacional desenvolvimentista, San Tiago Dantas, ainda no período de parlamentarismo, e pelo presidente trabalhista João Goulart. Há diversos trabalhos publicados sobre a PEI – de maneira que seria ocioso estender-se em cronologias e exposições factuais –, de modo que a tarefa a que nos propomos é a de buscar identificar as divisões internas da burguesia que levaram esses setores a conceber uma política de enfrentamento ao imperialismo dos EUA, a qual contava com amplo apoio das classes trabalhadoras.

Trabalhando com um conceito de Estado como expressão institucional dos conflitos sociais da nação, matizaremos os blocos no poder e as lutas que se estabeleceram em torno da Política Externa, que foi caracterizada pela busca de relações exteriores autônomas em relação à polarização ideológica da Guerra Fria, aliando desenvolvimento nacional e política externa.

O quarto capítulo debruça-se sobre outro momento histórico em que a Política Externa desafiou a proeminência dos EUA no continente, na medida em que questionou a unipolaridade do poder mundial e buscou criar alternativas que, a longo prazo, poderiam alavancar um tipo de desenvolvimento que teria capacidade de alterar os padrões exigidos pelo modelo neoliberal defendido pelas agências internacionais e por parte dos próprios mecanismos estatais, já moldados de acordo com a lógica neoliberal: os governos do Partido dos Trabalhadores. Esse segundo momento resgata características daquele primeiro, especialmente na vinculação que se apresenta entre desenvolvimento econômico e política externa e na busca de autonomia, diversificação de parcerias comerciais e formação de coalizões em busca de maior influência nos fóruns multilaterais. No entanto, diferentemente da PEI (e mesmo do governo Geisel, que de certa forma buscou alguma autonomia em relação aos EUA, porém com a ideia de construir para o Brasil uma imagem de “potência regional”, o que acabou por reacender algumas rivalidades regionais) a política externa dos governos do Partido dos Trabalhadores avançou em uma agenda autônoma que deu centralidade à América do Sul. Mais do que simples desdobramento de uma concepção internacional ativa, a política para o continente dos governos do PT resulta de uma tradição política de articulação entre partidos e frentes de esquerda, nascida das iniciativas de solidariedade à revolução cubana, bem expressas na articulação que resultou no Congresso Continental de Solidariedade à Cuba (Niterói, 1963) e na Conferência Tricontinental de Havana (1966).

Com o fim das décadas de ditaduras “de segurança nacional” – que conforme veremos ainda no capítulo III, surgiram na esteira da Guerra Fria e como reação à rebeldia dos governos latinoamericanos diante das imposições dos EUA – tornou-se outra vez possível a articulação das diversas tendências de esquerda, o que ocorreu num evento promovido em São Paulo, em 1990, pelo PT. Reuniram-se na época partidos de diferentes matizes – partidos comunistas, socialistas, trabalhistas, nacional-populares etc. – e a reedição desse fórum nos anos consecutivos originou, na década de 1990, o Foro de São Paulo, cuja plataforma francamente antiimperialista coloca a integração

latinoamericana em primeiro plano. Os governos eleitos na primeira década do século XXI em países como a Venezuela, o Brasil, a Argentina, o Uruguai, o Paraguai, o Equador e a Nicarágua, resultantes em maior ou menor grau de articulações entre forças populares e setores das burguesias internas, valorizaram os processos anteriores de formação de blocos regionais, ampliando-os e conferindo-lhes um significado político profundo. Como procuraremos demonstrar, no Brasil, para além da influência decisiva de quadros do Itamaraty formados numa tradição construída desde a Política Externa Independente, a diferença entre os dois períodos estudados fundamenta-se nas alianças de classe características desses governos e na presença decisiva de partidos de esquerda e de intelectuais socialistas, vinculados a uma via latinoamericanista que se afirmou no seio da esquerda desde os anos 1960.

Nesta parte do trabalho discutiremos as questões relativas ao entrelaçamento do projeto regionalista e a luta pelo socialismo. Ao abordarmos os governos do Partido dos Trabalhadores procuraremos demonstrar como se mesclaram os projetos integracionistas da própria burguesia interna e da esquerda “continental”, representada nessa tese a partir dos documentos do Foro de São Paulo. Há uma *tensão* clara entre os dois projetos embora – sempre dialeticamente – entrelacem-se para viabilizar as iniciativas de cunho regional. Serão estudadas as tensões e convergências entre esses dois projetos e, finalmente, prestando contas ao que vaticinou Samir Amin (2003), apresentaremos nossas razões para defender um forte engajamento da intelectualidade brasileira e dos movimentos sociais num projeto claramente integracionista – e, portanto, antiimperialista e nacional-popular.

Lo que la gente necesita, hoy como ayer, son proyectos para toda la sociedad (nacional y/o regional) articulados con estructuras globales reguladas y negociadas (asegurando una complementariedad relativa entre ellas) y que permitan avances simultáneos en tres direcciones: 1) Progreso Social: eso exige que el progreso económico (innovaciones, avances en la productividad, la expansión eventual del mercado) se vea acompañado por beneficios sociales para todos (garantizando el empleo, la integración social, la reducción de las desigualdades, etc.); 2) La democratización de la sociedad en todas las dimensiones, entendida como proceso sin fin y no como un



“diseño”, definido de una vez para siempre. La democratización debe alcanzar a las esferas social y económica sin restringirse únicamente a la política; 3) El fortalecimiento de un desarrollo económico y social para toda la sociedad, y la construcción de formas de globalización que ofrezcan esa posibilidad (AMIN, 2003: 02).

Nossa intenção ao longo deste estudo é apresentar uma articulação entre os diversos materiais já publicados que se debruçam sobre o factual (e descrevem em detalhes os acordos, as declarações, os encontros e fóruns internacionais etc.) e apresentar, como esforço de contribuição original, uma interpretação do conjunto com algum poder explicativo. Para além do esforço de articular uma interpretação coerente, pretendemos tecer algumas observações mirando desdobramentos futuros, que não são tentativas de “previsão”, mas propostas de ação. Assim, encerraremos o trabalho com uma discussão em torno das alternativas continentais que, em nosso entender, desdobram-se em uma “nova questão nacional”: um projeto social que só pode avançar levando às últimas consequências seu componente popular e antiimperialista. Os anos recentes, de golpe de Estado e crise do projeto integracionista, são a prova empírica – com a qual não contávamos em 2014, no início desta pesquisa – dos limites de qualquer projeto autonomista que não logre impor uma derrota consistente ao imperialismo estadunidense e, por extensão, às forças políticas a ele atreladas<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup>A denominação do processo de deposição da presidenta Dilma Rousseff como um “golpe de Estado” vem sendo contestada por intelectuais ligados ideologicamente aos partidos que ascenderam ao comando do Estado após o “impeachment” da presidenta Dilma Rousseff. De fato, aqueles que ascendem ao poder por meio de um golpe, dada a aceção negativa da palavra, procuram sempre, de uma ou outra maneira, construir uma narrativa diferente, atribuindo ao processo contornos mais palatáveis à sociedade civil. Em 1964, ouvia-se falar em “revolução”, quando o corrido era, claramente um golpe de Estado. A esse respeito, Florestan Fernandes, em **O que é revolução?** (1981) procurou delimitar o conceito de revolução, demonstrando que esta compreende um processo de mudança estrutural capitaneado por um ou mais grupos sociais que ascendem ao poder de forma abrupta (não necessariamente violenta, mas quase sempre), transformando as estruturas vigentes e a organização do poder. Por certo F. Fernandes trabalhava, nesse texto, com uma ideia de revolução ativa, em que o elemento jacobino predomina, de modo a contrastar com a propaganda do regime militar. Diante desse entendimento do conceito, uma vez

---

que os militares e a burguesia destituíram o presidente constitucional para frear um processo de mudança social em curso, operou-se um golpe de Estado, e não uma revolução.

O caso de 2016, ao contrário de 1964, não é apresentado pelas forças que o conduziram como revolucionário, mas como legalista. O impeachment, dizem, é um instrumento constitucional e, por isso, não houve golpe de Estado. Luís Felipe Miguel (em <https://grupo-demode.tumblr.com/post/171564606847/golpe-acesso-em-06/03/2018>), a partir da conceituação de Álvaro Bianchi, contesta essa tese: “golpe de estado é uma mudança institucional promovida sob a direção de uma fração do aparelho de Estado que utiliza para tal de medidas e recursos excepcionais que não fazem parte das regras usuais do jogo político” (BIANCHI, *apud* Miguel, no link acima). L.F. Miguel segue: “Seu sujeito pode ser uma ou outra parte do Estado ou então uma coalizão delas; seus meios podem incluir, para voltar às categorias de Maquiavel, a força ou a astúcia, podem ser abertamente ilegais ou então torcer a lei de maneira a descaracterizá-la por completo. [O ocorrido em 2016] não se tratou de uma intervenção pontual, destinada a retirar uma governante indesejada por alguns, o que já constituiria uma ilegalidade, mas foi o momento fundador de **um amplo realinhamento das forças políticas** [grifo nosso] e de implantação de um projeto político que, submetido às regras até então vigentes, havia sido repetidas vezes derrotado nas urnas. (...) A ruptura de 2016 facultou a implantação de um projeto que não conseguiria sucesso seguindo as regras imperantes do jogo político. Portanto, mesmo que se afirme que é duvidosa a ilegalidade do afastamento da presidente (tese da qual discordo), ou seja, que o impeachment não foi golpe, fica claro que ao menos o impeachment foi usado para se desferir um golpe” (MIGUEL, 2018 – no link acima, último acesso em 06/03/2018).

Álvaro Bianchi (acima citado por Miguel) assim define: “O sujeito do golpe de estado moderno é, como Luttwak destacou, uma fração da burocracia estatal. O golpe de estado não é um golpe no Estado ou contra o Estado. Seu protagonista se encontra no interior do próprio Estado, podendo ser, inclusive, o próprio governante. Os meios são excepcionais, ou seja, não são característicos do funcionamento regular das instituições políticas. Tais meios se caracterizam pela excepcionalidade dos procedimentos e dos recursos mobilizados. O fim é a mudança institucional, uma alteração radical na distribuição de poder entre as instituições políticas, podendo ou não haver a troca dos governantes. Sinteticamente, golpe de estado é uma mudança institucional promovida sob a direção de uma fração do aparelho de Estado que utiliza para tal de medidas e recursos excepcionais que não fazem parte das regras usuais do jogo político” (in: <http://blogjunho.com.br/o-que-e-um-golpe-de-estado/> acesso em 12/03/2018).

Ver também, a esse respeito: Santos, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. 187 p. Esse autor trabalha com o conceito de “golpe parlamentar”, que também pode ser útil para explicar os acontecimentos de 2016 no Brasil.

## CAPÍTULO I - ANGLOAMÉRICA (*PAX AMERICANA*)

*Take up the White Man's burden—  
Send forth the best ye breed—  
Go send your sons to exile  
To serve your captives' need  
To wait in heavy harness  
On fluttered folk and wild—  
Your new-caught, sullen peoples,  
Half devil and half child*

*Take up the White Man's burden  
In patience to abide  
To veil the threat of terror  
And check the show of pride;  
By open speech and simple  
An hundred times made plain  
To seek another's profit  
And work another's gain*

*Take up the White Man's burden—  
And reap his old reward:  
The blame of those ye better  
The hate of those ye guard—  
The cry of hosts ye humour  
(Ah slowly) to the light:  
"Why brought ye us from bondage,  
"Our loved Egyptian night?"*

*Take up the White Man's burden-  
Have done with childish days-  
The lightly proffered laurel,  
The easy, ungrudged praise.  
Comes now, to search your manhood  
Through all the thankless years,  
Cold-edged with dear-bought  
wisdom, The judgment of your peers!*

(Rudyard Kipling, "The White Man's Burden: The United States & The Philippine Islands, 1899." *Rudyard Kipling's Verse: Definitive Edition* (Garden City, New York: Doubleday, 1929).

"Roubam, fazem carnificinas e a isto chamam 'império'. E quando criam uma desolação, a isso chamam pax romana" (Tácito, sobre Roma)

"(...) pela primeira vez, com a Revolução Francesa, a dominação colonial é colocada em questão, ao mesmo tempo que a guerra. É um questionamento que está ausente, evidentemente, das revoluções inglesa e holandesa (fortemente estimuladas pelo desejo de uma participação ativa na apropriação dos despojos coloniais), mas é igualmente ausente na revolução americana, durante a qual, a reivindicação da independência nacional, desde o início, se mistura com a ambição de constituir um novo império, substituindo o império inglês" (BAIRATI, 1975, apud LOSURDO, 2008:24).

## 1.1– A dialética do nosso tempo

### 1.1.1- Imperialismo

O cenário mundial contemporâneo caracteriza-se, fundamentalmente, pela proeminência dos interesses monopolísticos dos conglomerados industriais e financeiros. Tal tendência, já verificada no final da década de 1970 nos estudos de Baran e Sweezy (1978), aprofunda-se a partir da última década do século XX, quando um “consenso neoliberal” abarcou a ampla maioria das nações “integradas” ao capitalismo. O princípio da “livre concorrência”, alardeado já no século XIX pelos economistas britânicos como a forma predominante que as relações mercantis deveriam assumir, não foi em nenhum momento a relação predominante entre as nações. Conforme Baran e Sweezy,

(...) não há livre concorrência no capitalismo moderno. (...) a unidade econômica típica na sociedade capitalista não é a firma pequena que fabrica uma fração desprezível de uma produção homogênea, para um mercado anônimo, mas a empresa em grande escala, à qual cabe uma parcela significativa da produção de uma indústria, ou de várias indústrias, capaz de controlar seus preços, o volume de sua produção e os tipos e volumes de investimentos. A unidade econômica típica tem os atributos que foram outrora considerados exclusivos do monopólio (...). É impossível [...] continuar tratando a concorrência como caso geral: [deve-se colocar o monopólio] no centro mesmo do nosso esforço [analítico] (...). Acreditamos que o capitalismo monopolista seja uma sociedade de segundo tipo, e que qualquer tentativa de compreendê-la que limite ou procure reduzir a importância dos modos de utilização do excedente está destinada ao fracasso (BARAN & SWEEZY, 1978: 15 a 18).

Os autores retomam a obra de Lênin, para quem, “se fosse necessário dar a mais breve definição de imperialismo, teríamos de dizer

que ele é a fase monopolista do capitalismo” (LENIN, *apud* BARAN & SWEEZY, 1978:15). Já Samir Amin (2006) caracteriza todo o período de predomínio do modo de produção capitalista como “imperialista”. Em suas palavras,

(...) o capitalismo foi sempre, desde suas origens, um sistema polarizador por natureza, ou seja, imperialista. Esta polarização – quer dizer, a construção concomitante de centros dominantes e periferias dominadas e sua reprodução mais profunda em cada etapa – é própria do processo de acumulação do capital operante em escala mundial, fundado sobre a lei do valor mundializada.

(...) Nesta teoria da expansão mundial do capitalismo, as transformações qualitativas dos sistemas de acumulação entre uma fase e outra de sua história constroem as formas sucessivas da polarização assimétrica centros/periferias, ou seja, do imperialismo concreto. O sistema mundial contemporâneo seguirá sendo, conseqüentemente, imperialista (polarizante) para qualquer futuro possível, enquanto a lógica fundamental de suas realizações siga dominada pelas relações de produção capitalistas. Esta teoria associa então o imperialismo com o processo de acumulação de capital em escala mundial, fato que considero como uma única realidade com diferentes dimensões indissociáveis (AMIN, 2006: 03).

Há uma clara distinção entre o conceito leniniano de imperialismo e este formulado por Samir Amin: em Lênin, a fase imperialista tem início com a fusão banco-indústria, que ocorre por volta de 1860. Essa definição não implica, por certo, ignorar a existência de centros e periferias no momento anterior do capitalismo, porém essas formas socioespaciais do passado eram bastante distintas, mais bem caracterizadas pelo colonialismo. Indo mais longe, o próprio Lênin insiste na necessidade de se diferenciar a forma atual das formas antigas, citando o exemplo da expansão romana. Samir Amin parece querer, nessa passagem citada, encontrar elementos de continuidade entre essas formas, operação teórica bastante complicada e de difícil sustentação empírica.

Porém, ainda que divergindo dessa caracterização “ampliada” que faz Samir Amin do imperialismo, consideramos válidas suas críticas às teorias que procuram caracterizar o sistema internacional como “pós-imperialista”. Essas teorias sofrem, segundo ele, de um “ocidentocentrismo” que não aborda as disparidades entre o que se esgota no centro do sistema e o que nas periferias, além de ignorar que o imperialismo determina o quadro e as condições da luta de classes, seja no centro, seja na periferia (AMIN, 1987: 17). Para este autor, a tendência do sistema imperialista é de aprofundar o desenvolvimento desigual o que, conseqüentemente, faz com que a contradição central de todo o sistema contemporâneo seja aquela que opõe o capital dos monopólios às massas superexploradas da periferia, deslocando, assim, o “centro de gravidade das lutas contra o capital para a periferia do sistema” (AMIN, 1987:105).

Com outra perspectiva, Immanuel Wallerstein aposta que a hegemonia dos EUA está em declínio. A questão central hoje, segundo ele, não é se “está ou não em declínio, mas sim se os Estados Unidos conseguirão uma forma de cair graciosamente, com danos mínimos para o mundo e para si próprios” (WALLERSTEIN, 2004: 36). Nesta mesma linha de raciocínio, Martins (2016) destaca uma “crise do atlantismo”, iniciada nos anos 1970. Para ele,

La crisis de hegemonía atlantista se estableció desde los años 1970 y tiene su origen en el agotamiento del pacto keynesiano que vinculó el aumento del gasto público al establecimiento del pleno empleo. Tal pacto se agota con la amenaza estructural que el pleno empleo pasó a ejercer sobre la tasa de ganancia a partir de la mundialización de la revolución científico-técnica. Ésta transforma el valor de la fuerza de trabajo en el fundamento central de la productividad, al establecer el conocimiento y la subjetividad como los principales elementos de las fuerzas productivas. Se invierte la lógica de la Revolución Industrial en la cual la productividad era la expresión de la desvalorización de la fuerza de trabajo frente a la maquinaria, impulsando el protagonismo de la plusvalía relativa y de la subsunción real del trabajo al capital (MARTINS, 2016:44).

Diante da crise, o neoliberalismo foi o mecanismo encontrado para retomar a taxa de ganhos do capital, mediante o direcionamento dos gastos públicos para a sustentação dos processos financeiros de acumulação (MARTINS, 2016: 45), gerando, ao contrário do que dissemina a propaganda ideológica, a ampliação do Estado (e não a sua redução), porém no sentido de manutenção dos ganhos do capital e não do atendimento às necessidades básicas da população. Também Arrighi e Silver (2001) argumentam que o sistema internacional encontra-se num período de transição sistêmica, onde a questão central é o equilíbrio entre Ocidente (liderado pelos EUA) e Oriente (em especial pela expansão da China).

Petras (2007) diverge dessa interpretação de que testemunhamos um período de transição sistêmica, ao mesmo tempo em que sua interpretação converge com a de Martins no tocante ao neoliberalismo. Ele considera as ideias de “crise de hegemonia” e de “transição sistêmica”, como meros exercícios de retórica. Para ele, não há mudança de longo prazo e em grande escala sem que existam profundos processos de mudanças no nível das relações de classes no âmbito local, regional e nacional. Assim, o que se chama de “globalização”, que para ele é a expansão imperialista, não é simplesmente a disseminação de ideologias e sua imposição pela força ou pela persuasão:

Há uma pré-condição – a existência de elites políticas e burocráticas, e setores importantes da classe dirigente, que possuem um interesse político e econômico comum e a capacidade para articular a ideologia e implementar as políticas pró-imperiais (PETRAS, 2007: 26).

Para este autor estadunidense, o imperialismo é uma força real, cujo movimento contemporâneo é a redivisão do mundo:

Estamos em meio a uma importante luta entre maiores e menores, velhos e novos imperialismo, pelo controle de regiões, regimes, energia e recursos estratégicos [por meio de] guerras, acordos de livre comércio, alianças militares e associações econômicas (PETRAS, 2007: 48).

As dificuldades do “eixo” atlântico não implicam, portanto, o fim da era do imperialismo, mas muito provavelmente o recrudescimento das disputas e o incremento dos aparatos de

dominação. Para Gandásegui Hijo (2016), os EUA enfrentam dificuldades para a manutenção de sua hegemonia, mas exercerão ainda, por muito tempo, um papel fundamental (senão dominante). Para este autor, o cenário mundial tende cada vez mais a uma nova bipolarização (China-EUA).

Outras matrizes teóricas, como o liberalismo e o neoinstitucionalismo, por sua vez, conferem às instituições multilaterais e aos “regimes” internacionais o papel de regular o sistema mundial e garantir a paz, conferindo às instituições uma objetividade e um neutralismo difícil de ser verificado na realidade. O realismo, por sua vez, encara a ordem internacional em termos hobbesianos: cada Estado é um ator autônomo, movido pela busca de poder. Estados fortes não renunciam à sua posição de poder e atuam, na paz ou na guerra, para garantir sua posição de força. Essas abordagens, guardadas as diferenças que têm entre si, conferem a iniciativa histórica às potências mundiais, embora a própria ascensão chinesa e sua atual proeminência no cenário internacional seja a antítese disso. Periférica na ordem internacional até recentemente, a China avança rumo ao centro do poder mundial, transformando-se no principal desafio à hegemonia dos EUA. Por outro lado, se o declínio do poder estadunidense é verificável quando olhamos para Ásia, ele não se mostra na mesma intensidade quando analisamos a América Latina, embora a presença econômica chinesa na região venha ganhando importância – majoritariamente, até o momento, em setores da economia que não representam concorrência direta com os negócios das empresas estadunidenses.

Essas abordagens que resumimos acima não se debruçam sobre as origens das diferenças entre as diversas nações e conferem um grau de autonomia às relações internacionais que parece sobrepor-se às lutas internas aos Estados. Existirá, como parecem acreditar realistas e liberais, um “interesse nacional” imanente aos Estados, independente de suas forças internas?

Recordamos Gramsci (2007):

As relações internacionais precedem ou seguem (logicamente) as relações fundamentais? Indubitavelmente seguem. Toda inovação orgânica na estrutura modifica organicamente as relações absolutas e relativas no campo internacional, através de suas expressões técnico-militares. Até mesmo a posição geográfica de um Estado nacional não precede, mas segue (logicamente) as inovações estruturais, ainda que reagindo



sobre elas em certa medida (exatamente na medida em que as superestruturas reagem sobre a estrutura, a política sobre a economia etc.). De resto, as relações internacionais reagem passiva e ativamente sobre as relações políticas (de hegemonia dos partidos) (GRAMSI, 2007:20).

De acordo com essa formulação gramsciana, ao estudar as relações internacionais é preciso desvendar o jogo de interesses internos aos Estados, porém os acontecimentos no plano internacional exercem, dialeticamente, efeito estruturante sobre as formações nacionais. As forças em ação no plano interno, conforme discutiremos com mais detalhes adiante, são as classes sociais ou, como é mais comum, os blocos formados pelas alianças entre diversas classes ou suas frações. Os “interesses nacionais” expressam os interesses dos grupos sociais em posição de domínio, mais precisamente, aqueles que controlam os grandes monopólios que influenciam decisivamente na economia mundial. Isto posto, sobressai a pertinência da categoria leninista de “imperialismo” para o entendimento das relações entre os Estados e, mesmo, as relações internas a eles. Como ressalta Petras (2007), não há domínio imperialista sem a colaboração de setores internos aos próprios Estados subordinados. Já dissera Eduardo Galeano (1992) que “o bem-estar das nossas classes dominantes – dominantes para dentro, dominadas para fora – é a maldição de nossas multidões”<sup>11</sup>.

O imperialismo é a fase monopolista do capitalismo. Nela, o predomínio do capital financeiro e a exportação de capitais combina-se, paradoxalmente, ao protecionismo econômico das nações mais poderosas (e a defesa do “livre mercado” para os demais países). Um autor liberal inglês que viveu no século XIX, John Hobson (2009), foi um dos primeiros a caracterizar o imperialismo. Para ele, esse é um conceito ligado à tese de que há uma “raça superior” que acredita que pode – e deve, uma vez que pensa ser a sua missão civilizatória – estabelecer seu domínio sobre as demais raças. Crítico do imperialismo, Hobson o denunciava como sendo favorável a uma pequena classe de

---

<sup>11</sup> As multidões, no texto de Galeano, são as classes trabalhadoras e os “excluídos do sistema”, na medida em que não atuam organizadamente. O termo não deve ser confundido com o conceito de “Multidão” com que trabalham Hardt e Negri na obra que tem esse termo como título. Nesta, a “multidão” é o novo ator social, portador do potencial de contestação do sistema e transformação.

proprietários, porém deletério para o restante da nação. Em seu trabalho pioneiro, intitulado *Estudo do Imperialismo*, Hobson denunciava a prática imperialista, que considerava a principal responsável pela concentração de riqueza nas mãos de alguns poucos capitalistas britânicos, simultaneamente ao empobrecimento do restante da população.

Em 1917, Lênin publicou *Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo*, onde retomou as reflexões apresentadas nos trabalhos de Hobson e de Hilferding (1985) e, a partir do instrumental teórico do materialismo histórico, desenvolveu o conceito para caracterizar o estágio de desenvolvimento do capitalismo na Europa. Segundo ele,

(...) o que caracterizava o velho capitalismo, no qual dominava plenamente a livre concorrência, era a exportação de mercadorias. O que caracteriza o capitalismo moderno, no qual impera o monopólio, é a exportação de capital [grifos no original] (LENIN, 1986: 621).

Lênin demonstrou que a “livre concorrência” é substituída pelo monopólio, que tende a estender-se para todas as atividades econômicas. A generalização do monopólio e a completa financeirização da economia mundial seguida do processo de desregulamentação, exportado para a maior parte dos países do globo por meio da ação de organismos internacionais (como o FMI e o Banco Mundial nos dias de hoje), é a verdadeira “mundialização” do capital. Nessa etapa, especialmente após o término da Segunda Guerra Mundial, consolidou-se o controle dos EUA sobre a economia – pelo domínio sobre a emissão da moeda – e da política pela “formação de consensos” a partir da ação de instituições multilaterais sob sua influência direta. Os receituários econômicos das instituições multilaterais foram amplamente aplicados, em especial nos países subdesenvolvidos e mais dependentes de “ajuda” externa, mas também progressivamente em vários países considerados “desenvolvidos”. Com a derrota do bloco socialista entre 1989 e 1990, o sistema monetário e financeiro e o receituário sob controle direto dos EUA chegaram também ao Leste Europeu.

Conforme Allain Touraine (1996) e Amin (2006), no pós-segunda guerra emergiu o imperialismo de uma “tríade”: EUA, Europa Ocidental e Japão, sendo os EUA única superpotência. Recordemos que o conceito de “superpotência”, em Gramsci, refere-se à capacidade de um Estado de “imprimir à atividade estatal uma direção autônoma, que

influa e repercute sobre outros Estados” (GRAMSCI: 1978: 191). A Europa Ocidental, mais precisamente a Alemanha, a França e a Inglaterra exercem influência especialmente no cenário europeu, assim como o Japão ainda tem certa força na Ásia (embora cada vez mais ofuscado pela proeminência chinesa que se constitui, entretanto, em um caso *sui generis*, como veremos adiante). A Europa tem funcionado como força auxiliar do imperialismo estadunidense, na medida em que o “projeto europeu” optou por um atlantismo até aqui irrestrito. A força de cada um desses Estados está, fundamentalmente, baseada no controle que exercem sobre fluxos financeiros – e, no caso da França e da Inglaterra, na força militar que se manifesta em agressões a ex-colônias no continente africano, em geral em associação com os EUA, por meio da OTAN. Nenhum desses países tem supremacia militar e capacidade de impor, unilateralmente, sua vontade por meio da guerra. Essa é uma prerrogativa estadunidense, a única “superpotência” em termos gramscianos – lembremos que, em Gramsci, “a medida decisiva para estabelecer o que se deve entender por superpotência é a guerra” (GRAMSCI, 1978: 192). Os EUA<sup>12</sup>, além de possuírem as maiores e mais bem equipadas forças armadas do mundo controlam politicamente a OTAN – e por meio dela comprometem qualquer anseio de autonomia militar por parte das potências europeias. Talvez a saída da Inglaterra – principal porta-voz do atlantismo, e vista como um “cavalo de Troia” na Europa por nacionalistas como Charles De Gaulle – da União Europeia provoque uma mudança nesse alinhamento e o reposicionamento do Velho Continente no cenário mundial (talvez em um contexto de aliança sino-russa), mas ainda é cedo para afirmações desse tipo.

Paul-Marie de la Croce (2006) afirmou que é possível que, futuramente, os historiadores marquem o ano 1992 como o início do século XXI. Pois, argumenta, foi com a derrota da URSS que conceitos muito em voga nas ciências sociais no século XXI, como unipolaridade e multipolaridade, passaram a ser utilizados. De fato, segundo ele, com o fim da Guerra Fria o mundo deparou-se com a supremacia incontestada dos EUA, dono das maiores e mais poderosas forças armadas do mundo,

---

<sup>12</sup> Enquanto preparávamos essa tese, a Rússia fez um anúncio importante sobre a obtenção de novos armamentos que a colocam em uma posição muito superior à que desempenhava até então. Os submarinos a propulsão nuclear desenvolvidos, bem como as novas tecnologias de mísseis, tornam em grande parte obsoleta a vantagem militar estadunidense. Contudo ainda é cedo para apresentar um prognóstico sobre a questão.

influyente culturalmente em grande parte do globo graças a uma consistente estratégia de “exportação” de valores por meio de seus produtos da indústria cultural e de seu domínio de grande parte das empresas de comunicação espalhadas pelo mundo. No início dos anos 1990 os EUA tornaram-se a única superpotência do planeta e, por algum tempo, foram capazes de controlar política e economicamente uma grande parcela do globo.

Na visão de Vizentini (2006), o período iniciado com o fim da guerra fria representou, na verdade, o início de uma luta pela hegemonia e por um novo paradigma e não uma ordem estável como quiseram aqueles que se apressaram em anunciar a vigência de uma ordem unipolar, capitalista e liberal – que coincidiria com o “fim da história”. Para o historiador,

(...) a construção de uma nova hegemonia americana (ou a reformatação da anterior), nos marcos da globalização, revelou-se um processo cheio de contradições entre fins e meios, entre objetivos de curto e de longo prazo. Neste contexto, o protetorado europeu passou a buscar sua autonomia ainda que de forma tímida, pois, afinal, um dos resultados da globalização foi a construção de blocos regionais e a emergência de interesses diferenciados. Do outro lado da Eurásia, a China passou a liderar o desenvolvimento da região asiática (e do mundo) e aprofundou um modelo heterodoxo, ambos percebidos como uma ‘ameaça’ ao ocidente, que com eles se relaciona de forma conflitiva e, ao mesmo tempo, simbiótica. Já a América Latina se vê diante de três alternativas, todas elas possíveis: a integração regional, a desintegração ou a absorção hemisférica. Finalmente, os grandes países da periferia, como Rússia, Índia, Brasil e África do Sul iniciam um movimento de reafirmação e ação convergente com vistas a estruturar um sistema mundial multipolar (VIZENTINI, 2006:16).

Alguns dos principais formuladores da política externa dos EUA destacaram, já na década de 1990 que, finda a Guerra Fria, o país deveria preservar seu status de “superpotência”. Paul Wolfowitz, por

exemplo (que em 1992 era assistente do secretário de defesa dos EUA, Dick Cheney), apresentou um relatório em que apontava os principais riscos à hegemonia estadunidense, sendo o principal deles a emergência de novos polos de poder regional que acabassem por forçar uma ordem multipolar, conforme destaca De la Croce no artigo citado acima. Para Wolfowitz, a maneira de garantir a supremacia seria fortalecer sua presença militar em todo o globo, garantindo condições para que os EUA pudessem levar a frente mais de um conflito militar simultâneo, de modo que nenhum adversário ou aliado pudesse duvidar da capacidade estadunidense de responder militarmente às ameaças a sua hegemonia.

Já Joseph Nye, na obra *“The Paradox of American Power. Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone”*, advoga a tese de que a superpotência poderia manter seu status por uma mescla de *“soft”* e *“hard power”*. A hegemonia política e cultural (ou *soft power*) não poderia prescindir da força militar, porém seria a maneira mais efetiva de garantir os interesses dos EUA. Para Zbigniew Brzezinski,

Os Estados Unidos têm a supremacia nos quatro domínios decisivos do poder global: em termos militares, econômicos, tecnológicos e culturais (...). É a combinação dos quatro que faz dos Estados Unidos a única superpotência de abrangência global (BRZEZINSKI, 1997: 24).

Fresu (2016), retomando a análise de Rosa Luxemburgo, ressalta que aquilo que

(...) distingue o imperialismo das velhas formas de domínio colonial é o fato de que o imperialismo tem todo o interesse de que o Estado subjogado continue a existir como entidade institucional formalmente independente, guardando as aparências de um sujeito íntegro, “livremente” submetido à hegemonia estrangeira, porque essa é a mais completa garantia da manutenção da situação existente (FRESU, 2016:95).

Pode-se perfeitamente estender essa conclusão de Rosa Luxemburgo aos dias de hoje quando analisamos a maneira de agir dos EUA no tocante à Europa e à América Latina, onde busca garantir sua hegemonia por meio de ações aparentemente negociadas e pela influência direta na ação de governos por meio da pressão política e

ideológica. Já em relação à Ásia, a estratégia estadunidense vem evoluindo do cerco para o confronto (quase) aberto, evidenciando uma extrema preocupação com o crescimento do poder da China.

Em seus oito anos, a administração de Obama, embora com uma retórica menos apelativa em termos de “guerra ao terror” do que a de Bush Jr, manteve a lógica de garantir as vantagens estadunidenses nas transações internacionais baseadas nas assimetrias. Obama também manteve a orientação de manutenção dos conflitos simultâneos, em especial no Oriente Médio, onde as forças armadas dos EUA participam diretamente no Iraque e no Afeganistão ao mesmo tempo em que o serviço secreto apoia ações de desestabilização nas fronteiras da Rússia, na Síria, na Líbia e no Irã. Essas ações de desestabilização, inauguradas durante a ação estadunidense no Afeganistão durante a Guerra Fria, foram concebidas teoricamente por Zbigniew Brzezinski. A ideia era forçar a criação de um “Vietnã” para a URSS, que levaria a economia do país à bancarrota e a enfraqueceria no cenário mundial. Finda a Guerra Fria, a estratégia de “semear o caos” foi mantida. O próprio Brzezinski, na obra *The grand chessboard*(1997), apresentou uma análise das perspectivas estratégicas e dos dilemas políticos de uma série de Estados na Eurásia e concebeu o cenário internacional como uma relação triangular entre a China, o Japão e os EUA, bem como uma ambiciosa estratégia que visava estender a comunidade euro-atlântica para o leste, compreendendo a Ucrânia e todos os países que outrora integraram a URSS, de maneira a promover um cerco à Rússia. Compreendendo ainda a China como um ator “defensivo” – enquanto a Rússia, mesmo enfraquecida, seria um ator ofensivo –, Brzezinski buscou traçar uma estratégia que pudesse garantir um equilíbrio de poder na Eurásia, mantendo os conflitos armados. Dessa maneira, a política externa dos EUA deveria buscar inviabilizar a afirmação da Rússia como potência regional, semeando e apoiando conflitos nos países do entorno.

O novo presidente, Donald Trump, apoia-se em uma retórica isolacionista, ao mesmo tempo em que retoma as linhas tradicionais de controle sobre os domínios mais “imediatos” dos EUA – a América Latina. Seu governo mantém as políticas de desestabilização dos governos progressistas ou de esquerda no continente, iniciadas durante o governo Obama, que consistem no estímulo e financiamento de grupos de desestabilização, combinados à cooptação de agentes de Estado, especialmente do poder judiciário. Externamente ao continente, o governo Trump parece identificar na China o grande desafio à hegemonia estadunidense, ao mesmo tempo em que uma retórica

belicista aquece os mercados de armamentos, central à sustentação da economia dos EUA.

John Saxe-Fernández (2006) aponta que, desde os anos 1940 há, nos EUA, um processo ininterrupto de institucionalização de uma economia permanente de guerra, a qual impacta a própria estrutura de poder, organizada a partir de uma conjunção de poderosas relações clientelísticas e de interesses mútuos entre o aparato corporativo (bélico-industrial), o Congresso e o que ele denomina “*presidência imperial*”, dotada de uma imensa burocracia civil militar que executa as operações de planejamento industrial, estatal e privado, internamente ao país e em sua expansão planetária. Conforme Saxe-Fernández (com dados do próprio Departamento de Estado), desde o final dos anos 1960-70, o governo federal dos EUA gasta mais da metade de sua arrecadação em financiamento de guerras “presentes, passadas e futuras” (SAXE-FERNÁNDEZ, 2006: 98).

Conforme o estudo de Petras (2007),

(...) os EUA seguem sendo o poder dominante em termos absolutos e relativos: contam com 227 (45%) das 500 Empresas Multinacionais mais importantes, seguidos por Europa Ocidental, com 141 (28%) e Ásia, 92 (18%). Esses três blocos regionais controlam 91% das empresas multinacionais do mundo (PETRAS, 2007: 12).

De acordo com este autor, os EUA dominam o comércio varejista, o setor de tecnologia de informação, os meios de comunicação em massa e entretenimento, a fabricação e distribuição de material bélico, os serviços de informática e o sistema financeiro. Estão atrás da Europa no ramo das telecomunicações e da Ásia na fabricação de equipamentos de informática e perdem rapidamente espaço, para a Ásia, no setor de manufaturados. É evidente a natureza imperialista do Estado estadunidense: o comando do aparato de Estado é refém dos monopólios (o “complexo industrial-militar”, conforme o ex-presidente Dwight Eisenhower) e, cada vez mais, do capital financeiro que tem sua “base” em Wall Street. A banca financeira, que garante e ao mesmo tempo utiliza o poder do Estado e dos demais Estados da “tríade” imperialista impõe sua vontade ao mundo e exerce controle de parte significativa da riqueza mundial devido ao seu domínio tanto da moeda internacional (o dólar) quando das instituições de controle das finanças mundiais. Os

presidentes, sejam eles democratas ou republicanos, não podem mais do que administrar os interesses poderosos dos proprietários de capital.

Contudo seria um erro considerar que o imperialismo dos EUA não tem concorrentes. Como demonstra o estudo de Petras, os EUA dominam a maior parte dos setores econômicos (tecnologia de informação, meios de comunicação, armas e finanças), mas perdem espaço crescente em outras áreas, como produtos farmacêuticos, petróleo, gás, manufaturas e seguros. Se não forem capazes de garantir, a seu favor, a manutenção de uma ação concertada com seus concorrentes e de garantir vantagens na atual disputa pela partilha do mundo, poderão perder a posição hegemônica. Desta maneira compreende-se a atuação agressiva dos EUA em direção aos países detentores de reservas naturais e de cerco à Ásia, bem como a renovação – em formas mais agressiva – de sua política para a América Latina.

Para David Harvey (2013) a política externa agressiva dos EUA não responde apenas às necessidades de expansão do capital. Estaria dirigida também ao controle das próprias dificuldades internas geradas pela crescente acumulação e concentração de riqueza. “Uma sociedade imigrante e extraordinariamente multicultural movida por um inflexível individualismo competitivo” (HARVEY, 2013: 22) que dispõe de uma democracia cronicamente instável (senão impossível de controlar) necessita permanentemente de um inimigo externo capaz de gerar solidariedade interna (coesão social). O fim da guerra fria trouxe consigo o fim da ameaça vermelha e, com ela, grandes dificuldades de coesão interna. A política de “império” ganhou novo fôlego no início da década de 1990 com George Bush e Clinton, ganhou novos contornos com a “guerra ao terror” da administração de Bush Jr e nas duas administrações de Obama foi mantida, apesar da retórica democrática e institucionalista. Essa agressividade na política externa responderia à necessidade de um inimigo capaz de gerar coesão interna. Conforme Harvey,

(...) as práticas imperialistas, do ponto de vista da lógica capitalista, referem-se tipicamente à exploração das condições geográficas desiguais sob as quais ocorre a acumulação de capital, aproveitando-se igualmente das assimetrias inevitavelmente advindas das relações espaciais de troca (HARVEY, 2013: 35).



Sob o capitalismo, já apontava Lênin, o desenvolvimento é sempre desigual. Essa disparidade entre “centro e periferia” não se dá apenas entre as diferentes nações, mas também internamente aos países capitalistas. São as desigualdades internas e a concorrência interimperialista que “empurram” a busca por novos territórios. Conforme destacava Octavio Ianni,

(...) o imperialismo se prolonga internamente na própria nação dominante. Os mesmos fundamentos que governam as relações econômicas e políticas externas governam também as relações políticas e econômicas internas. Assim também no interior da metrópole o desenvolvimento econômico-social e político é desigual e as contradições persistem e se agravam (...). A base do problema está, pois, **no caráter da sociedade de classes que se desenvolve [no país]**<sup>13</sup>. Somente a partir dessa perspectiva de interpretação se torna possível explicar as manifestações internas do imperialismo, isto é, do colonialismo interno (IANNI, 1998: 09 e 10).

Essas formulações de Harvey e Octavio Ianni nos remetem à análise de Said (2011) sobre a literatura dos países imperialistas, onde os povos submetidos ao domínio aparecem como inferiores, massas humanas a espera de uma obra civilizadora. A mesma retórica dos discursos estadunidenses sobre “levar a democracia” ao resto do mundo. Se “o outro” é inferior é justo, e até esperado, que a sociedade mais “civilizada” imponha sua forma de organização social e obtenha riqueza a partir da exploração dos menos civilizados. A “raça superior” é, assim, unificada em torno de uma missão civilizatória – *The White Man’s Burden* – diante da qual os problemas internos são minimizados. O “destino manifesto” é, desde o nascimento dos EUA como nação, a ideologia unificadora e “pacificadora” dos conflitos distributivos e raciais.

O conceito de imperialismo é o único instrumental teórico que abarca a totalidade do problema das relações entre os Estados no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo. Somente a partir do entendimento de que o desenvolvimento desigual e a drenagem de

---

<sup>13</sup> Grifo nosso.

recursos – o que Saxe-Fernández chama de “pagamento de tributos” – funcionam como ordenadores do sistema, podemos enxergar, por exemplo, a lógica por trás dos acordos comerciais vigentes. A questão do domínio da tecnologia por meio dos tratados relativos às patentes só pode ser plenamente compreendida se desvelamos o ordenamento imperialista do sistema internacional. Por meio da diferença tecnológica garante-se a dependência das demais nações e, pelo sistema de patentes, impõe-se uma nova modalidade de drenagem de recursos, onde as unidades produtoras, localizadas nos países com menor custo da força de trabalho, remetem enormes somas aos países centrais, para pagamento dos direitos de propriedade intelectual ao mesmo tempo em que são contidas em suas possibilidades de superação do atraso tecnológico<sup>14</sup>.

### 1.1.2 - Hegemonia

O conceito de imperialismo ganha maior força explicativa quando combinado a outra noção encontrada nos trabalhos de Lênin: a de hegemonia. Para ele, o conceito designava a ideia de direção política: “Segundo o ponto de vista do proletariado, a hegemonia pertence a quem luta com maior energia (...) ao chefe ideológico da democracia” (LENIN, *apud* BUONICORE: 2015). Em Gramsci encontramos, nos *Cadernos do Cárcere*, menções ao conceito de Lênin, porém o sentido que aquele dá à hegemonia é ampliado. A imagem que melhor ilustra o entendimento gramsciano é retirada dos escritos de Maquiavel: a ideia do “centauro”, metade humano (convencimento), metade besta (coerção). Hegemonia é, ao mesmo tempo, direção política e coerção. Gramsci dá ao conceito de hegemonia também uma dimensão espacial para além da esfera da disputa política.

Ciccarelli (2008) destaca bem essa dimensão territorial que a ideia de hegemonia ganha no pensamento de Gramsci. Segundo ele, na obra de Gramsci

A ideia de que o espaço seja único e global é somente uma ‘crença religiosa’ (...) pois, para Gramsci, o espaço é multidimensional, é atravessado por uma multiplicidade caótica, aberta, conexas de espaços. Este corresponde a

---

<sup>14</sup> Esse debate foi aprofundado por BARBOSA, Bruno. Incongruência nas estratégias ou estratégia da incongruência: um estudo da relação entre TRIPs e CDB no espaço geográfico brasileiro. Dissertação de Mestrado. UFSC, 2017.

um horizonte, aquele do mundo, no qual descobre a heterogeneidade entre a dimensão global e local. Na sua teoria de hegemonia, de fato, Gramsci vê entrelaçar as exigências dos Estados-Nação no interior das ‘combinações nacionais e internacionais do desenvolvimento capitalista’. O horizonte-mundo da teoria da hegemonia explica contradições entre o local e o global (...). Mas o global não contém o local. O “global” entendido como horizonte-mundo, é então o lugar em que se explica a transição de um estado a outro das relações entre Estado e grupos de Estados. As perturbações caóticas que atravessam o horizonte-mundo são causadas pelas transições de uma hegemonia histórica a uma outra. Para Gramsci a ideia da transição é plenamente desenvolvida no interior daquela de ‘crises’, aquela ideia que ‘consiste essencialmente que o velho morre e o novo não pode nascer’. O horizonte-mundo é o lugar da criação e da destruição. Gramsci afirma que ‘destruir é muito difícil, tão difícil quanto criar. Visto que não se trata de destruir coisas materiais, se trata de destruir relações invisíveis, não palpáveis, mesmo que se escondam nas coisas materiais’. A obra de destruição-criação das relações invisíveis, a produção do *novum* na história, é para Gramsci, submetida a uma contínua crise entre o velho que morre e o novo que não pode nascer (CICCARELLI, 2008: 272 e 273).

Os conceitos de imperialismo e hegemonia referem-se, ambos, à territorialidade e ao exercício do poder. O imperialismo refere-se ao desenvolvimento capitalista (para Lênin, recorde-se, a “etapa superior”) onde há o domínio dos monopólios e do capital financeiro, os quais controlam os aparatos de Estado (dos Estados “sede” do capital) e dele se utilizam para expandir a acumulação. A questão da hegemonia coloca-se na dimensão do poder, da tensão entre a conservação e a mudança.

O controle exercido pelo imperialismo pode ser hegemônico: quando a dimensão ideológica do imperialismo conquista os grupos dirigentes dos demais Estados, impedindo os movimentos de ruptura. Isso se dá por meio das instituições internacionais (como, por exemplo,

o Banco Mundial, da Organização Internacional do Comércio ou mesmo os grupos de trabalho da ONU, OEA etc.) que logram influenciar na organização da economia e da política dos estados a partir da formação de consensos. Nesse caso, ainda que o país imperialista conte com os meios militares para impor sua vontade, eles não se fazem sempre necessários. Pode haver casos em que a hegemonia se enfraquece – como apontam Vizentini e Wallerstein nos trechos citados anteriormente. São os momentos em que o imperialismo necessita da coerção, que pode se apresentar na forma mais “clássica” de intervenções militares ou por outros meios, como restrições econômicas (embargos, dificuldade de acesso a empréstimos etc.) ou mesmo as estratégias de desestabilização de governos não alinhados – como assistimos nos últimos anos nas “Primaveras Árabes”, ou até antes, nas “revoluções coloridas” do Leste Europeu ou, mesmo, nas atuais campanhas de desestabilização dos governos de esquerda na América Latina – sendo o exemplo mais candente as atuais ameaças do governo de Donald Trump à Venezuela e a atuação velada de agentes estadunidenses na formatação dos golpes parlamentares e judiciais em curso. Os momentos de enfraquecimento de uma ou mais hegemonias e de surgimento de outras são momentos de mudanças, em geral conflituosas (o conflito entre o velho e o novo “que ainda não pode nascer”).

Até os dias atuais<sup>15</sup>, a política dos EUA vinha sendo orientada pela doutrina de “*full spectrum domination*” (Ceceña, 2014): dominação econômica, política, cultural e militar. Ceceña mostra, a partir de um estudo dos principais documentos militares dos EUA, que as ações militares são concebidas em articulação com a atuação política, econômica e cultural. Com o objetivo de promover um “disciplinamento global”, a estratégia militar estadunidense divide o mundo em áreas de atuação:

Se vuelve a establecer la delimitación territorial del planeta en cinco regiones que en total lo abarcan todo y que en ese momento se reafirman bajo la supervisión de cinco diferentes Comandos de las fuerzas armadas de Estados Unidos. Un poco de tiempo después, en 2001 después de los eventos de las

---

<sup>15</sup>Enquanto finalizávamos o texto desta tese, o governo Donald Trump publicou um novo documento sobre estratégia militar e política externa dos EUA. Não houve tempo de proceder a uma análise detalhada do texto, mas em linhas gerais percebe-se uma atualização da mesma estratégia.

Torres Gemelas en Nueva York, se agregaría el Comando Norte a cargo directamente de una seguridad interna que abarca no sólo su propio territorio sino toda el área de América del Norte. Cabe señalar que al paso de una década se cuenta ya con nueve Comandos, garantizando una supervisión más detallada de las tierras, mares, glaciares y poblaciones que componen el planeta Tierra en su conjunto (CECENÑA, 2014: 125-126).

É nesse sentido que se torna possível compreender o esforço econômico estadunidense para manter bases militares no subcontinente latinoamericano mesmo não havendo guerras, ao mesmo tempo em que se dedica a vencer o debate ideológico tanto por meio da difusão sua indústria cultural quanto pelo permanente gasto com financiamento de projetos científicos e culturais nos países periféricos. A construção da imagem do inimigo faz parte da estratégia de *full spectrum domination*.

La construcción del enemigo se desliza de los entes institucionales a los inespecíficos, creando un imaginario de guerra ciega.

El enemigo identificable o convencional disminuye su status al de amenaza regional y por ahí pasarán Irak, Libia, Irán y Venezuela, cada uno entendido como potencial cabeza de región, así como cualquier tipo de coalición en la que estos participen (ALBA, OPEP, Petrocaribe, etc.). Es siempre un polo articulador de poderes alternativos u hostiles a Estados Unidos y su american way of life convertido en política internacional. Para este enemigo la respuesta es el aislamiento y la demonización, o la aplicación de una fuerza sobredimensionada para destruirlo y, sobre todo, humillarlo. El caso prototipo es el de la operación en Irak (CECENÑA, 2014: 127).

A doutrina, atualizada pelo governo Trump, que a intensifica em agressividade e refuta as iniciativas conciliadoras de Obama – como a distensão que vinha sendo realizada nas relações com Cuba – resgata métodos já testados. Chiamonte (1999) demonstrou como operou a USAID na Argentina, nos anos 1960, para criar uma *intelligentsia* pró-americana. O mesmo ocorreu em todos os países latinoamericanos (no

Brasil tivemos os acordos MEC-USAID que tanto influenciaram na formatação dos cursos superiores a partir da Ditadura Militar, conforme veremos adiante) e também na Europa, no Japão e na Coreia do Sul durante o Plano Marshall. Para o jornalista Pepe Escobar (2015), falar sobre o sistema não é tratar de um poder libertário e difuso do “*cyber mundo*”, mas de um sinistro e opaco poder oligárquico ligado ao complexo industrial e militar estadunidense, a quem ele chama, tomando emprestada a noção de Samir Amin (2006), de “Império do Caos”, que seria o domínio dos agentes do mercado, o reduzido clube de bilionários do mundo, oriundos de diversos países mas, claramente, articulado ao centro do poder: os EUA.

Pode, no entanto, haver situações em que um país exerce hegemonia (portanto retira hegemonia de outro) sem ser imperialista: é (ao menos por enquanto) o caso da expansão chinesa. A China atualmente tem grande poder de atração sobre os países asiáticos e começa a ser influente também em regiões que estão sob o controle do imperialismo dos EUA (e da Europa), como a África e a América Latina. É inegável a expansão da sua influência econômica, que se dá pelo estabelecimento de relações em que os países envolvidos recebem compensações, como investimentos de longo prazo em infraestrutura, por exemplo, em troca de relações comerciais privilegiadas. Mas não se pode afirmar, na atualidade, que a China seja um país imperialista: o controle do Estado Chinês e, por meio do planejamento, da própria da economia, está nas mãos do Partido Comunista, e não dos monopólios privados. A participação do capital financeiro na economia chinesa não é determinante (pelo menos por enquanto) e, com isso, a ideia de “imperialismo” como fusão do monopólio e das finanças não pode ser aplicada à realidade chinesa. Tampouco o componente racista, que opõe “a nação” aos “outros” parece ser motivador das ações externas do país asiático. Além disso, conforme ressaltam Brooks e Wohlforth (2016), ainda que a China venha se destacando economicamente, está muito atrás, do ponto de vista militar, dos EUA. Ainda que sua importância econômica siga crescendo, não lhe será fácil superar o *gap* militar que a separa da grande potência. No tocante a América Latina chama também atenção o fato de que a China expande sua influência econômica principalmente em áreas em que os EUA já vinham deixando de ser competitivos, como é o caso dos pesados investimentos chineses em infraestrutura, o que atualmente está fora do escopo praticado pelos estadunidenses.

Na ciência social faz-se uso diverso dos conceitos de hegemonia e imperialismo. Autores como Ianni, Harvey e Petras

preferem o termo “imperialismo” para se referir às relações estabelecidas entre os EUA e o resto do mundo. Já Wallerstein e Vizontinni raramente (ou nunca) fazem uso do termo “imperialismo” e preferem utilizar o conceito de hegemonia. Borón, Samir Amin e Losurdo utilizam os dois, embora definam, claramente, que os EUA são um país imperialista. O uso que esses últimos autores fazem dos conceitos parece ser o mais adequado, pois evidencia que as disputas em curso no sistema de Estados não são conduzidas por entidades que estão “acima das classes”, mas por grupos específicos que se apoderam dos Estados e os conduzem de acordo com os seus interesses. C. Wright Mills (1981) definiu, no caso dos EUA, essa triangulação de interesses que conduz o Estado:

(...) há uma ligação cada vez maior entre as estruturas econômica, militar e política. Se há intervenção governamental na economia das grandes empresas, há também interferência destas no processo de governo. No sentido estrutural, esse triângulo de poder é a fonte das diretorias interligadas, de grande importância histórica no presente (MILLS, 1981: 16).

John Saxe-Fernández (2006) denominou esse sistema de controle do Estado nos EUA de “presidência imperial”. Segundo ele, o “keynesianismo militar”, conduzido durante o governo de Reagan, aprofundou a proeminência da indústria bélica no controle da burocracia estatal, de maneira que atualmente a estrutura de poder dos EUA é marcada pela presença e continuidade de tendências de longo prazo que se acentuam de maneira extraordinária a partir da massiva mobilização bélico-industrial da Segunda Guerra Mundial e, desde então, a consolidação de uma economia de guerra permanente.

Parte da literatura, no entanto, prefere caracterizar a atualidade como a era da “globalização”. Conforme Azzarà (1999), a esfera linguística e do significado é sem dúvida a primeira e mais elementar dimensão da hegemonia. Ele recorda Lênin, que escreveu que “o capitalismo se transformou em um sistema mundial de opressão e estrangulamento financeiro da maioria da população do mundo por um punhado de países avançados” (AZZARÀ, 1999: 05). A ideia de “globalização” elimina os sujeitos que conduzem a política no “sistema mundial”, enquanto o conceito de imperialismo evidencia os interesses das grandes corporações por trás da ação do “punhado de países avançados”.

Essa condição dramática descrita por Lênin, conforme demonstramos acima, permanece e se aprofunda. Dessa maneira, diante da persistência e do atual reforço do caráter imperialista do sistema, permanece a centralidade da questão nacional nessa fase histórica, na qual destaca-se a opressão das nacionalidades e a tendência à anexação, isto é, à supressão da independência nacional. A ideia de “globalização” mascara essa tensão entre expansão imperialista e autonomias nacionais. Conforme Samir Amin (*apud* AZZARÀ, 1999), a contra ofensiva dos EUA para reestabelecer sua hegemonia, que está ameaçada pelo fortalecimento de outros imperialismos e, ainda, pelas lutas por autonomia nacional, é fundada na supremacia militar. Os conflitos que se espalham pelo mundo não são outra coisa senão a nova luta pela repartição territorial, fundada, essencialmente, no controle dos recursos naturais.

Para Atílio Borón (2014), a questão do domínio sobre os recursos é vital para o imperialismo e as ameaças à sua hegemonia o tornam ainda mais perigoso, pois a saída, quando não é mais possível exercer o controle por meio do convencimento, é a ação militar – como já se observa nos Balcãs, no cerco à Rússia, nas desestabilizações no continente americano e nas guerras abertas travadas no Oriente Médio.

Para Robert Cox (2014), a hegemonia é a maneira pela qual são geridos os conflitos internos, a partir de instituições capazes de criar consensos em torno de ideias que legitimam o grupo social que está no poder (o que controla as capacidades materiais). Essa relação de dominação e subordinação obedece a forças sociais determinadas que estão no controle dos Estados, configurando o momento do imperialismo, o qual é, tipicamente, o estágio em que o controle das instituições está nas mãos dos conglomerados que representam a fusão do monopólio com o capital financeiro.

Na teoria leninista do imperialismo, o Estado não é uma entidade autônoma. É, antes, expressão de uma hegemonia interna, de uma ou mais classes sobre outras, que se traduz em domínio externo sobre outras nações. Nesse sentido ganha atualidade a antiga formulação de Mao Tse-Tung, para quem *a luta nacional é uma questão da luta de classes*. Domenico Losurdo (2015) põe em novos termos a afirmação de Mao, sem que ela perca o sentido: para o filósofo italiano há várias formas de expressão da luta de classes, e uma delas é, em tempos de imperialismo, a luta de libertação nacional – uma vez que opõe as nações subalternas à classe que está no controle do sistema (e a seus aliados dentro da nação em luta).



Isso parece valer também para as lutas travadas no interior da “metrópole imperialista”, a exemplo das revoltas raciais no centro do sistema, que podem provocar deslocamentos no poder central e, dessa maneira, jogarão papel determinante na formação de novas hegemonias, uma vez que desafiam o controle da classe pouco numerosa que, segundo Ianni (1998) e Wright Mills (1981), não compreende mais do que a décima parte da população dos EUA, mas cujos interesses e estilo de vida separa-os definitivamente do resto da sociedade americana. Dentro dessa classe, uma elite muito pequena controla as estruturas das empresas, o setor principal da economia e, por meio desse controle toma decisões básicas sobre preços e inversões que afetam de forma direta toda a nação. Faz-se evidente, diz Octavio Ianni, que dentro do próprio país imperialista opera uma espécie de “colonialismo interno”, disfarçado de desequilíbrios econômicos, socioculturais, conflitos de geração e tensões raciais (IANNI, 1998: 10). O imperialismo é, assim, o domínio sobre todas as classes e frações de classe, dentro e fora do país que sedia o poder monopolista e financeiro. Compreender o imperialismo e a maneira como opera é fundamental para a compreensão das conexões entre as lutas antissistêmicas e as de libertação nacional.

Em razão do controle político e econômico exercido pelos principais agentes dos grandes grupos empresariais, parte da literatura crítica busca explicar a configuração política e econômica mundial caracterizando o atual momento como controlado por um pequeno clube de poderosos, já sem vínculos com os Estados Nacionais. Em um enfoque distinto, as teorias “realistas” sugerem a permanência do Estado como unidade de análise. Mas esse “Estado” do enfoque realista é uma entidade autônoma, unitária, e não há preocupação em compreender o jogo de forças interno que molda a ação estatal. O “interesse nacional” é entendido como da nação em conjunto, como se as questões de política interna não tivessem influência naquilo que se faz “para fora das fronteiras”.

O esforço de definição dos conceitos que realizamos acima permite a desmistificação dessas duas proposições, que passa pelo enfrentamento de três problemas: o primeiro é o conjunto de teorias que tece uma interpretação do “sistema internacional” como algo superior, ou mesmo autônomo, em relação aos Estados Nacionais. A segunda noção que queremos afastar é que reifica a ideia de Estado e o trata como “entidade” autônoma deixando ocultas as lutas sociais que se desenvolvem em seu interior e que se expressam em sua inserção no jogo de poder mundial, ignorando o fato de que as formações nacionais

pressupõem um determinado complexo estado-sociedade civil cujo movimento interfere decisivamente no posicionamento político da nação (os mecanismos imperialistas de drenagem dos recursos pressupõem vínculos com as elites nacionais dos Estados subordinados). O terceiro tipo de abordagem problemática é a que ignora que há uma hierarquia no sistema de Estados e lida com cada um como entidade plena e igualmente capaz de lutar pelos seus objetivos. Para evitar estas armadilhas é preciso definir essa “hierarquia” entre os Estados, operação que só é possível a partir de uma análise com base nos conceitos de “imperialismo” e “hegemonia”, conforme nosso esforço até aqui.

### 1.1.3 – O imperialismo hegemônico

Partindo das premissas teóricas enunciadas acima, é possível evidenciar a complexa rede de agentes e interesses que disputa o controle e a ação dos Estados. Na formulação de um teórico como Robert Cox (2014), é necessário valorizar os instrumentos de análise do materialismo histórico, o qual apresenta o conflito como uma possibilidade de mudança (COX, 2014: 139), ao contrário de teorias como o neorrealismo, que vê o conflito como consequência de uma estrutura contínua. O neorrealismo, aliás, está entre as tendências dominantes no *mainstream* acadêmico estadunidense e vem ganhando força nas universidades brasileiras. Segundo Cox (2014: 136), essa corrente teórica traduz a “forma ideológica abstraída do marco histórico imposto pela Guerra Fria [e] está caracterizado por três níveis”: 1) uma natureza humana entendida em termos hobbesianos (um desejo perpétuo de poder), 2) uma natureza dos Estados, caracterizada como tendo um “interesse nacional” como guia de suas ações e 3) uma “natureza” do sistema de Estados, onde as entidades estatais movem-se em busca de poder ou são contidas por mecanismos de equilíbrio de poder.

Com uma formulação que procura manter-se na tradição do materialismo histórico, o conceito de “hegemonia” é muito valorizado na obra de Cox e representa a conexão existente entre três esferas: ideias, capacidades materiais e instituições. A hegemonia seria a maneira pela qual são geridos os conflitos internos, a partir de instituições capazes de criar consenso em torno de ideias que legitimam o grupo social que está no poder. O conceito gramsciano é destacado por ele como o instrumento mais adequado à análise das relações de poder no sistema internacional. A noção de hegemonia, no estudo das relações internacionais nos marcos do capitalismo contemporâneo, é intrínseca ao entendimento dos mecanismos de funcionamento do imperialismo de

maneira que, como demonstramos acima, o estudo da geopolítica mundial deve combinar os conceitos de hegemonia e de imperialismo, sem os quais a ideia de Estado Nação perde força analítica.

Conforme já afirmamos, durante os anos da Guerra Fria, os EUA lograram expandir seu controle político e econômico sobre sua área de influência. Com o Plano Marshall para a reconstrução da Europa (e contenção do comunismo) e planos análogos para os países asiáticos, o complexo financeiro e industrial americano expandiu-se rapidamente e o mundo foi sendo inundado de dólares, principalmente a partir da

(...) conformação de um regime monetário internacional tendo como moeda de referência o dólar [o que] propiciava ao governo americano a vantagem de cobrir seus passivos externos na própria moeda de emissão. Dessa forma, a política monetária americana servia como elemento estratégico na conformação do poder econômico relativo da superpotência (COELHO, 2011: 773).

A partir da conformação de um sistema de organizações internacionais, os EUA exportaram para o mundo um receituário econômico destinado a garantir a permanência da transferência de recursos. O neoliberalismo é a doutrina pela qual o imperialismo se apresenta nos dias atuais. Fundado na supremacia do dólar e na absolutização da política monetária como instrumento de gestão das crises econômicas, esse sistema, “multilateral” na aparência, tem sido eficiente em manter o pagamento de tributos em escala planetária, restringindo o uso de recursos nacionais para o desenvolvimento autônomo das nações.

Como demonstra Katz (2016), os EUA ainda são capazes de exportar as crises geradas internamente devido ao controle que exercem sobre o sistema financeiro internacional e a ausência de outro poder monetário que lhe faça frente. Um exemplo recente é a crise de 2008:

La crisis comenzó en Estados Unidos, se expandió al resto de las economías desarrolladas y terminó atenuándose en el país de origen. Esta curva se explica por la gravitación de la primera potencia en varios terrenos. En primer lugar mantiene la primacía del dólar en el comercio y las finanzas. En esa divisa están nominadas el 62% de las reservas y el 85% de las transacciones globales. El

billete norteamericano ha perdido su reinado de posguerra, pero ninguna otra moneda ocupa su lugar. Preserva una significativa hegemonía, mientras se negocia otro patrón internacional basado en la convivencia de varias monedas, el retorno a las paridades fijas o la formación de una canasta de divisas (Raghuram, 2012).

A pesar del elevado endeudamiento y déficit comercial que soporta la economía estadounidense, el dólar se mantuvo como refugio predilecto de los capitalistas en los momentos críticos del último sexenio.

En esas coyunturas los acaudalados buscaron protección en ese signo monetario. Estados Unidos define, en segundo término, el ritmo y las características de la reforma del sistema financiero internacional. Este ajuste normativo se ha tornado imperioso por la crisis reciente, la globalización de las finanzas y la interconexión de las Bolsas. Un reconocido jefe del clan bancario supervisa esta remodelación (Paul Volcker), para perpetuar la hegemonía de los capitales que operan desde Nueva York. También busca garantizar los privilegios del puñado de expertos que manejan ese complejísimo sistema.

La influencia de este sector se verificó en el veto que impuso a las propuestas de limitar las operaciones de alto riesgo. Los financistas bloquearon, además, las sanciones contra los causantes del crack de 2008 y consiguieron la continuidad de las escandalosas comisiones que cobran los gestores de las burbujas. Estados Unidos logró, en tercer lugar, rehabilitar al FMI como auditor de las economías nacionales y supervisor de los ajustes. Una entidad desprestigiada y con recursos decrecientes cuenta nuevamente con muchos fondos y gran capacidad de intervención global. En los últimos cónclaves del G-20 se acordó duplicar el capital de ese organismo. Aunque los norteamericanos aportan poco dinero mantienen una influencia predominante en el directorio. La agenda del

FMI se define en Washington. Este poder de Wall Street y la Reserva Federal explica como pudo la potencia del Norte exportar una crisis originada en su território (KATZ, 2016: 130).

No tocante à América Latina a hegemonia dos EUA sobre os processos financeiros é incontestável. Tentativas como a criação de um Banco Sul-Americano ou, ainda, a participação do Brasil no Banco dos BRICS, não lograram ainda nenhum efeito prático, embora os desenvolvimentos políticos das duas últimas décadas apontem para um crescimento da resistência a essa hegemonia. Dialeticamente, no entanto, a vigência da hegemonia estadunidense, especialmente entre as classes dirigentes latinoamericanas, é o fator central de contenção dos movimentos de resistência. Desta maneira, a análise dos vínculos entre os Estados latinoamericanos e o imperialismo dos EUA permanece necessária para o entendimento dos limites e possibilidades dos processos políticos nacionais.

### **1.1–Doutrina Monroe, sistema americano e a hegemonia dos EUA: aspectos históricos**

A América é atualmente formada por 36 países com graus de desenvolvimento e tamanho diversos. A partir de uma estratégia iniciada em 1891, com a primeira conferência dos países americanos – convocada pelos EUA –, organizou-se, paulatinamente, um sistema de relações continentais mais ou menos coerente, controlado a partir dos EUA. Dizemos “mais ou menos coerente” porque a extensão do domínio estadunidense não se deu sem resistência e foram muitos os episódios em que suas agências de espionagem recorreram a sabotagens ou mesmo intervenções armadas<sup>16</sup>, a fim de “garantir os interesses de seus cidadãos” nos países do continente.

---

<sup>16</sup> No Brasil, “em 29 de janeiro 1894, o Almirante Benham, comandante do *Detroit*, alveja, em plana Baía de Guanabara, o *Trajano*, em defesa da influência preponderantemente americana na República, especialmente de Floriano Peixoto, que se utilizou de auxílio estrangeiro para se manter no poder. A intervenção visava proteger os interesses econômicos americanos, inclusive os do petróleo da *Standart Oil Company*, por interferência de Wiliam Rockefeller, seu presidente e amigo do Secretário de Estado Walter Q. Gresham, muito interessado em combater os sintomas revolucionários perturbadores dos negócios americanos” (RODRIGUES, 1966: 101).

Com os mecanismos multilaterais criados a partir do final da segunda grande guerra, a drenagem de recursos do continente para o Estado central passou a ocorrer principalmente por meio do endividamento externo e das políticas de “ajustamento”, promovidas pelas instituições internacionais, como o FMI e o Banco Mundial e, cada vez mais intensamente, pela cobrança de royalties, garantida pelos monopólios da tecnologia combinado ao atraso tecnológico sistemático das nações.

Essa “unidade” sistêmica teve início ainda no final do século XIX e sua coesão variou ao longo do século XX, consolidando-se no pós-guerra. Houve momentos de busca de maior autonomia nacional por parte das nações subordinadas, que sempre geram tensões com a metrópole continental. Isso porque os projetos autonomistas entraram em choque com os interesses privados que controlam os EUA. No pós Segunda Guerra, quando os EUA tornaram-se hegemônicos também em outras regiões do globo, esse “sistema americano” manteve-se principalmente por uma lógica atrelada à doutrina de “segurança hemisférica” – que em outras palavras significava manter a região afastada das doutrinas socialistas.

Conforme aponta Regalado (2008), foi em virtude da destruição das potências imperialistas europeias que se deu a ascensão dos EUA à liderança do bloco imperialista, juntamente como lançamento da Guerra Fria. Naquele momento o imperialismo estadunidense pôde vencer a resistência das repúblicas latinoamericanas à formalização do chamado Sistema Interamericano, que se institucionalizou por meio da Junta Interamericana de Defesa (1942), do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947) e a Organização dos Estados Americanos (1948), às quais somou-se, anos depois, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (1962). Do ponto de vista do aporte financeiro, as Américas receberam poucos recursos em comparação com Ásia e Europa durante o Plano Marshall, ao mesmo tempo em que se deu mais importância à “cooperação” militar.

Samir Amin (2006) afirma que o que caracteriza a geopolítica do mundo após o fim da Segunda Guerra não é o fim da Doutrina Monroe, mas sua extensão para o conjunto do globo, onde os EUA buscaram reeditar as relações hierárquicas que desenvolveram com os vizinhos do hemisfério. Faremos a seguir um breve resumo de como a Doutrina Monroe atingiu seus objetivos na América Latina, notadamente em relação ao Brasil.

Despontando no cenário internacional como nação independente após um processo centrífugo de reunião de várias ex-

colônias e posterior expansão a custas dos territórios indígenas – ao oeste – e de parcelas do México, os Estados Unidos da América constituíram-se, no século XIX, como o mais poderoso país do continente. Sua frota naval, à época, era ainda inferior à frota do Império do Brasil, mas sua economia extremamente dinâmica e mais diversificada logo suplantou a brasileira, muito dependente da monocultura do café.

O famoso discurso de Monroe é de 1823, e refletia a preocupação dos EUA em afastar a influência da Santa Aliança no continente. No entanto foi após o término da guerra civil, em 1865, quando o Norte industrialista (e protecionista) derrotou o Sul agrário exportador, que a ação continental dos EUA ganhou força, na medida em que a economia industrial do país se fortaleceu e novos mercados passaram a ser buscados. Três dogmas fundamentais orientavam a política exterior dos EUA: o isolacionismo; certo sentido missionário – fundamentado na doutrina do “*Manifest Destiny*”, bem expresso nos versos do poeta inglês Kipling (utilizado como epígrafe a este capítulo), originalmente publicado em 1899 em exaltação à “missão” civilizadora dos EUA na guerra com as Filipinas – e a “Doutrina Monroe”, que no final do século XIX ganhou um corolário, proferido por Theodore Roosevelt:

O mau proceder crônico, ou a impotência resultante de um relaxamento geral da sociedade civilizada, pode requerer em última instância, na América como em outras partes, a intervenção de algum país civilizado e no Continente americano a adesão dos EUA à Doutrina Monroe pode obrigar esse país, por menos que o deseje, ao exercício de um poder policial internacional, em casos flagrantes de tais maus procedimentos ou impotência (ROOSEVELT, Theodore. *Apud* CONNEL-SMITH, 1982: 72)

Na realidade são idênticos os nossos interesses e os dos nossos vizinhos sulinos. Eles possuem grandes riquezas naturais e a prosperidade certamente chegará a eles, se reinar a lei e a justiça dentro de suas fronteiras. Enquanto obedecerem às leis elementares da sociedade civilizada, podem estar seguros de que serão tratados por nós com ânimo cordial e compreensivo. Interviríamos somente em último caso,

somente se se tornasse evidente a sua inabilidade ou má vontade, quanto a fazer justiça interna e, em plano externo, se tivessem violado os direitos dos Estados Unidos; ou, ainda, se tivessem favorecido a agressão externa, em detrimento da comunidade de nações americanas (ROOSEVELT, Theodore. *Apud* IANNI, 1966: 09).

Assim, se a doutrina de Monroe sintetizava o isolacionismo e o repúdio à intervenção europeia, o corolário de “Ted” Roosevelt justificava a imposição unilateral das condições para a garantia dos negócios privados dos cidadãos estadunidenses no continente, já então visto como extensão natural, ou mesmo “espaço vital” da sociedade estadunidense, cujo destino manifesto seria o de “civilizar” outros povos. “A América para os americanos”, síntese da declaração do presidente Monroe, em 02 de dezembro de 1823, postulava a existência de um sistema que incluía a totalidade do hemisfério ocidental, fora do controle europeu efetivo. Na interpretação de Bradford Burns (2003), o Brasil, ao contrário dos demais países latinoamericanos, demonstrara uma “atitude cordial” (BURNS, 2003: 185) em relação à doutrina Monroe, uma vez que desde seu anúncio, em 1823, o Brasil reconhecera a doutrina, na qual enxergava a defesa de sua recente independência contra agressões europeias, notadamente por parte dos países da Santa Aliança. A despeito do caráter unilateral da doutrina, que visava garantir o afastamento dos europeus e a exclusividade dos EUA nas questões continentais, o Brasil “preferia dar-lhe uma interpretação multilateral” (BURNS, 2003: 185).

No entanto os desdobramentos posteriores dessa doutrina consolidavam a noção de que a “não intervenção” nos assuntos da América não se aplicava quando a intervenção emanava dos EUA, mas sim reforçava seu “direito” a garantir os interesses privados de seus cidadãos no conjunto do continente. O periódico argentino *La Prensa* (08 de dezembro de 1904 – citado em Connel-Smith, 1982) descreveu o Corolário Roosevelt como “a mais séria e ameaçadora declaração contra a integridade sulamericana emanada de Washington”.

No Brasil foi um monarquista, Eduardo Prado, quem escreveu o primeiro documento francamente hostil à política dos EUA em relação ao país. No folheto “A ilusão americana” – proibido e recolhido pelo governador da Província de São Paulo na época – Prado insurgia-se contra o acordo comercial firmado com os EUA em 1891, destacando as



declarações de Monroe e acusando a nação do Norte de ser mais egoísta e prepotente do que as monarquias europeias. Para ele, “a história da política internacional dos Estados Unidos não demonstra, por parte daquele país, benevolência alguma para conosco ou para qualquer república latinoamericana” (PRADO, 2005:131).

Outro ensaísta, que a despeito da originalidade de sua produção, foi pouco influente na nascente república, alertava para os perigos de uma aliança tão desigual. Manoel Bomfim, em sua busca pelos “males de origem” da América Latina, atentou para a doutrina Monroe e seus desdobramentos na política continental: “A soberania de um povo está anulada do momento em que ele se tem de acolher à proteção de outro. Defendendo-nos, a América do Norte irá fatalmente absorvendo-nos” (BOMFIM, 2005:49). Já Rui Barbosa, inicialmente um entusiasta dos acordos comerciais com os EUA nos primeiros anos da República e decepcionado com seus resultados pouco tempo depois, passou a combater o pensamento dos setores americanistas, bem representados em Joaquim Nabuco, para quem seria “um bem ser o Brasil dirigido pelos Estados Unidos” (REBELO, 2005: XVI).

O temor de Prado, Bomfim e Rui Barbosa era bem fundamentado: de fato as primeiras iniciativas estadunidenses em direção às demais nações do continente foram de intervenção ou, mesmo, anexação. Após a expansão para o Oeste e a anexação dos territórios mexicanos<sup>17</sup>, os EUA passaram a ser um país bioceânico (mapa 01) onde ganhava importância garantir uma rota navegável que interligasse os dois lados do país. A questão do Canal do Panamá, cuja construção iniciada pelos franceses foi assumida pelos EUA em 1904, é central nessa fase. Os governos estadunidenses não apenas procuraram garantir para si o controle do canal, como financiaram diretamente uma guerra que serviu de justificativa à “independência” do Panamá em relação à Colômbia, ocorrida em 1903.

---

<sup>17</sup>Foram cerca de 2.400.000km<sup>2</sup> de terras tomados ao México. Primeiro, em 1845, o que hoje é o Texas, resultado de uma guerra de “independência” promovida por colonos estadunidenses e, em seguida, com o tratado de Guadalupe e Idalgo, de 1848, a região que hoje inclui a totalidade dos Estados da Califórnia, Nevada e Utah, bem como partes do Arizona, do Colorado, Novo México e do Wyoming.

Mapa 01: A expansão territorial dos Estados Unidos: 1803-1853



Essas práticas dos governos dos EUA, desde as guerras com México, despertavam a desconfiança daqueles que tinham, para com seus países, algum compromisso com a constituição de uma nação autônoma. As relações entre Brasil e Estados Unidos no início da segunda metade do século XIX, vistas a partir da posição brasileira, foram marcadas por atitudes de afirmação da soberania. Houve momentos de tensão e até de ruptura, embora combinados à busca pelo

fortalecimento da cooperação comercial – por volta dos anos 1850 os EUA já eram um importante mercado para as exportações brasileiras, com destaque para o café. Em 1870 os EUA já absorveriam 75% de todo o café exportado pelo Brasil, tornando-se seu principal parceiro comercial e, até por isso, fortalecendo sua influência nos debates políticos e econômicos no parlamento brasileiro.

Dentre as questões que estremeceram as relações entre as duas potências continentais do século XIX destacam-se o problema da livre navegação na Bacia Amazônica, a neutralidade brasileira em relação à guerra civil nos EUA e a ruptura de relações durante a Guerra contra o Paraguai. Em relação à questão Amazônica, o histórico de anexações, pelos EUA, de territórios que antes pertenciam ao México, justificava a desconfiança aos pleitos de cidadãos estadunidenses para o estabelecimento de negócios que incluíam a vinda de escravos daquele país para a Amazônia. A anexação do Texas seguiu um roteiro que o Império procurou evitar que se repetisse na Amazônia: estabelecimento de colonos norte-americanos com o aval do governo do México seguido de revolta separatista e posterior unificação com os Estados Unidos. O Império negou os pedidos de autorização para o estabelecimento dos empreendimentos estadunidenses, além de não autorizar, naquele momento, a navegação dos rios da Bacia Amazônica por embarcações provenientes dos EUA. A diplomacia estadunidense, no entanto, buscou cercar o Brasil, articulando o apoio das nações vizinhas para que exigissem a livre navegação dos rios. Certos de que se avizinhavam conflitos nas fronteiras amazônicas – num momento em que o Brasil já estava à beira de uma guerra com a Argentina, sob o governo de Rosas –, as autoridades brasileiras acabaram por abrir os rios amazônicos à navegação internacional. Na questão da guerra de secessão dos EUA, o Brasil, cujo parlamento era majoritariamente formado por escravistas, tendia a expressar simpatia pelos sulistas, porém o império optou pela neutralidade, gerando intensos protestos e desconfianças por parte dos vencedores do Norte. Essa animosidade mútua teve consequências durante a Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai, onde o Brasil chegou a romper relações com os EUA devido a sua ingerência nas questões locais.

Assim como os EUA, o Brasil monárquico praticava uma política isolacionista. A orientação da política externa do Império, sob Pedro II, era de recusar o estabelecimento de acordos comerciais com as potências, razão pela qual, apesar do intenso fluxo comercial existente entre os dois países, não houve a assinatura de nenhum tratado comercial com os EUA durante todo o segundo reinado. Já em relação

aos países vizinhos, o Brasil mantinha uma política que visava evitar conflitos – especialmente na região do Prata – e baseada em entendimentos sobre fronteiras e navegação de rios contíguos. Desde o final da década de 1870 os EUA tornaram-se o principal comprador do café brasileiro. O Brasil comprava-lhe trigo e alguns outros produtos, mantendo-se superavitário em relação aos EUA. A pressão estadunidense para o estabelecimento de um acordo comercial foi intensa, mas somente com o advento da República o Brasil passou, de fato, a alinhar-se politicamente com os estadunidenses. José Honório Rodrigues (1966) afirma que “a proclamação da República fez esquecer a lição do império” (RODRIGUES, 1966:100), cuja estratégia externa estava baseada no princípio da independência, evitando acordos que pudessem ameaçar a soberania brasileira. Conforme Rodrigues:

(...) com o Barão do Rio Branco à frente do Ministério, a política brasileira voltou-se abertamente para os Estados Unidos, com os quais deveríamos marchar de acordo, se possível [...]. Por isso o Brasil não tem uma palavra contra o corolário Roosevelt à doutrina Monroe, nem apoia a Doutrina Drago<sup>18</sup>. Não quis sequer que essa Doutrina figurasse na conferência de Haia (1907). A política do *big stick* de Theodore Roosevelt e a diplomacia do dólar de Taft não produziram nenhuma reação oficial do Brasil (RODRIGUES, 1966:100).

José Honório Rodrigues, no entanto, relativiza a responsabilidade do Barão do Rio Branco no alinhamento brasileiro aos EUA verificado, em maior ou menor grau, durante toda a primeira república. Para ele a opção de Rio Branco naquele momento respondia ao agravamento das tensões existentes entre Brasil e Argentina, em torno das capacidades navais dos dois países e da demarcação do território de Palmas (Missões). A diretriz política de amizade com os EUA não era absoluta e visava principalmente tê-lo como aliado em caso de intensificação das hostilidades ao Sul. Tanto é que o próprio

---

<sup>18</sup> A “Doutrina Drago” refere-se à declaração do chanceler Argentino, Luís María Drago, condenando a intervenção de potências estrangeiras para a cobrança de dívidas – referia-se ao bloqueio naval de potências europeias contra a Venezuela, para cobrar dívidas – e a abstenção dos EUA, que não reivindicaram a Doutrina Monroe para evitar a ação contra a Venezuela.

Barão do Rio Branco foi intransigente junto ao governo dos EUA no episódio do *Bolivian Syndicate*, empreendimento de cidadãos estadunidenses na Bolívia que ameaçava a soberania brasileira e que veio a originar a solução do Acre. Para Rodrigues, o Barão do Rio Branco empreendeu a “deseuropeização” da política externa brasileira e promoveu uma aproximação tática, e não submissa, com os EUA.

Burns (2003), porém, aponta que Rio Branco apostava naquela interpretação coletivista (multilateral) a que nos referimos acima, demonstrando uma “admiração prudente do monroísmo” (BURNS, 2003: 186): “Em relação à América, o grande serviço prestado pela Doutrina Monroe é o da liberdade assegurada ao desenvolvimento das forças da nação americana” (o Barão do Rio Branco, *apud* BURNS, 2003:186). Já o embaixador do Brasil nos EUA, Nabuco, ia mais longe, declarando-se um monroísta. Na imprensa, destaca Burns, prevalecia o entendimento de que a Doutrina Monroe serviria aos interesses de todo o hemisfério se prevalessem os tratados entre essas nações e uma verdadeira política de reciprocidade. De qualquer modo, despontava, na política levada a cabo por Rio Branco, uma visão pragmática com relação aos EUA: entendia-se que evocar a Doutrina Monroe vinha trazendo bons resultados em relação aos problemas enfrentados com os países europeus<sup>19</sup>.

Foi com o sucessor do Barão na pasta de negócios estrangeiros, Lauro Müller, que se perderam os contornos pragmáticos da aproximação com os EUA e o Brasil passou a subordinar sua política externa aos interesses daquele país. A partir da gestão do catarinense, afirma Rodrigues, duas correntes passaram a alternar-se na condução da política externa: a que buscava “sempre marchar de acordo” (conforme as palavras do próprio Müller), preponderante na maior parte do tempo e outra mais soberanista e pragmática, representada por figuras como Domício da Gama.

A que interesses correspondia essa nova orientação da política externa brasileira? Amado Cervo (1981) atribui à ação dos liberais no Parlamento brasileiro, já nos anos do segundo reinado, uma opção deliberada pela economia agroexportadora, voltada ao mercado europeu e estadunidense, o que teria suplantado as políticas industrialistas e protecionistas (defendidas por alguns conservadores e pelo próprio

---

<sup>19</sup>“Rio Branco tinha descoberto a utilidade desse recurso na disputa fronteiriça com a França, na Guiana, percebendo que a disposição francesa de submeter o conflito à arbitragem decorria mais do respeito à doutrina Monroe do que por uma afinidade natural pelo princípio da arbitragem” (BURNS, 2003:188).

Imperador). Grande parte dos proprietários de terras, especialmente os barões do café, já se desdobravam, desde os anos do segundo reinado, em atividades bancárias e de comércio *export-import*. Com os interesses comerciais dos barões do café à frente das decisões do Estado brasileiro, organizou-se, desde as últimas décadas do século XIX, uma política externa de baixa intensidade, voltada à garantia dos negócios de exportação e à solução de questões de fronteira. Nos anos iniciais da República, seus interesses convergiam com os da burguesia comercial, da qual era oriundo o próprio Lauro Müller. Rodrigues agrega a este fato a própria composição da pasta de negócios estrangeiros, detentora do monopólio sobre as decisões de política externa, sobre a qual o povo brasileiro não tinha a menor informação. Formada “por linhagens”, pelo menos até a criação do Instituto Rio Branco, em 1945, a pasta de negócios estrangeiros refletia os interesses de uma pequena elite ilustrada, em sua maioria filhos de grandes proprietários e comerciantes formados nas faculdades de direito e animados por gostos europeus. Na medida em que, atendendo às pressões dos EUA, que ameaçavam criar restrições às importações de café, os representantes brasileiros passaram a aceitar os termos de acordos aduaneiros – como, por exemplo, o de 1891, e a construção de uma política hemisférica coordenada pela potência continental como a normalização da política externa. Esta não foi nunca entendida, pelo menos até a segunda metade do século XX, como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional, mas como rotina notarial e espaço de garantia de princípios como a soberania, a não intervenção, a autodeterminação e o pacifismo por meio de criação de normas de conduta (direito internacional).

O Brasil atendeu ao convite dos EUA para participar da primeira conferência dos países da América, em 1891. Essa conferência marcou o início do que Connel-Smith classificou como a “primeira fase” do sistema interamericano. Essa fase, conforme o autor, apresentou resultados muito escassos. A posição dos EUA diante dos demais 21 países (havia ainda várias pequenas colônias dos países europeus no Caribe, que viriam a ser independentes posteriormente) do continente era dominante. Isso assegurou que as conferências panamericanas nunca tratassem dos problemas políticos mais importantes do hemisfério, como o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que os EUA praticavam intervenções em muitos desses países, gerando desconfiança e ressentimento crescente.

Por muito tempo a “União Pan-Americana” contou com um conselho diretivo hegemônico pelos EUA, sediada nos EUA e as pautas relativas à autonomia dos países não eram levadas às

conferências. Conforme Rodrigues, a hegemonia dos Estados Unidos no hemisfério baseava-se

(...) na crescente preponderância de seu poder naval, econômico e político, exercido deliberadamente de acordo com um conceito elaborado unilateralmente, de que desempenhavam uma missão civilizadora no Novo Mundo [...]. A reação contra essa hegemonia atingiu o auge na Quinta Conferência de Havana, de 1928, mas sem nenhuma participação brasileira, que preferiu omitir-se (RODRIGUES, 1966: 106).

O Brasil, que até o final do Império apegava-se a uma identidade singular dentro do continente, passou a enquadrar-se como parte do grupo de nações latinoamericanas, sobre as quais os EUA exerciam a posição hegemônica a partir de um discurso “panamericanista”. Entre 1914 e 1930, conforme informa Rodrigues, o capital estadunidense teve grande penetração em toda a América do Sul, com destaque para o Brasil, que abandonava mais rapidamente do que sua vizinha Argentina os laços com a Inglaterra e os substituía por uma aliança com os EUA.

Essa aproximação do Brasil com os EUA não deve, porém, ser lida como mera subordinação. Havia um apurado senso de “oportunidade” tanto no momento em que o Barão do Rio Branco inaugurava, nos princípios do século XX, a política de aproximação com os EUA e distanciamento da Europa quanto, a partir dos anos 1930, na política de barganha que possibilitou a ampliação dos investimentos estadunidenses em solo brasileiro, os quais, à época, caracterizavam-se pela exportação de plantas industriais completas. Conforme destaca Mamigonian (2006),

No caso brasileiro é importante enfatizar o papel do pacto de poder ligado à revolução de 1930 (latifundiários e industriais vinculados ao mercado interno), como motor da industrialização, que contou com o apoio norte-americano na implantação das grandes estatais (CSN e CVRD) durante a Segunda

Guerra Mundial e no financiamento do setor produtivo até 1980<sup>20</sup>.

Após o término da Primeira Guerra Mundial foi criada a Liga das Nações – de que os EUA, apesar de ter sido Wilson o proponente, nunca participaram –, cujo artigo 21 de seu tratado constitutivo aceitava que os problemas regionais – no caso “latinoamericanos” – fossem tratados no âmbito das organizações regionais, garantindo uma virtual aceitação da Doutrina Monroe por todos os países membros da Liga. Os EUA criaram o sistema interamericano visando à garantia de seus interesses. Já os demais membros do sistema viam no espaço criado pelos EUA uma maneira de obter o financiamento necessário ao seu desenvolvimento. Nas palavras de Connel-Smith,

(...) os EUA consideram o sistema interamericano como um instrumento para reforçar sua própria política; os países latino-americanos o consideram como meio para persuadir os EUA de que modifique suas políticas [voltadas à América Latina] (CONNEL-SMITH, 1982: 43).

Os EUA possuem interesses de uma “grande potência”, diante dos quais as potências menores de sua esfera de influência devem, quando menos, estar subordinadas. Em nome de sua própria segurança os EUA mantêm até hoje a base de Guantánamo em Cuba e procuram manter o controle sobre o Canal do Panamá – agora por meio de pressão política –, ambos ofensivos aos nacionalismos latino-americanos.

Contudo o sistema criado pelos EUA nunca serviu aos propósitos de desenvolvimento conjunto das nações do continente. Na realidade, durante toda a primeira metade do século XX, os debates das conferências interamericanas giraram em torno das pautas favorecidas pelos EUA e, na medida em que as intervenções armadas, bloqueios econômicos e políticas variadas de constrangimento de governos não alinhados aos interesses das corporações estadunidenses foram se tornando alvo de governos latino-americanos soberanistas, os representantes dos EUA encarregavam-se de dificultar a aprovações de resoluções críticas ou mesmo de atrasar a realização das conferências cujas pautas não interessavam à grande potência.

---

<sup>20</sup> Em nossa visão, estaria mais correto identificar, cronologicamente, o fim dessa “colaboração” com o fim do “milagre brasileiro”, que tinha Delfin Neto a frente da economia.



O princípio da “não intervenção”, que passou a ser aceito pelos EUA apenas com o significado de “não intervenção armada” ou “não intervenção unilateral” a partir do governo de Franklin Delano Roosevelt, ocupou várias sessões das conferências interamericanas. Cientes da impossibilidade de conter pela força a maior potência hemisférica, os diplomatas latinoamericanos apostaram na criação de “salvaguardas jurídicas” para fazer frente ao enorme poder dos EUA. Dentre essas salvaguardas, o princípio de não intervenção, aprovado na sétima conferência interamericana, foi a principal frente de batalha, junto com diversas tentativas de se criar uma “corte interamericana”, sempre com a oposição dos EUA. Conforme Connel-Smith (1982), essa foi a maneira pela qual os “anões de Lilliput trataram de atar ao Gulliver que representa os EUA como uma enorme massa de nós jurídicos”.

De acordo com Connel-Smith (1982) e Bandeira (2010), a Argentina foi o país latinoamericano que menos cooperou com o sistema criado pelos EUA. Inicialmente havia se recusado a participar das conferências. A posição tradicional da Argentina foi importante porque se baseava no rechaço da essência isolacionista da ideia de Hemisfério Ocidental. Contribuiu definitivamente para essa posição o fato de estar geograficamente afastada de Washington, e de que os interesses econômicos de suas classes dominantes, ligadas à exportação de produtos da pecuária e à gestão dos negócios do porto de Buenos Aires, estavam ligados à Europa até o final da segunda guerra mundial. A Argentina foi o principal expoente da ideia de que ter fortes ligações extracontinentais era necessário para limitar o poder e a influência dos Estados Unidos.

Após a Segunda Guerra Mundial, durante a época de Perón, a Argentina passou a aspirar a uma “Terceira Posição” entre os EUA e a URSS. Conforme Connel-Smith, a diplomacia de Perón falhou em construir um bloco “justicialista” duradouro (um bloco que congregasse o conjunto de nações do sul da América do Sul, sem o Brasil) e passou a apostar numa concertação com Brasil e Chile – porém também sem sucesso, conforme demonstra Bandeira (2010), devido às dificuldades de Vargas em dirigir sua própria política externa em um ambiente de sabotagem, por parte de seu próprio chanceler, e intensa agitação política em torno da possibilidade de aproximação Vargas-Perón. Depois da queda de Perón em 1955, o presidente Frondizi buscou em grande medida aproximar as relações com os EUA, outorgando concessões sem precedentes aos interesses petroleiros deste último. Não obstante, a Argentina não apoiou a posição dos EUA na reunião interamericana de Punta del Este em 1961, onde os EUA buscavam

apoio para interferir nos rumos da revolução Cubana e este foi um fator decisivo dentre os que causaram a remoção de Frondizi por um golpe militar, pouco depois (BANDEIRA, 2010).

Ainda conforme o estudo de Connel-Smith, o Brasil mostrou-se tradicionalmente mais amistoso com os EUA que a Argentina. Sob os governos mais alinhados aos EUA, o Brasil desempenhou o papel de “baluarte” dos interesses estadunidenses na América Latina, recebendo em troca investimentos substanciais, como a construção da CSN. Ianni (1974) identifica como uma constante na diplomacia dos EUA uma orientação “bilateralista” que aposta em manipular os ressentimentos e ambições dos governantes latinoamericanos nos relacionamentos regionais, gerando uma política de “aliado preferencial”, onde os países subordinados disputam entre si a posição de melhor destino aos investimentos internacionais. Essa política busca fortalecer e garantir a posição da burguesia subalterna dos países, garantindo sua lealdade e a transferência de tarefas e responsabilidades, alimentando discursos como o da “interdependência” ou das “relações maduras” entre os países do continente. Essa aliança entre a burguesia subalterna e a hegemônica concorreu, em diversos momentos, para o aperfeiçoamento da dominação imperialista e para a redução da autonomia dos Estados Nacionais frente aos interesses da potência dominante.

Como país que possui potencialidades de uma grande potência e, contando com uma população e recursos que excedem em muito aos argentinos, parte das classes dirigentes brasileiras nutrem esperanças mais concretas de converter o país em “líder” da América Latina. Por vezes essa aspiração foi buscada em concertação com os EUA – na posição de “aliado preferencial”. Porém, em alguns momentos, governos de orientação mais nacionalista optaram pela busca de autonomia. Assim, a posição do Brasil, especialmente nos momentos em que implicou uma colaboração com o México ou com a Argentina, representou um fator chave para o questionamento da hegemonia dos EUA no continente.

O papel do México no sistema interamericano foi, durante todo o período inicial de formação do sistema, o mais significativo de todas as nações latinoamericanas. Com sua grande experiência em intervenções dos EUA, governos nacionalistas do México consideraram que o sistema interamericano poderia funcionar como um instrumento para limitar a grande potência no exercício de seu poder, por meio da estrita aplicação do princípio de não-intervenção. Os juristas mexicanos desempenharam um papel importante na formulação deste princípio e o México preocupou-se especialmente em protegê-lo. Durante a 9<sup>a</sup>

Conferência Internacional de Estados Americanos (Bogotá, 1948) a diplomacia mexicana teve atuação destacada. A constituição da Organização dos Estados Americanos (OEA), nessa reunião, deu-se em grande medida nos moldes do documento proposto pela delegação mexicana e foi importante sua influência para impedir, naquele momento, o estabelecimento de um Conselho Interamericano de Defesa, por meio do qual os EUA pretendiam “coletivizar” a prática de intervenções. A representação do México recusou-se ainda a apoiar uma resolução anticomunista proposta por John Foster Dulles, representante dos EUA na 10ª Conferência Interamericana e, desde então, opôs-se a toda resolução que pudesse justificar uma intervenção contra a Cuba, naquele momento convulsionada pela revolução conduzida pelo movimento 26 de Julho. Para Connel-Smith, o México foi capaz de seguir com essa política autônoma e de enfrentamento aos EUA por muitos anos graças à sua estabilidade interna, da qual não gozavam outros países grandes como a Argentina e o Brasil.

Com o final da Segunda Guerra Mundial, os EUA ascenderam como superpotência incontestada e passaram a influenciar decisivamente a política e a economia em todo o hemisfério ocidental. As nações latinoamericanas exigiam sem sucesso um “Plano Marshall” para a América e, diante do distanciamento dos EUA, passaram a apoiar-se cada vez mais em mecanismos oriundos da cooperação no âmbito da nascente Organização das Nações Unidas. É nessa fase que ganham importância as proposições oriundas da Comissão Econômica Permanente para a América Latina (CEPAL), criada no âmbito da ONU, encarada com desconfiança pelos responsáveis pela política externa dos EUA.

As políticas de substituição de importações fortaleceram o industrialismo latinoamericano, especialmente nos países maiores, como o Brasil, a Argentina, o México e o Chile, onde já se iniciara, anos antes, um processo de industrialização, particularmente impulsionado nos anos imediatamente posteriores à grande crise econômica mundial iniciada em 1929.

Conforme Silva (2013),

A formação social brasileira conheceu no século XX um rápido desenvolvimento de seu aparelho econômico, com especial destaque para a indústria de transformação (...). No centro deste processo esteve uma pesada ação estatal que, através de incentivos diversos, forjou uma burguesia nacional controladora de

grandes conglomerados industriais. Não obstante, refletindo ainda um grau de subordinação aos centros imperialistas do capitalismo, nos setores de maior conteúdo tecnológico esta burguesia foi coadjuvada pelos investimentos realizados por grandes oligopólios multinacionais. A despeito disso, e em razão mesmo das ações estatais, as quais contaram com empresas públicas capazes de funcionar simultaneamente como produtoras de insumos e instrumento do planejamento (com destaque para a Petrobras), estes oligopólios nem sempre lograram impor ao país, como o desejavam suas matrizes, uma ampla desnacionalização das cadeias produtivas (SILVA, 2013:113).

Com efeito, houve uma rápida transformação as estruturas sociais brasileiras sem que, no entanto, ocorresse uma transformação de igual monta nas estruturas de poder, o que, lembra Silva (2013), deve-se ao fato de que o processo de acumulação no país deu-se pela forma de uma revolução passiva, onde acomodaram-se os interesses industriais e agrários num mesmo consórcio de poder. Aprofundaremos essa discussão no capítulo seguinte, porém é preciso destacar, desde já, essa característica do processo brasileiro, onde a associação ao capital externo e a fraca alteração das estruturas sociais são predominantes do desenvolvimento operado a partir dos anos 1930. Isso implica no peso dos interesses externos sobre as decisões de caráter político e econômico, ainda que, conforme citado, haja resistências de setores da burguesia à completa desnacionalização. Além disso, conforme Ohlweiler,

o modo de produção capitalista afirmou a sua dominância na formação social brasileira já na condição de capitalismo monopolista, em que o capital monopolista estatal, o capital monopolista privado local e o capital monopolista forâneo se estruturaram à maneira de um tripé (...) [Assim, nos anos 1950's], a participação das empresas estatais e das multinacionais [já era] altamente significativa tanto com respeito às 100 quanto às 200 maiores empresas em atividade no país (OHLWEILER, 1990:172/73)

Nos anos 1950 os EUA passaram a encarar as relações hemisféricas a partir da lógica da Guerra Fria. O panamericanismo dessa fase, articulado pela “Aliança Para o Progresso”, pressupunha uma articulação entre ajuda econômica e alinhamento ideológico. Iniciou-se um novo conjunto de intervenções, como a que resultou na derrubada do governo nacionalista de Jacobo Árbenz, na Guatemala. Seu governo, ao iniciar um processo de reforma agrária, entrou em choque com os interesses de empresas estadunidenses – como a *United Fruit Company* – e foi considerado pelos EUA como uma intrusão soviética no continente. Com a eclosão da revolução cubana e, especialmente, após o anúncio de seu caráter socialista, os EUA fizeram novo esforço para conferir maior significado ao sistema interamericano, reposicionando-o dentro do quadro da Guerra Fria. Conforme Petras (2007), a Aliança para o Progresso combinou o apoio às políticas reformistas eleitorais e contrarrevolucionárias (caso da Venezuela), golpes de Estado (como na República Dominicana) e invasões militares (Guatemala, Cuba, República Dominicana).

Petras localiza duas fases da Aliança para o Progresso: a primeira, de entre 1964 e 1971, onde Washington promoveu golpes de Estado de direita no Brasil, Bolívia, Argentina, Equador e sustentou governos civis repressivos, como na Colômbia e na Venezuela; e a segunda, entre 1972 e 1982, onde financiou e coordenou políticas de repressão contra os governos de orientação socialista e grupos armados classificados como “terroristas” no Chile, Argentina, El Salvador, Nicarágua, Uruguai, Brasil e Bolívia. Em sua análise, Petras caracteriza esse processo como “contrarrevolucionário”. No capítulo seguinte apresentaremos nossa própria interpretação do fenômeno, mais identificado, em nossa visão, com o problema da “revolução passiva”, tal como abordado do Antonio Gramsci em diversos textos (no Caderno 10, por exemplo). A partir desse conceito, podemos entender a ação dos EUA para contenção do socialismo a partir do uso de diferentes graus de reformismo, eventualmente combinados a soluções de força, a depender do grau de desenvolvimentos dos países e das forças políticas em ação no plano interno.

Para a diplomacia dos EUA era central o alinhamento dos países do continente em um cerco à revolução Cubana, como forma de conter a expansão da influência socialista. Governos de orientação autônoma, como do México, Bolívia, Argentina, Chile, Brasil e Venezuela buscaram bloquear as tentativas de ação da OEA contra Cuba, especialmente em relação à proposta dos EUA de intervenção armada e bloqueio econômico, ao mesmo tempo em que imprimiam

orientações mais nacionalistas às suas políticas exteriores e, por isso, foram alvo de sabotagens e golpes de Estado. Os governos instaurados após esse processo alinharam-se à concepção de “segurança” emanada do Departamento de Estado, combinando repressão política e reorganização da economia de acordo com uma agenda pró-ocidente, embora, em alguns casos – como no Brasil – essa agenda tenha assumido, com o passar do tempo, contornos desenvolvimentistas (embora fosse, como veremos adiante, um “desenvolvimentismo” sem democracia). Essa orientação vinculada à segurança hemisférica perdurou durante quase todo o período da guerra fria, influenciando decisivamente os acontecimentos políticos internos às nações latinoamericanas. As posições soberanistas e frontalmente antiintervencionistas assumidas pelo governo brasileiro entre os anos 1960 e 1964, com relação a esta questão, serão abordadas no terceiro capítulo.

Neste momento cabe resgatar o conceito de Octavio Ianni de “diplomacia total”, a partir do qual se procura explicar a maneira pela qual se estabelece a hegemonia estadunidense por uma combinação dinâmica de interesses econômicos e políticos, eventualmente combinados com ações militares, cuja forma variou ao longo da história, recebendo diversas denominações:

(...) monroísmo, panamericanismo, não intervencionismo, boa vizinhança, aliança para o progresso, segurança hemisférica, interdependência, solidariedade interamericana, associação madura, presença discreta, negligência benigna e assim por diante [...]. Essas são formulações circunstanciais, destinadas a atender situações conjunturais [...]. São expressões ideológicas com as quais os governantes norteamericanos, secundados pelos latinoamericanos, procuram apresentar e despolitizar as ambiguidades, controvérsias e contradições próprias às suas relações recíprocas (IANNI, 1974:07).

O fundamental, independentemente da denominação adotada – que reflete, de modo geral, o movimento tático da diplomacia estadunidense de acordo com as condições políticas momentâneas –, é o desenvolvimento de um padrão de diplomacia “que abarca todas as relações e estruturas básicas envolvidas em sua supremacia sobre as

outras nações do continente” (IANNI, 1974: 08), uma diplomacia total. Esse padrão envolve desde a cooperação técnico-científica até o comércio e os acordos militares, passando pela formação de consensos a partir de instituições multilaterais e da imposição de modelos a partir de mecanismos de pressão variáveis, como foi, por muito tempo, a Organização dos Estados Americanos ou, até os dias atuais, instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial. Independentemente da forma, são elementos fundantes da ação exterior dos EUA voltada à América Latina, o intervencionismo e a ideia de missão civilizadora, elementos que, conjugados, dão forma à dominação imperialista.

As formas pelas quais a dominação imperialista se dá exprimem, conforme Ianni (1974), as estruturas de apropriação econômica e de dominação política. Desta maneira as relações entre as nações latinoamericanas e os EUA são sempre carregadas de contradições, uma vez que compreendem relações entre as próprias classes dominantes desses países, cujos interesses nem sempre coincidem com os das classes dominantes que dirigem a “presidência imperial”, para retomar a definição de Saxe-Fernández. Assim, o estudo das contradições entre os interesses imperialistas e dos governos das nações latinoamericanas devem considerar, antes de tudo, que na direção das nações combinam-se interesses de uma burguesia cosmopolita, com laços bem definidos com o imperialismo e uma burguesia interna<sup>21</sup>, com interesses conflitantes no que toca à apropriação do excedente. Nos momentos em que as classes trabalhadoras alcançam uma participação mais ativa na política interna, as ambiguidades em relação aos interesses do imperialismo tornam-se ainda mais profundas, uma vez que, nesse momento, também as disputas distributivas aprofundam-se.

Entre os anos 1980 e fins de 1990, a estratégia dos EUA para o continente fundamentou-se no domínio financeiro, por meio da promoção do neoliberalismo a partir das agências de fomento e dos regimes internacionais, que ganharam legitimidade por meio do apoio a novos governos “liberais” eleitos por sufrágio na maior parte do continente. Conforme relata Regalado (2008), houve uma readequação dos mecanismos de dominação, que se seguiram ao esgotamento dos regimes ditatoriais. Assim, passou-se um processo de reformulação do próprio sistema interamericano, como foi o processo de reformas da carta da OEA, em particular a adoção, em junho de 1991, do

---

<sup>21</sup> Adotamos aqui a definição trabalhada por Tatiana Berringer (2015) com base nos estudos de Poulantzas, que será apresentada no próximo tópico.

*Compromisso de Santiago do Chile com a Democracia e com a Renovação do Sistema Interamericano*, o qual estabelece a Democracia representativa como única forma de governo legítima no continente americano. Conforme Regalado

Nas reuniões subsequentes da OEA definiu-se com bastante precisão o que essa organização entende por democracia representativa: se estendeu a chamada *cláusula democrática* a todos os organismos e acordos regionais, pertencentes ou não ao sistema interamericano e criou-se um mecanismo de fiscalização eleitoral e sanção de “infratores”. Esse processo, que chega ao seu clímax com a aprovação da *Carta Democrática Interamericana*, horas depois dos atentados de 11 de setembro, tem como objetivo impor um esquema único de *democracia neoliberal*, sob a fachada de *governabilidade democrática* (REGALADO, 2008: 23)

Ainda conforme esse autor, a *Governabilidade Democrática* é uma adaptação da política aos requisitos da reforma neoliberal da América Latina, com o propósito específico de sufocar a crise política gerada pela concentração de riqueza, que já dava sinais no início dos anos 1990. Segundo ele,

o conceito de “governabilidade” foi formulado pela Comissão Trilateral<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> “A Comissão Trilateral nasceu em 1973. Seu primeiro impulsionador foi David Rockefeller, presidente do Chase Manhattan Bank e representante de uma das mais fabulosas fortunas do mundo. A comissão atualmente inclui os principais empresários, banqueiros e políticos dos três blocos econômicos mais importantes do mundo capitalista: EUA, Europa Ocidental e Japão. O seu principal objetivo é elaborar uma estratégia político-econômica comum para os três blocos (...)” (SIST & IRIARTE, 1978: 171). Conforme os autores, reuniam-se na comissão os presidentes dos maiores bancos do mundo e conselheiros dos presidentes, inclusive do presidente dos EUA, Jimmy Carter. Dentre seus teóricos mais influentes, os autores destacam Brzezinsky, autor de *Entre Duas Faces*, obra que articula uma visão totalitária das relações internacionais e que



nos anos 1970 para fazer frente ao que seus membros identificavam como um “excesso de democracia”. Em outras palavras, a doutrina da governabilidade não foi concebida para preservar direitos de cidadania, mas para restringi-los. É um esquema de controle social que fecha os espaços de contestação abertos pelos movimentos sociais, operários, socialistas e feministas [bem como dos partidos de esquerda, em cena desde o século XIX, que em certos momentos históricos arrancaram à burguesia certas melhorias nas condições de vida].

(...) a governabilidade democrática promove o que Hugo Zemelan define como *alternância dentro do projeto*: um esquema de alternância entre pessoas e partidos que ocupam o governo, porém todos submetidos a um projeto neoliberal único, que não podem substituir nem modificar (REGALADO, 2008:21).

O novo modelo, que dispensava o recurso às ditaduras militares, baseava-se na possibilidade de uma “alternância” dos grupos sociais em posição de governo, porém “dentro dos parâmetros de um projeto único e inegociável que se identifica com a democracia; de maneira que qualquer ideia de alternância de projeto é qualificada de antidemocrática, por mais democrática que seja” (REGALADO, 2008: 23). A governabilidade democrática articulava-se ao conceito de “interdependência”, também formulado pela Comissão Trilateral, segundo o qual a ordem internacional “globalizada” é formada pela cooperação dos países, com economias complementares e interdependentes, de maneira que as alterações de rota em um país

---

teria substituído, ou melhor, “superado”, mantendo alguns dos preceitos, as concepções anteriores de Foster Dulles (Guerra Fria) e Kissinger (áreas de influência).

poderiam causar crises em todo o sistema – daí o “mantra” neoliberal da estabilidade.

No final dos anos 1990 e nos primeiros anos do novo milênio, na medida em que o empobrecimento das populações e a desindustrialização gerou uma onda de recusa ao modelo neoliberal, ocorreu na América Latina a eleição de governos de caráter popular que, esperavam os “analistas” do imperialismo, deveriam enquadrar-se nesse esquema de governabilidade democrática. Na medida em que esses governos passaram a questionar alguns dos preceitos da nova governabilidade, passaram a ser questionados e acusados de “antidemocráticos” pela mídia monopolista, por mais que se submetessem a sufrágios – tidos, até então, como “medida” da democracia.

Nesse quadro é que deve ser entendida a doutrina do Departamento de Estado dos EUA, que recebe o sugestivo nome de “Dominação de Espectro Completo” (*full spectrum domination*, já detalhada no item anterior) e que é concebida como doutrina global, uma vez que o fim da URSS possibilitou a superação do antigo paradigma de liderança do bloco ocidental. A dominação da América Latina é hoje parte desta doutrina mais ampla, dirigida à garantia do modelo em todo o globo. Ganha destaque e tende a aprofundar-se, especialmente, diante da atual situação de dificuldade dos EUA em garantir sua hegemonia global.

Contudo, conforme demonstra Katz (2016), os EUA parecem vir perdendo sua capacidade de intervir unilateralmente em todas as regiões do planeta, o que não significa que tenham perdido sua posição de única superpotência, especialmente quando o foco de análise é a América Latina:

Estados Unidos ha perdido capacidad de acción unilateral, pero no poder de intervención en la dirección del imperialismo colectivo. Este comando obedece a la inexistencia de otro timón para la custodia general del capitalismo. Estas tendencias se verifican em América Latina (KATZ, 2016: 136).

A quarta frota naval, desabilitada em 1950 e reabilitada em 2008, logo após o anúncio do governo brasileiro da descoberta das reservas de petróleo na camada de Pré-Sal, coincide com um imenso incremento nos efetivos militares latinoamericanos treinados pelos EUA

(especialmente na Colômbia, mas não apenas), no montante de ajuda financeira com fins militares e na operação crescente e ininterrupta de *drones* em toda a extensão continental (KATZ, 2016: 137).

La función geopolítica central de América Latina para el império no ha cambiado y el manejo de esa supremacía con instrumentos de coerción y consenso tampoco se ha modificado. Esa estrategia siempre implicó una complementación bipartidista del garrote (Eisenhower, Reagan, Bush I y II) con la zanahoria (Clinton, Carter), sin rígidas distinciones entre republicanos y demócratas. Como Obama necesita reorganizar drásticamente las formas de intervención retoma la tradición afable. Recompone paulatinamente esta injerencia, enmendando el lastre que dejaron las infructuosas guerras de Bush. El margen de acción directa de los marines ha quedado recortado en América Latina desde el fracaso del ALCA, el declive de la OEA y la irrupción de organismos distanciados del mandato imperial (UNASUR, CELAC) (KATZ, 2016: 138/139).

Com a eleição de Donald Trump e o esgotamento das possibilidades de “governabilidade” sob o controle dos preceitos neoliberais, as relações EUA-América Latina tendem a retornar à lógica do garrote, especialmente aquelas em que governos autônomos teimam em manter-se no poder, como no caso da Venezuela. Em momentos como este, em que o governo dos EUA assume uma postura mais incisiva e uma retórica agressiva as relações de dominação, subordinação e resistência tornam-se mais evidentes. Contudo os laços de dependência vão além da forma conjuntural, assumindo características estruturais, como veremos a seguir.



## **CAPÍTULO II - REVOLUÇÃO PASSIVA E LIMITAÇÕES AOS PROJETOS DE AUTONOMIA**

Trata-se de ver se, na dialética revolução-restauração, é o elemento revolução ou o elemento restauração que predomina (Antonio Gramsci).

## 2.1 – Revolução passiva: conceito e aplicação à realidade brasileira

A formação social brasileira é marcada pela proeminência do Estado. Assim como foi ele o esteio da unidade nacional na independência, também nos anos 1930 as classes em ascensão convergiram para o Estado e, a partir dele, fomentaram o processo de industrialização. Esse “reformismo pelo alto” propiciou a modernização das estruturas sociais, na medida em que impulsionou a industrialização, por meio de programas governamentais de incentivo à produção baseados em restrições às importações de certas categorias de produtos e obtenção de financiamento externo (sendo o Estado o fiador) e investimentos diretos, fortalecendo as iniciativas autônomas de substituição de importações e promovendo novas iniciativas empresariais, garantindo a ampliação de uma nova classe proprietária moderna.

A modernização capitalista foi instaurada de cima para baixo, num processo de acomodação das classes dominantes, contando com políticas governamentais que davam conta de atender aos interesses da classe social ascendente ao mesmo tempo em que se buscavam mecanismos de manutenção das estruturas de poder e dos privilégios sociais, de maneira que não pudessem ser ameaçados pela ampliação das classes assalariadas e suas reivindicações por reformas estruturais. Esse processo de mudança “pelo alto”, que Lênin denominou “via prussiana” – referindo-se ao processo de modernização do Estado Prussiano que acomodou a aristocracia agrária e a burguesia no Estado, sem que se passasse por uma transformação radical, ou “jacobina” – pode ser elucidado a partir da chave interpretativa gramsciana de “revolução passiva”, ou “revolução-restauração”. O conceito unifica a análise das transformações econômicas com o “momento político” (Coutinho, 2013:107), sem o qual não é possível compreender a maneira como o capitalismo instaura-se por um movimento que parte do Estado – para onde convergem as forças políticas em ação – para a sociedade, sem o elemento de “destruição-superção” observado nas revoluções “ativas”, ou “clássicas”.

Conforme aponta Coutinho (1993:106),

(...) o Brasil experimentou um processo de modernização capitalista sem por isso ser obrigado a realizar uma “revolução democrático-burguesa” ou de “libertação nacional” segundo o modelo jacobino: o latifúndio pré-capitalista e a dependência em

face do imperialismo não se revelaram obstáculos insuperáveis ao completo desenvolvimento capitalista do país. Por um lado, gradualmente e “pelo alto”, a grande propriedade latifundiária transformou-se em empresa capitalista agrária e, por outro, com a internacionalização do mercado interno, a participação do capital estrangeiro contribuiu para reforçar a conversão do Brasil em país industrial moderno, com uma alta taxa de urbanização e uma complexa estrutura social. Ambos os processos foram incrementados pela ação do Estado: ao invés de ser um resultado de movimentos populares, ou seja, de um processo dirigido por uma burguesia revolucionária que arrastasse consigo as massas camponesas e os trabalhadores urbanos, a transformação capitalista teve lugar graças ao acordo entre as frações das classes economicamente dominantes, à exclusão das forças populares e à utilização permanente dos aparelhos repressivos e de intervenção econômica do Estado.

Conforme Kebir (2003: 149), “a revolução passiva significa uma mudança profunda nas relações econômico-sociais sem um forte envolvimento popular”. No entanto, mesmo “uma revolução passiva, como a do fordismo, não significava inteiramente uma restauração; produzia também elementos [progressivos]”<sup>23</sup>. Entendida nessa chave interpretativa da revolução passiva, a consolidação das relações capitalistas no Brasil pode melhor compreendida, bem como os

---

<sup>23</sup> No artigo de Kebir em língua portuguesa consta, na verdade, “elementos progressistas”. Preferimos o vocábulo “progressivos”, embora não tenhamos tido acesso ao texto original de Kebir, mas à versão em português feita por Carlos Nelson Coutinho. Essa opção deve-se ao fato de que Coutinho, em suas traduções dos *Cadernos* de Gramsci, opta algumas vezes pelo termo “progressista”, para traduzir o vocábulo italiano “progressivo”. Essa tradução nem sempre é adequada, pois permite uma interpretação distinta. Em português “progressivo” e “progressista” não têm o mesmo sentido, embora aproximem-se: “progressivo” remete a um desenvolvimento, que não necessariamente é “progressista” – esse segundo termo, em português, tem implicações políticas; o primeiro não, a não ser que o contexto o indique.

processos de avanços políticos e retrocessos que marcam a história política nacional.

Para explicar o conceito de revolução passiva, Bianchi (2006:45) mostra que a derrota das revoluções de 1848 “sepultou a era das revoluções burguesas e inaugurou uma nova época, na qual a transição ‘pacífica’ se tornou a forma mais universalizada de ascensão da burguesia ao poder”. Por certo, essa ascensão “pacífica” – por uma via de composição com as classes no poder – deu-se onde existiam as condições para isso. Conforme Biachi (2006:45),

Gramsci enfatiza que esse conceito deve ser rigorosamente deduzido de dois princípios fundamentais da ciência política: “1) nenhuma formação social desaparece enquanto as forças produtivas que nela se desenvolvem encontrarem lugar para um ulterior desenvolvimento progressivo; 2) a sociedade não assume compromissos para cuja solução ainda não tenho surgido as condições necessárias, etc.” (Gramsci, *apud* Bianchi, 2006: 45). A ênfase recai, portanto, na questão das “condições necessárias e suficientes” à transformação, no princípio subjetivo da formação das vontades humanas e da organização destas em partidos e forças políticas que intervêm na realidade, formando, moldando e construindo/reconstruindo.

A interpretação de Gramsci pretende revisar alguns conceitos “sectários sobre a teoria dos partidos, que representam uma forma de fatalismo do tipo ‘direito divino’” (GRAMSCI, *apud* KEBIR, 2003: 151). A interpretação dos fenômenos de mudança social pressupõe, em Gramsci, as condições estruturais da mudança - “Parece que as condições objetivas existem sempre que existem as condições subjetivas do evento histórico” (Gramsci, *apud* Bianchi, 2006: 45) - que não ocorre apenas baseada na vontade, mas responde às condições preexistentes que formam o terreno amplo onde atuam as forças políticas. O alcance dessa atuação, por outro lado, depende da capacidade que têm os partidos/forças políticas de atuar e exercer hegemonia.

Desta forma, conforme destaca Bianchi (2006:45), nas formações sociais onde a ascensão da burguesia se dá por meio de um processo de revolução-restauração, não são as vontades individuais que interferem no processo histórico, mas aquelas vontades que “assumem a



forma de ‘fatos’ ao se materializarem como forças vivas nos movimentos das classes, agindo sobre e modificando a realidade antes dada”. Kebir (2003:151) destaca a atenção de Gramsci à maneira pela qual as forças conservadoras logram adequar seu programa às aspirações difusas das demais forças, estabelecendo o consenso. Diz Gramsci

(...) cada membro da oposição dialética deve procurar ser integralmente ele mesmo e lançar na luta todos os seus ‘recursos’ políticos e morais, (...) só assim se consegue uma superação real. Dir-se-ia que não compreenderam isso nem Gioberti nem os teóricos da revolução passiva e da ‘revolução-restauração’ (...). Neles, a ‘incompreensão’ teórica era a expressão prática das necessidades da ‘tese’ de se desenvolver integralmente, até o ponto de conseguir incorporar uma parte da antítese, para não se deixar superar; isto é, na operação dialética somente a tese desenvolve, na realidade, todas as possibilidades de luta, até capturar os supostos representantes da antítese: exatamente nisso consiste a revolução passiva ou revolução- restauração” (GRAMSCI, CC 5, 318 *apud* KEBIR, 2003: 152).

Bianchi (2006) ressalta que o que dá às forças sociais em ação a “elasticidade necessária” ao sucesso do processo de revolução passiva é, em primeiro lugar, “a ausência de uma iniciativa popular unitária e diz respeito à impossibilidade, pelo menos momentânea, das classes subalternas assumirem o papel de classe dirigente” (Bianchi, 2006:46). Para além disso, conforma-se uma situação em que é impossível às classes dominantes “obterem o consenso ativo das classes subalternas através da incorporação dos interesses e aspirações dessas classes, principalmente a reforma agrária, que implicaria a destruição política e econômica das velhas classes feudais” (Bianchi, 2006:46). Sem condições de mobilizar, sob sua hegemonia, as classes subalternas, as burguesias ascendem ao Estado em composição com as classes tradicionais, impondo uma modernização limitada, que retém aspectos do passado e mantém as classes subalternas sob domínio, pela coerção ou, em muitos casos, pela cooptação (*transformismo*, nos termos de Gramsci). Diz Gramsci:

(...) a relação de classes criada pelo desenvolvimento industrial, com o alcance do

limite da hegemonia burguesa e a inversão de posições de classes progressistas, induziu a burguesia a não lutar até o fim contra o velho regime, mas a deixar substituir uma parte de sua fachada sob a qual ocultar o próprio domínio definitivo (GRAMSCI, *apud* BIANCHI, 2006: 47).

Instaurada a nova ordem social, que se apresenta sob a forma de “composição” entre os velhos e novos extratos dirigentes, as antigas classes deixam de ser dominantes, porém permanecem “governantes” (Bianchi, 2006: 48), convertendo-se em

(...) castas com características culturais e psicológicas próprias. Castas que fornecerão boa parte do pessoal especializado, os **intelectuais [tradicionais]** no sentido gramsciano, para que o Estado assuma o papel dirigente, não do conjunto da sociedade, o que seria impossível, mas das classes dominantes (BIANCHI, 2006:48).

Desta maneira, a revolução passiva é o “exercício de uma hegemonia restrita” (BIANCHI, 2006:48), uma situação em que a burguesia já não é capaz de compor um bloco com as classes subalternas para derrocar as velhas classes dominantes e, assim, uma fração dela passa a exercer hegemonia sobre “o conjunto [das classes dominantes] através da mediação do Estado” (BIANCHI, 2006:48), essencialmente pela ação coordenada dos intelectuais tradicionais e das camadas dirigentes.

O conceito é operativo para o entendimento do processo de modernização brasileiro que, conforme veremos a seguir, ocorreu sem um processo de luta ativa entre as velhas classes agrárias e a ascendente burguesia, com a exclusão das classes subalternas. Edificou-se um Estado Nacional burguês autocrático, onde acomodaram-se os antigos extratos tradicionais, absorvidos no aparelho de Estado na forma de uma “intelectualidade tradicional”, em conjunto com setores da ascendente burguesia comercial. Posteriormente, também uma burguesia industrial passou a disputar o controle do Estado. As características típicas de uma revolução-restauração estiveram (e estão) presentes nos principais momentos políticos, especialmente na solução das crises, em que setores das classes dominantes assumiram o controle de modo a frear os “excessos” de participação das classes subalternas. A seguir trataremos

da formação da intelectualidade nacional e da afirmação dos aparatos de Estado, a fim de demonstrar de que maneira segue o Estado sendo o meio principal pelo qual se realiza o programa da fração dominante no poder.

## **2.2 –Intelectuais tradicionais, burocracia e modernização**

O esforço de industrialização do Brasil que ganhou corpo a partir dos anos 1930 – e persistiu, com altos e baixos, durante os quarenta anos seguintes –, imprimiu novas feições à formação social brasileira. Conforme Gremaud *et alli* (2002), “o avanço industrial do Brasil apresentou um conjunto de características que permite denominá-lo de industrialização por substituição de importações” (GREMAUD *et alli* :2002: 366), como o fato de ser um tipo de industrialização inicialmente fechada, voltada a atender o mercado interno e de ser impulsionada fortemente por uma situação de estrangulamento externo. De fato, a contração do mercado internacional, em razão da crise iniciada em 1929, acarretou enormes perdas para a economia de exportação, cujo carro chefe era, nos anos 1930, o café.

O recém instalado governo de Vargas lançou mão de ferramentas cambiais e de políticas de manutenção de preços, de maneira a salvar os produtores de café e demais produtos de exportação. Algumas das medidas tomadas para controlar a crise “acabaram protegendo a indústria nacional preexistente, aumentando a competitividade e a rentabilidade da produção doméstica, gerando uma onda de investimentos” (GREMAUD *et alli*:2002: 366) na manufatura nacional, uma vez que a queda da demanda externa por café estimulou a reorientação dos capitais existentes para indústria, especialmente de bens de consumo não duráveis.

Esse tipo de industrialização, em geral por etapas (bens de consumo não duráveis; bens de consumo duráveis; bens intermediários; bens de capital), ocorre combinado a mecanismos de restrição de importações de determinados produtos, de forma a estimular sua manufatura interna<sup>24</sup>. Ao mesmo tempo em que possibilitou, no Brasil,

---

<sup>24</sup>Um bom exemplo, que não é o único, foi a instrução 70, da SUMOC, editada no governo Vargas em 1952. Conforme o verbete temático do CPDOC/FGV, a “medida introduziu o sistema de taxas múltiplas de câmbio, abandonando o regime de taxa de câmbio única que havia vigido entre início de 1946 e meados de 1947 sem controle de importações e, depois de junho de 1947, juntamente

uma industrialização bastante diversificada e significativa, a política de substituição de importações engendrou uma modernização de tipo revolução-restauração, ou seja, resultante de uma ação do Estado em coordenação com as classes dominantes, na qual o elemento jacobino de destruição-superção das estruturas arcaicas esteve ausente. Nesse tipo de formação social, marcada pela presença de episódios de reformismo progressivo, as disputas internas às classes dominantes miram, basicamente, o controle dos mecanismos de Estado orientados ao estímulo de setores da economia, mais ou menos vantajosos para determinado setor econômico, que pode assumir características mais ou menos protecionistas, razão pela qual os grandes conflitos políticos entre as frações da burguesia dão-se em torno do controle do Poder Executivo.

A industrialização trouxe consigo um elemento novo e decisivo para a cena política nacional: a ampliação da capacidade de intervenção política do proletariado urbano e rural, bem como dos setores médios, trazida pela ampliação e modernização das áreas urbanas, o êxodo rural – condicionado pela manutenção da estrutura agrária fundamentada no latifúndio – e a ascensão das classes assalariadas. Com as adequações ocorridas no final do Estado Novo, em termos de legislação trabalhista e sindical, assistiu-se ao crescimento do peso dos sindicatos e associações de categorias profissionais o que, somado à consolidação do modelo democrático, com o fim do Estado Novo, e do sufrágio universal<sup>25</sup>, significou uma maior complexidade dos processos políticos, antes monopolizados por uma pequena elite proprietária.

As reformas administrativas iniciadas no Estado Novo conferiram ao Estado uma máquina burocrática moderna, garantindo a racionalização dos procedimentos e a continuidade de ações e políticas estatais para além das mudanças de comando no Executivo e no Legislativo, além da ampliação da classe média urbana ligada às funções

---

com o sistema de controle de importações administrado pela Carteira de Exportação e Importação (Cexim) do Banco do Brasil (...) [A] Instrução nº 70, ao penalizar a importação de produtos não-essenciais, continuava a induzir a substituição de importações exatamente nos gêneros industriais produtores de tais bens, os quais desfrutavam das vantagens do sistema podendo adquirir bens de capital e insumos relativamente baratos e beneficiar-se das amplas margens de proteção implícitas no regime cambial vigente.”

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instrucao-70>

(visita em 07/01/2018).

<sup>25</sup>As mulheres, que conquistaram o direito de voto em 1932, votariam para Presidente pela primeira vez nas eleições de 1946 (BENEVIDES, 1981).

burocráticas. As décadas 1930-1960 foram tempos de racionalização do Estado e formação de uma sociedade civil mais sólida, tanto nos centros urbanos quanto no campo, onde atuavam movimentos rurais vinculados à questão da reforma agrária (Ligas Camponesas). Essa sociedade civil, em seus anseios e lutas internas, ganhou corpo e ampliou sua influência nos processos decisórios do Estado, tornando-se mais influente do que fora nos anos da Primeira República, marcados por uma grande presença do Estado patrimonial e momentos de irrupção de movimentos contestatórios de alcance regional.

No que tange à ampliação da sociedade civil e seus conflitos, destaca-se o crescimento da influência dos meios de comunicação, especialmente o rádio e os jornais nos processos políticos, de que foi exemplo a intensa campanha dos setores reacionários pela desestabilização de Getúlio Vargas nos anos 1950. Além do crescimento do peso e da importância das associações de classe e sindicatos por categoria, já mencionados, movimentos por reforma agrária irromperam em diversas regiões do país, e também ganharam proeminência no cenário político as entidades estudantis. Essa efervescência social marcou as intensas agitações do final do Estado Novo, tanto pelo lado do “queremismo” (movimento que contou com a adesão de grandes contingentes de trabalhadores sindicalizados, parte dos setores médios urbanos e do PCB) quanto pela frente que veio a formar a UDN (União Democrática Nacional), cujo pleito pelo fim do Estado Novo e convocação de eleições diretas para presidente reuniu setores muito diferentes entre si: desde políticos tradicionais da velha elite agrária e expoentes da nova burguesia industrial até representantes das classes médias urbanas, intelectuais, socialistas e comunistas que estavam fora do PCB (BENEVIDES, 1981) e cuja unidade interna seria, em razão desse seu caráter de frente, impraticável. Nos anos seguintes foram intensas as agitações urbanas, tanto pela grande quantidade de greves quanto também por temas que abarcavam amplos setores, como a mobilização pela nacionalização do petróleo e as jornadas protagonizadas pelos comunistas e estudantes contra a participação do Brasil na guerra da Coreia – também nos anos 1950.

Como mostrou Benevides (1981), as principais disputas políticas desde o final do Estado Novo baseavam-se, no que toca aos objetivos capazes de unificar as classes dominantes, seus porta-vozes e sua intelectualidade, na contenção do que era identificado como ameaça às estruturas de poder. Essas ameaças eram identificadas com o “getulismo” e, em seguida, o “trabalhismo” e o “comunismo”. Essas disputas, tanto entre as classes *no* poder como destas classes *no* poder

*contra* as classes subalternas, permeiam toda a organização social, incluindo aí a formação de uma intelectualidade ligada tanto à produção cultural quando aos afazeres do Estado, cujo papel não é apenas de “porta-voz” dos interesses de determinada classe (embora muitos intelectuais cumpram esse papel), assumindo em certos momentos funções decisivas no processo de mudança ou consolidação das estruturas. Considerando, conforme definido no capítulo anterior, que a hegemonia é a maneira pela qual são geridos os conflitos internos a uma sociedade, o que se dá a partir de instituições capazes de criar consenso em torno de ideias que legitimam o grupo social que está no poder, nos debruçaremos, a seguir, sobre a formação dessas instituições e dessa intelectualidade formadora de consensos.

Conforme visto, o crescimento das atividades modernizadoras impulsionou a remodelação do aparelho de Estado, com a racionalização dos procedimentos, a organização de leis e regulamentos e a formação de um corpo estável de funcionários organizados sob uma base hierárquica. Por meio dos mecanismos de seleção e valorização da competência técnica e titulação, formou-se uma nova intelectualidade cuja ação concentrava-se na sua atuação *nos* aparelhos de Estado, sendo responsável pela manutenção dos serviços e políticas de caráter permanente, sem as quais as instituições deixam de ter influência na sociedade.

Conforme Weber (2002), a burocracia corresponde ao desenvolvimento dos Estados modernos em consonância com a própria racionalização econômica correspondente à formação da ordem social capitalista. Ela é o garante da continuidade e da legalidade dos procedimentos, sem os quais a tranquilidade dos negócios privados estaria ameaçada. Por outro lado, além da tendência geral ser aquela da especialização das funções desempenhadas pelos burocratas, que tornam seus afazeres cada vez mais distantes do povo – de maneira que em uma democracia muito pouco se pode fazer para mudar completamente a lógica burocrática –, os regimes democráticos não raro vêm-se sobre uma situação de “cesarismo”, o qual, sendo “uma forma organizada de autoridade” (WEBER, 2002:142) e nascido da própria democracia, põe “na qualidade de livre depositário da confiança das massas” (WEBER, 2002:142), a figura do “césar”, aquela figura que Weber qualifica como uma liderança carismática, capaz de tornar-se, durante um curto período de tempo, senhor irrestrito das principais decisões de Estado. Salvo nessas situações – em que o chefe de Estado apresenta-se como livre depositário da confiança do povo –, em regra a consolidação da máquina burocrática e a racionalização dos procedimentos garantem à burocracia

uma considerável autonomia dentro do Estado e um alto grau de influência nos rumos das políticas adotadas o que, como veremos adiante, implica tanto na preponderância dos interesses das classes dominantes – uma vez que, dado o grau de exigência para ingresso nas carreiras de alto nível, a ampla maioria dos quadros é oriunda das classes mais abastadas – quando no problema da formação de quadros burocráticos por meio dos programas de “treinamento” das organizações multilaterais, que aplicam o receituário do imperialismo.

É útil aqui o raciocínio de Antonio Gramsci a respeito da formação das intelectualidades, que está diretamente relacionada à sua interpretação da questão das burocracias, especialmente sua interpretação da formação de uma intelectualidade “cosmopolita” – termo que poderia ser facilmente substituído, no Brasil, pela expressão cara aos modernistas brasileiros: uma intelectualidade que sofre de “torcicolo cultural”.

Gramsci apontava essa questão da formação dos intelectuais como central à compreensão da maneira como instituíram-se os Estados modernos e organizou-se a sociedade civil. Em seus estudos ele comparou os diversos processos europeus de formação dos Estados nacionais: na França, Gramsci identificou “um tipo completo de desenvolvimento harmônico de todas as energias nacionais e, particularmente, das categorias intelectuais” (GRAMSCI, 2006:26) que, ao aflorar politicamente em 1789, estava apto a cumprir todas as funções sociais, numa situação em que das próprias “células intelectuais de novo tipo nascem as primeiras células econômicas”. Isso explicaria a função de irradiação cumprida pela cultura francesa nos séculos XVIII e XIX, que concorreu tanto para consolidar uma base nacional quanto para influenciar os processos externamente.

De outra maneira deu-se na Inglaterra, onde uma velha classe de intelectuais tradicionais perdeu a supremacia econômica – ligada à terra – mas manteve a posição de dirigente do novo grupo que ocupou o poder. Ocorreu no caso inglês uma união da velha aristocracia fundiária com a nova e ascendente classe industrial. Na Rússia, Gramsci observa uma importante influência de grupos intelectuais que se formaram no exterior e retornaram com experiências recém assimiladas, porém “sem romper as ligações sentimentais e históricas com o próprio povo” (GRAMSCI, 2006:27). Esses grupos passaram a forçar uma modernização interna ao Estado autocrático, numa “marcha acelerada para frente” que acabou por acelerar também a participação do nascente proletariado. Ele compara esse processo ao ocorrido na formação dos EUA, onde imigrantes acabaram formando uma nova elite intelectual –

ausência de “intelectuais tradicionais” – que teria papel central na consolidação do nascente Estado.

No que diz respeito à Itália, Gramsci debruça-se sobre a função internacional ou *cosmopolita* de seus intelectuais, que para ele é “causa e efeito do estado de desagregação em que permanece a península, desde a queda do Império Romano, até 1870” (GRAMSCI, 2006:26). Com relação à América do Sul e Central, Gramsci afirma que inexistia aí uma vasta categoria de intelectuais tradicionais, porém o problema não se apresentou como nos EUA: destaca-se nessas regiões a transposição da base civilizacional portuguesa e espanhola, muito marcada pela contrarreforma e pelo “militarismo parasitário”, o que teria favorecido a cristalização do clero e de uma casta militar. Ele nota a origem em geral rural da nascente intelectualidade e sua ligação com o catolicismo, dificultando o espraiamento dos elementos de laicidade – e, portanto, racionalização – nas formações sociais que aí se consolidaram.

Aceitando essa formulação inicial feita por Gramsci, deve-se acrescentar que no Brasil acabou por consolidar-se, junto com a formação de uma “casta militar” – que se faria muito presente em toda a história da República, às vezes como elemento desestabilizador ou, em outros momentos, modernizador, enquanto portador de ideias caras ao positivismo. Uma “elite cultural” de origem agrária, bastante conservadora, de formação livresca (os “intelectuais tradicionais” de que nos fala Gramsci), cujas concepções contrastaram com a intelectualidade urbana em ascensão no século XX. Esta última ocuparia majoritariamente os espaços nos aparelhos de Estado após as reformas empreendidas pelo Estado Novo no sentido da racionalização das instituições, porém o pensamento conservador também buscaria seu espaço dentro da máquina burocrática, assim como marcaria sempre presença no parlamento. Esse fenômeno pode ajudar a compreender os próprios dissensos entre as classes e frações de classe que ascendem ao controle do Estado e passam a disputar-lhe os rumos.

Conforme a conhecida definição de Bourdieu, a vida social pode ser definida como uma multiplicidade de *campos*. Os valores e ideias que o indivíduo “cria” não são gratuitos, estão inseridos em um determinado padrão de dominação ao mesmo tempo em que geram a dominação. A realidade é estruturada, mas também estruturante, na medida em que as relações objetivas de poder tendem a se reproduzir nas relações simbólicas. O *campo intelectual* é, assim, intensamente dividido e marcado pelos jogos de poder, tendo uma vinculação estreita com o campo político. As disputas travadas no interior deste campo são também uma construção de visões de mundo, que “contribuem para a



construção deste mundo” (Bourdieu, 1990). Haverá pontos de vista diferentes e mesmo antagônicos porque estes dependem da visão que cada agente tem do espaço. Mas essas visões são também estruturadas por coações estruturais, pois os agentes são forjados em seu espaço social de origem. A produção intelectual insere-se, assim, nas disputas travadas no interior do campo intelectual e nele constitui-se a própria *intelligentsia*.

A questão da formação da burocracia estatal, ligada ao processo mais geral de racionalização da ordem social e do controle, pode ser, conforme concebia Gramsci, avaliada numa ótica semelhante ao problema da formação dos intelectuais – como um fenômeno histórico-cultural. Em um estudo sobre a consolidação da sociologia no Brasil, Florestan Fernandes afirma que, sob este aspecto,

(...) parece haver um duplo condicionamento social do conhecimento (...) que pressupõe certa intensidade e coordenação dos efeitos produzidos por processos sociais, na esfera da secularização das atitudes e na da racionalização dos modos de compreender a existência humana ou o curso dos eventos histórico-sociais (Fernandes, 1980:25).

Porém a organização da sociedade brasileira não comportava esse duplo condicionamento, conforme aponta o próprio Florestan Fernandes, e isso teria efeitos duradouros, verificáveis mesmo depois do processo de industrialização. Para compreender esses efeitos, faremos um breve recuo no tempo.

Durante o período colonial, os papéis vinculados ao saber racional estavam ligados ao clero. Este, devido à sua própria natureza, não teve condições de desenvolver uma racionalidade inovadora, seus esforços estavam voltados à defesa dos credos e valores da Igreja. Ainda assim, foi a Igreja Católica quem difundiu, em um primeiro momento, um saber que não encontrava bases na estrutura colonial. Não apenas a Igreja, mas a estrutura arcaica da sociedade colonial brasileira, fundada na escravidão, também contribuiu para a estagnação do desenvolvimento do saber racional na colônia.

A vinda da família real portuguesa trouxe para o Brasil mudanças significativas, inclusive no que se refere à produção cultural. Instituíram-se as primeiras escolas, já com o objetivo de criar condições para a gestão dos mecanismos estatais da ordem nascente, cresceram alguns núcleos urbanos, o que possibilitou maior contato com a

produção científica e artística europeia. Chegaram ao Brasil, por meio dos filhos da elite que iam estudar na Europa, as ideias e princípios do liberalismo, ideias que foram entendidas por um autor como Robert Schwarz como “fora de lugar”, uma vez que acomodadas a uma realidade absolutamente contrastante com seus princípios mais elementares.

A classe dominante reteve do liberalismo aqueles princípios condizentes com uma mudança dentro da ordem – e talvez por isso as ideias não estivessem de fato, “fora de lugar”, mas “traduzidas” (ressignificadas, como na ideia de “tradutibilidade” gramsciana). Susan Buck-Morss (2011), porém, apresenta argumentos que permitem pôr em cheque a tese de Schwarz. Extrapolando sua análise – que aborda o Haiti mas, também tangencialmente, os EUA recém independente – para dar conta do mesmo problema no Brasil, poderíamos afirmar que o liberalismo europeu convivia bem com a manutenção da ordem escravocrata nas colônias – que garantia os lucros extraordinários –, de onde a *estranheza* aparente do binômio escravidão-liberalismo perde força. Analisando o problema da escravidão no Haiti e as conexões da rebelião de escravos naquela ilha – que culminou com sua independência – com os acontecimentos da revolução francesa, Morss demonstra que a escravidão

(...) não era um sistema da antiguidade europeia, um sistema pré-capitalista (...). Não. A escravidão chegou ao seu auge justamente com o desenvolvimento do capitalismo (...). A escravidão, a coisificação do trabalhador humano, foi uma prática fundamental nos alvares da modernidade do mundo: fundamental para o desenvolvimento da Europa e para o desenvolvimento da economia global (HOMNITZ, 2013, *apud* BUCK-MORSS, 2011: 11).

A tese demonstra sua força quando Buck-Morss descreve as condições em que a França, sob Napoleão, busca revogar a liberdade dos ex-escravos das colônias caribenhas. Fundamentalmente, a crise econômica que assolava a França tinha dentre suas principais razões o declínio dos lucros – antes extraordinários – extraídos das colônias pela exploração do trabalho escravo. A lógica aplicada pelos partidários da manutenção da escravidão concebia a liberdade como direito fundamental para os povos continentais, mas não para os negros das colônias. Não causa estranhamento, portanto, que o liberalismo

importado pela classe dominante do Brasil independente coadunasse a manutenção dos privilégios da aristocracia agrária, da escravidão e (por que não?) da própria monarquia constitucional – embora os liberais começassem a questionar a existência do Poder Moderador.

Com a independência e o fim do controle exercido pela metrópole, ampliou-se a difusão dos saberes importados e criaram-se as primeiras Escolas de Direito, que tinham a função de educar os filhos da elite para a gestão do Estado. Os debates em torno do projeto de Constituição em 1823 são a expressão, conforme Caio Prado Jr. (2001), da adoção daqueles ideais políticos liberais de que tratamos acima – que se coadunaram com as ideias escravocratas – por parte dos grandes proprietários de terra no Brasil.

Mas é com o movimento abolicionista, advindo das pressões modernizadoras exercidas pela própria expansão econômica e populacional, que principiam as condições sociais (e culturais) para o desenvolvimento de uma intelectualidade brasileira. No entanto, enquanto na revolução francesa o desenvolvimento do pensamento social e da economia aconteceram em processos simultâneos e interdependentes, caracterizando, em termos gramscianos, uma *revolução ativa*, no Brasil a construção do saber racional, num primeiro momento, se deu de forma “descolada” dos processos de transformação econômica.

Não apenas as “ideias” foram traduzidas (adaptadas), mas também a estruturação da ordem capitalista aconteceu atrelada à dinâmica externa e de forma acelerada. Como demonstrou Florestan Fernandes, não houve no Brasil um “estamento burguês revolucionário” que se opôs aos estamentos dominantes para fixar as bases de uma nova ordem social, forjando uma concepção de mundo própria. Os estamentos senhoriais buscaram a ampliação do seu poder libertando-se do jugo colonial e apressando-se em forjar instituições próprias de poder social. A aristocracia agrária modernizou-se ao mesmo tempo em que criou condições de manter-se no controle da economia e do Estado, promovendo a “integração horizontal da estrutura de poder estamental” (Fernandes, 1976-2:91). A *condição burguesa* foi o resultado dessa evolução dentro da ordem, que já caracterizamos, acima, como revolução passiva, ou revolução-restauração. Os círculos sociais em processo de aburguesamento não se confrontaram com os “privilégios do antigo sistema”, mas com o *domínio colonial* exercido de fora. Finda a dominação da metrópole, todos os privilégios senhoriais permaneceram ou foram reforçados. Constituiu-se uma nova oligarquia,

que se tornou burguesa “por imposição de sua posição econômica, de seus papéis políticos e de seu destino histórico” (Fernandes, 1976:91).

Em um primeiro momento, a modernização das estruturas sociais apenas reproduzia de forma ampliada os próprios estamentos de origem colonial, adicionados de representantes de firmas estrangeiras e comerciantes nativos, ambos os grupos em ascensão. Com a progressiva mercantilização do trabalho, desencadeia-se uma verdadeira revolução social, cujos efeitos são retardados pelo forte controle oligárquico das estruturas sociais. É durante este processo que “o aristocrata se aburguesa e o burguês se aristocratiza” (Fernandes, 1976: 63), um processo que dissimula a realidade e oculta a identificação de uma burguesia nascente, em grande parte já diretamente ligada a interesses externos, associada ao dinheiro estrangeiro. Por último, num terceiro momento, a ordem capitalista passa a “incluir” outros setores, fazendo funcionar suas funções estratificadoras, classificando positivamente como “dentro da ordem” todos aqueles que se adequam ao mercado e tornando marginalizados, “condenados do sistema” os que não se adequam a ele. As novas relações de trabalho assalariado fazem da “*proletarização* um fator de classificação social, iniciando-se aí concomitantemente a revolução urbana e a crise da agricultura” (Fernandes, 1976:63).

Ao contrário de outras burguesias, que forjaram instituições próprias de poder especificamente social e só usaram o Estado para arranjos mais complicados e específicos, a nossa burguesia converge para o Estado e faz sua unificação no plano político, antes de converter a dominação socioeconômica no que Weber entendia como “poder político indireto”. As próprias “associações de classe”, acima dos interesses imediatos das categorias econômicas envolvidas, visavam a exercer pressão e influências sobre o Estado e, de modo mais concreto, orientar e controlar a aplicação do poder político estatal, de acordo com seus fins particulares; em consequência, a oligarquia não perdeu a base de poder que lograra antes, como e enquanto aristocracia agrária; e encontrou condições ideais para enfrentar a transição, modernizando-se, onde isso fosse inevitável, e irradiando-se pelo desdobramento das oportunidades novas, onde

isso fosse possível (FERNANDES, 1976: 204).

Essa burguesia nascente, dotada de espírito modernizador, não tinha interesse de estender a modernização a todas as esferas da nação, de forma a revolucioná-la por completo. Mantinha o que era possível manter; tanto no plano econômico quanto no plano político, comprometia-se com tudo o que lhe fosse vantajoso. Herdeira de procedimentos autocráticos do passado colonial, a nascente classe burguesa não se preocupou com a difusão dos procedimentos democráticos típicos das revoluções burguesas, mas encaminhou-se por uma via de revolução passiva, nos termos que já definimos anteriormente.

A esta altura faz-se necessário apresentar outra categoria gramsciana: a de cesarismo. Acima, quando tratamos da formação das burocracias, utilizando o modelo weberiano, mencionamos este conceito, porém da maneira como Weber o aborda. O sociólogo alemão configura o cesarismo como uma saída em que as funções do Estado passam a concentrar-se nas mãos de um indivíduo ou grupo de indivíduos, reduzindo-se a eficácia do sistema estatal burocrático moderno no tocante à impessoalidade das ações de Estado. A solução cesarista apresenta-se, geralmente, em situações de deterioração da autoridade política, onde uma figura carismática (o carisma é uma categoria importante do pensamento weberiano) assume o controle político. A noção gramsciana é próxima desta de Weber, na medida em que o componente autoritário e/ou “heroico” se apresenta na formação do Estado sob uma situação de cesarismo, sendo este decorrente de uma situação de crise orgânica. Gramsci, porém, vai além na caracterização do conceito, na medida em que o aborda em uma chave dialética. Conforme o teórico italiano;

Pode-se afirmar que o cesarismo exprime uma situação em que as forças em luta se equilibram de modo catastrófico, isto é, equilibram-se de tal forma que a continuação da luta só pode levar à destruição recíproca. Quando a força progressista A luta contra a força reacionária B, não só pode ocorrer que A vença B ou B vença A, mas também pode suceder que nem A nem B vença, porém se aniquilem mutuamente, e uma terceira força, C, intervenha de fora submetendo o que resta de A e B (...). Mas o cesarismo, se exprime

sempre a solução “arbitral”, confiada a uma grande personalidade, de uma situação histórico-política caracterizada por um equilíbrio de forças de perspectiva catastrófica, não tem sempre o mesmo significado histórico. Pode haver um cesarismo progressista e um cesarismo reacionário; mas em última análise, o significado exato de cada forma de cesarismo só pode ser reconstruído pela história concreta, e não por um esquema sociológico (GRAMSCI, 1989: 63).

A noção de cesarismo é central para o entendimento das saídas encontradas pelas classes dominantes na efetivação das tarefas da revolução passiva, especialmente o desdém em relação ao aprofundamento da democracia. Expressa-se na facilidade com que os mesmos agrupamentos que defendiam a democratização em 1945 convergiram para soluções golpistas em 1954 (culminando no suicídio de Vargas), 1955 (para tentar impedir a posse de Juscelino Kubitschek), 1961 (para impedir a posse de João Goulart após a renúncia de Jânio Quadros, que também sentia-se ameaçado por um golpe e, isso não sendo possível, forjar a solução parlamentar) e, finalmente, e com mais unidade, em 31 de março de 1964. Assim como o fascismo foi, na Itália, “a forma de “revolução passiva” própria do século XX” (Gramsci, Q.8, apud BIANCHI, 2006:51), unificando economia e política e garantindo a permanência das classes dirigentes tradicionais no Estado, a ditadura militar instaurada em 1964 foi, no Brasil, a **via de consolidação da ordem capitalista**, tendo sido capaz de promover o desenvolvimento das forças produtivas evitando, ao mesmo tempo, o aprofundamento democrático e a ascensão das classes subalternas<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Não estamos, com isso, assumindo a posição teórica de que a ditadura de 1964 foi uma manifestação sócio-política idêntica ao fascismo italiano, conforme faz parte da literatura. O fascismo teve elementos muito peculiares, a começar pela sua capacidade de organizar as massas a favor do regime, o que não ocorreu no Brasil. A ditadura civil-militar foi um movimento de caráter autoritário, com apoio de setores da população, mas não logrou mobilizar massivamente o povo a seu favor. Identificam-se elementos fascistas, especialmente no plano da organização econômica e da repressão política, mas não são suficientes para que possamos identificar uma manifestação “típica” do fenômeno. A ditadura no Brasil assumiu elementos claros de uma revolução-restauração e é esta a razão de nosso comentário a respeito do fascismo italiano.

A eclosão da sociedade de classes, produto da nova ordem social, criara fissuras entre a própria classe dominante e oposições latentes dos setores médios, inclusive entre a intelectualidade que ocupava postos chave no aparelho de Estado. Foi neste “entrechoque de conflitos de interesse da mesma natureza” (Fernandes, 1976:209) que se deu o que Fernandes denominou consolidação conservadora da dominação burguesa. A oligarquia tomou as rédeas do processo e determinou como se daria a dominação burguesa, independentemente dos outros setores, inclusive de parte da burguesia industrial e de alguns dos articuladores civis do golpe. Florestan localiza essa consolidação no golpe de 1964 e seus desdobramentos.

Criou-se uma democracia burguesa restrita, aberta somente aos que tinham posses e, portanto, acesso à possibilidade de dominação burguesa. O “inimigo comum” (aquele que ameaça a ordem) do passado, o escravo, foi substituído pelo inimigo comum do presente: o trabalhador assalariado do campo e da cidade. Foi contra ele que se erigiu a estrutura de dominação política capitalista brasileira, fundada em uma democracia para poucos, repleta de amarras institucionais de difícil transposição, onde setores mais consolidados do próprio aparelho de Estado adquirem “vida própria”, sendo capazes de impedir mudanças emanadas do centro do poder do próprio Estado ou, mesmo, inviabilizar projetos alternativos. Para Fernandes, é justamente neste movimento de proletarianização forçada sem possibilidade de democratização correspondente à modernização capitalista que reside a raiz das “inconsistências” das burguesias latinoamericanas, incluindo a brasileira.

Esta “burguesia nacional inconsistente” lançou as bases do capitalismo dependente, tendo-o escolhido e fortalecido em alternativa a uma autêntica revolução nacional, que ameaçaria algumas “vantagens” coloniais que permaneciam. Ao optar por uma proletarianização sem democratização das estruturas, foi preciso instituir um rígido domínio

---

Para outras interpretações acerca desse tema ver, dentre outros: PAXTON, Robert O. **A anatomia do fascismo**. São Paulo, Paz e Terra, 2007. BERNARDO, João. **Labirintos do Fascismo – na encruzilhada da ordem e da revolta**. Lisboa: Editora Afrontamento, 2003. REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Sá. **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

autocrático, que imprimiu um caráter essencialmente conservador ao Estado nacional.

As modificações imprimidas ao capitalismo brasileiro foram geradas internamente, porém responderam em grande medida à pressão da expansão do capitalismo monopolista, em confluência com a economia de exportação que predominava no Brasil. Na medida em que imprime a modernização forçada, substituindo o capitalismo competitivo pelo capitalismo monopolista, a dominação externa, pautada na estrita dependência de investimentos internacionais, molda as estruturas internas. A tendência é que se constituam relações seguindo os modelos e dinamismos nas nações hegemônicas.

Por um lado, o capitalismo dependente necessita e conduz à sociedade de classes como “formação social histórico-típica”, conforme a formulação de Fernandes (1975). Por outro lado, a frágil base econômica possibilitada por um desenvolvimento dependente une estruturas arcaicas e modernas de maneira quase artificial, não produzindo diferenciações capazes de conduzir a uma modernização de dentro para fora. As constantes transformações que ocorrem internamente ao capitalismo dependente produzem mudanças sucessivas no mercado e no sistema de produção que, simultaneamente, promovem a formação de rugosidades: persistência de modelos e estruturas herdadas do passado.

Assim, ainda de acordo com Fernandes, o capitalismo dependente engendra um padrão dual de acumulação originária: os estratos privilegiados transferem os custos diretos e indiretos da garantia de seus interesses para as classes baixas. Graças às possibilidades de autodefesa dos estratos privilegiados, os efeitos nocivos da dependência são transferidos para os despossuídos. Assim,

(...) a ordem social competitiva se estrutura, sob o capitalismo dependente, em função de padrões de extrema desigualdade econômica, sociocultural e política, aparentemente inconciliáveis com a organização das classes e com o próprio capitalismo. Contudo, são tais padrões de desigualdade estrutural que asseguram não só a existência e a continuidade, mas também o crescimento e o desenvolvimento da ordem social competitiva, que é possível sob o capitalismo dependente (FERNANDES, 1975: 72).



Dentro desta estrutura de capitalismo dependente, as funções criadoras das classes sociais emergentes são quase inexistentes, já que o espaço político que permite sua manifestação é extremamente limitado e arcaico. Sendo assim, o conhecimento produzido pelos escritores brasileiros ou instrumentalizado na esfera burocrático-estatal é essencialmente livresco, produzindo o que Karl Mannheim chamou de uma “visão derivada do processo social” (Mannheim, 1974:78).

Esta característica da produção intelectual brasileira tem origens anteriores ao desenvolvimento do capitalismo no país. Excluindo-se a produção artística literária, pode-se afirmar que, de maneira geral, toda a teorização da realidade brasileira, até meados dos anos 1940, advinha dos círculos restritos das faculdades de direito. Estes autores preocupavam-se mais com um *sentimento* nacional, cuja inspiração era importada dos escritores europeus – e que deu corpo tanto ao abolicionismo quanto ao republicanismo – do que com uma produção teórica interpretativa da realidade brasileira. No Brasil do século XIX e princípios do século XX a produção teórica das classes subalternas era ainda dispersa. Estas eram mantidas alheias ao processo de transformação social. Isso começaria a mudar com o crescimento da influência do PCB, principalmente a partir dos anos 1930, porém ainda de maneira periférica.

Concomitante ao desenvolvimento das condições para a consolidação capitalista, as preocupações intelectuais voltaram-se para o interior da sociedade brasileira, ainda que espelhadas nas preocupações europeias. A já referida busca de um “sentimento nacional”, marca da produção teórica da chamada “geração de 1870”, inclui também a preocupação com a “cientificidade” do conhecimento produzido. O positivismo importado para o Brasil exerceu enorme influência nos meios ilustrados. Com base em pensadores europeus<sup>27</sup>, formou-se um pensamento social conservador, bem exemplificado em um Sílvio Romero, por exemplo, que dá grande importância às noções de “raça” e “hereditariedade” para o entendimento da realidade nacional. O racismo assumiu nesse momento uma função interna<sup>28</sup>, de consolidação do poder de uma elite em formação. A classe dominante não procurou se estabelecer apenas com base no indiscutível poderio econômico, mas

---

<sup>27</sup> August Comte é o mais influente, mas não o único pensador europeu utilizado nessa época.

<sup>28</sup>Ver, a esse respeito, o clássico trabalho de Octavio Ianni, **Raças e classes sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

utilizando-se de argumentos cientificistas que propagavam uma superioridade étnica e moral sobre os demais estratos sociais.

Enquanto a ordem capitalista ganhava força e se consolidava, a proletarianização dos centros urbanos e o declínio da economia agrária propiciavam confrontos reais. A economia diversificou-se, a industrialização (incipiente em algumas regiões, porém relativamente adiantada em outras, especialmente no eixo Sudeste-Sul, consolidando as desigualdades regionais existentes até hoje) e a consolidação de uma estrutura de classes, aceleraram a desagregação das heranças culturais e sociais do passado rural. As duas primeiras décadas do século XX foram palco de agitações do proletariado urbano, especialmente em São Paulo. Ao mesmo tempo, a eclosão da Primeira Guerra Mundial trouxe para o Brasil um sentimento de “desencanto” com o que vinha da Europa. O “torcicolo cultural” dos pensadores nacionais foi substituído por uma postura mais voltada para a realidade nacional.

Neste cenário, ainda que com limitações institucionais, observava-se um crescimento da importância do pensamento racional. A formação de profissionais capazes de exercer as funções da sociedade que se industrializava forçou a ampliação dos espaços de educação escolar. Surgiram necessidades reais de produção científica e cultural. E esta produção tornou-se um fator dinamizador e integrador na evolução cultural dos grandes centros.

Com a modernização, novas e originais contribuições artísticas e científicas projetaram-se no cenário nacional. O movimento Modernista inaugurou uma nova “cientificidade”, diferente do “cientificismo” das épocas anteriores. Cresceram as preocupações com a pesquisa de campo e a noção de “cultura” apareceu com força pela primeira vez, pondo por terra as ideias racistas de “superioridade étnica”. Ampliaram-se as instituições de ensino superior, e os mecanismos de divulgação dos bens simbólicos e a intelectualidade começaram a assumir papéis também no Estado. Formou-se finalmente uma “vanguarda” do pensamento teórico, uma *intelligentsia* nacional, fortemente orientada para a “construção nacional” por meio de uma estética estritamente vinculada à política estatal.

O período de industrialização foi também um momento de florescimento intelectual e de crises sociais e políticas importantes. Nasceram (e desapareceram) partidos na cena política, multiplicaram-se greves operárias e movimentos de classe média e no interior do exército. A elite agrária paulista foi suplantada pela burguesia industrial com a “revolução de 30”, e a instaurada “Era Vargas” foi palco da extensão dos movimentos rurais (como as Ligas Camponesas) e do sindicalismo

rural. O Estado Novo, fruto de um golpe de Estado apoiado pelas classes em ascensão e com posterior acomodação das velhas oligarquias no poder, foi um tempo de intensa repressão política, mas também de instituição de leis trabalhistas, que exerceram forte influência na construção das novas relações entre relação capital e trabalho. Fortaleceram-se nesse período as instituições universitárias e a própria USP, construída para ser um centro de formação da elite paulista, foi ocupada pela classe média e por filhos de imigrantes.

Visivelmente, o pensamento racional e a ciência vinculam-se ao desenvolvimento urbano e à modernização. As inovações estruturais e institucionais foram catalisadoras do desenvolvimento autônomo do pensamento racional e da investigação científica da sociedade brasileira (Fernandes, 1980:24). As condições materiais (e morais) de existência nos centros urbanos, advindos tanto da industrialização como da democratização, e o surgimento de garantias sociais e a secularização dos modos de entendimento do mundo propiciaram a formação de um pensamento “nacional” internamente às instituições burocráticas que, ao se consolidarem, passaram a exercer influência na formatação de planos de governo e na dinâmica das disputas políticas.

Fator central é o peso significativo de certas instituições estatais, destacadamente as Forças Armadas – presentes na vida política desde a Primeira República –, o pessoal do Ministério de Relações Exteriores – desde o império – e, fenômeno da segunda metade do século XX, a intelectualidade universitária e o pessoal das estruturas estatais de planejamento e regulação econômica. Sua articulação com as diversas instituições internacionais passaria a ser, como veremos, uma das peças-chave na definição da posição do Brasil na hierarquia mundial.

Como lembra Ohlweiler (1990), nos anos 1950 (1956) surgiu o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), um órgão vinculado ao Ministério da Educação, que passou a exercer o papel de centro difusor de ideias ligadas à busca por um desenvolvimento independente. Em contrapartida, parte da intelectualidade tradicional, especialmente os representantes da burguesia associada – a intelectualidade “cosmopolita”, em termos gramscianos - passa a dar suporte a organizações como o IBAD (Instituto Brasileiro de Ação Democrática) e o IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais), “financiados pelo capital industrial, comercial e bancário com o apoio do capital estrangeiro” (OHLWEILER, 1990:176), cuja “missão” é difundir as ideias americanistas, em contraposição ao “desenvolvimentismo” do ISEB, e que seriam, nos anos posteriores, os sustentáculos ideológicos

do movimento autoritário de 1964. Ao mesmo tempo, a ação parlamentar da UDN (União Democrática Nacional), em aliança com parte do PSD, durante o mandato de Kubitschek, impediu a regulamentação do envio de divisas ao exterior, respondendo aos interesses dos setores associados ao capital estrangeiro e dos próprios agentes do governo estadunidense (esse tema, aliás, foi objeto de regulação no governo João Goulart, sendo imediatamente revertido pela recém-instalada – com o apoio político e militar dos EUA – ditadura militar de 1964), fato que comprova a vinculação desse setor “cosmopolita” ao capital externo e que tem implicações importantes, como veremos a seguir.

### **2.3 – Estado Nacional e Imperialismo**

A história dos países latinoamericanos desde o final do século XIX e especialmente após a Segunda Guerra mundial tem sido também, em grande parte, a história das relações entre esses países e o imperialismo dos EUA. Neste segundo período ocorreu a institucionalização do modelo por meio da criação de mecanismos multilaterais, a partir dos quais consolidou-se a vinculação do aparelho estatal das nações subordinadas ao aparato imperialista. Organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização dos Estados Americanos e todo um leque de organismos vinculados à Organização das Nações Unidas conferem legitimidade ao processo de reprodução do capital em escala internacional ao sistema de drenagem de recursos, por meio da formação de consensos internacionais em torno de políticas sociais e econômicas<sup>29</sup>.

Como demonstra Ianni (1974), no período anterior à guerra parte das classes dominantes dos países subdesenvolvidos, descontentes com a continuidade das relações de dependência econômica baseadas no modelo agrário exportador, empenharam-se em diversificar e dinamizar

---

<sup>29</sup>É necessário, porém, reconhecer que a ONU também desempenha, dialeticamente, um papel progressista, na medida em que promove agendas pautadas em certo reformismo que, de certa maneira, forçam a adesão da maior parte das nações a uma agenda de direitos que, em muitos momentos, apresenta-se como contraditória aos anseios dos setores mais agressivos do capital. A recusa de Israel e EUA em reconhecerem os tratados no âmbito da UNESCO, por exemplo, é ilustrativa dessa contradição.

as economias, buscando a implementação de políticas de industrialização, precisando para isso recorrer ao financiamento externo. Essas políticas intensificaram-se no pós-guerra, em razão das perdas econômicas do período e a conseqüente intensificação das pressões das classes assalariadas. Governos nacionalistas, como o de Lázaro Cárdenas (México), Perón (Argentina) e Vargas (Brasil), promoveram políticas de formação de um capitalismo nacional, recorrendo a mecanismos de planificação econômica e formação de monopólios estatais, sofrendo em alguns momentos intensa oposição dos setores cosmopolitas (setor agrário exportador, comunicações, setores médios e parte do pessoal militar), possuidores de fortes vínculos econômicos e/ou ideológicos com os EUA.

Nessa fase, as organizações multilaterais passaram a exercer influência crescente nos países necessitados de capital e assistência técnica. O Banco Mundial passou a participar decisivamente nos processos nacionais por meio dos programas de cooperação técnica, a partir dos quais seus funcionários passaram a realizar o treinamento do pessoal burocrático dos países que pleiteavam recursos internacionais. Formou-se uma “tecnocracia internacional” (IANNI, 1974: 103) responsável, em grande parte, pela reelaboração das relações entre os Estados capitalistas. Essa nova tecnocracia, formada a partir da cooperação internacional, assume aquela tendência predominante do pensamento burocrático que, conforme apontava Mannheim (1952), tende a transformar os problemas políticos em questões administrativas. Como mostra Ianni, com a participação ativa da tecnocracia internacional a “racionalidade do capitalismo mundial propaga-se pelo trabalho tecnocrático, que desagrega os problemas políticos e econômicos em elementos puramente quantitativos e administrativos” (IANNI, 1974: 108).

Essa vinculação ideológica das estruturas de Estado com as organizações internacionais passa a garantir a vinculação das sociedades nacionais subordinadas à dinâmica imperialista. Esse processo ocorre, no Brasil, simultaneamente à ampliação e estruturação da burocracia estatal. É a partir do governo de Vargas que se consolidam as carreiras públicas e criam-se estruturas permanentes vinculadas aos diversos ministérios, incluindo-se aí o Ministério de Relações Exteriores, responsável pela formulação e implementação da política externa. Desde o Estado Novo, todos os governos posteriores formaram comissões de planejamento com a participação de técnicos de instituições internacionais, “os novos agentes da propagação da racionalidade do capitalismo mundial”, nas palavras de Ianni (1974). Assim, por meio do

próprio Estado subordinado, os interesses e projetos privados das empresas e conglomerados internacionais puderam abrir espaço para concretizar-se.

O Estado, que opera cada vez mais a serviço das empresas privadas – nacionais e internacionais – passa a transferir para a coletividade os custos dos investimentos privados estrangeiros, garantindo a reprodução do capital em escala internacional. Passa-se a realizar no próprio aparato do Estado o intercâmbio entre governantes, empresários, gerentes, funcionários e corporações. Ao mesmo tempo, os mecanismos político-ideológicos permitem controlar ou mesmo eliminar os problemas políticos, transformados em meras questões de gestão.

Dentre os consensos buscados pelos técnicos dessas organizações multilaterais, destaca-se a consolidação do dólar na economia internacional, a derrubada de barreiras comerciais e a formação de mercados internacionais. No contexto americano, por meio da OEA, buscou-se promover a redefinição da posição hegemônica dos Estados Unidos por uma política de “solidariedade” entre as nações do continente que se intensificou nos anos 1960’s, a partir da concepção de segurança hemisférica. Dentre os consensos promovidos pela OEA, destacaram-se a política “ocidental”, por meio da ideia de fronteiras ideológicas e a promoção do liberalismo. Nos anos 1980/90, a promoção das democracias liberais, como princípio consolidado por meio de tratados no âmbito interamericano, substituiu as “fronteiras ideológicas”, possibilitando a “alternância” nos espaços de governo desde que mantidos os princípios gerais do consenso econômico neoliberal.

Conforme Ianni, o aparelho estatal do país dependente pode ser a expressão das forças mais ativas da sociedade nacional, instrumento da classe dominante local e elo essencial da cadeia de relações e estruturas do imperialismo. Como ele demonstra em *Imperialismo na América Latina*, a relação estabelecida entre o imperialismo e as sociedades latinoamericanas é de dependência estrutural, na medida em que as próprias estruturas internas a estas sociedades – especialmente o aparato estatal, mas não só – servem de sustentáculo à reprodução do imperialismo em escala internacional.

A partir dessa visão apresentada por Ianni, compreende-se que o estudo do imperialismo na América Latina deve partir das próprias sociedades dependentes, pois não é possível compreender como opera o imperialismo enquanto não se explica a vinculação do aparelho estatal subordinado às decisões, acordos e órgãos multilaterais, intergovernamentais, multinacionais etc. (IANNI, 1974:85). Dessa maneira, as lutas distributivas e as resistências à dominação imperialista

revestem-se de lutas pelo controle dos centros de decisão – o Estado. Assim, explica-se porque em determinados momentos estabelecem-se nas sociedades dependentes disputas internas à própria classe dominante, onde parte da burguesia age de acordo com seus interesses econômicos – reivindicando maior controle do excedente econômico e, portanto, conferindo uma orientação mais nacionalista, embora de alcance limitado, às suas posições políticas – e parte dela, caracterizada como classe social internacional (cosmopolita), luta para garantir a continuidade dos vínculos externos e de sua posição parasitária na sociedade nacional.

Berringer (2015), apoiada nos estudos de Poulantzas, classifica essa fração da burguesia, propensa a ensaios de autonomia em relação ao imperialismo, como “burguesia interna”.

A burguesia interna é, para Poulantzas, uma fração de classe que ocupa uma posição intermediária entre a burguesia compradora e a burguesia nacional. Ela não atua como mera correia de transmissão dos interesses imperialistas – burguesia compradora – e, tampouco, caracteriza-se como burguesia nacional, **capaz de desenvolver uma luta anti-imperialista**<sup>30</sup>. O comportamento dessa fração reflete tanto a dependência que ela guarda com o capital externo, como está ligado ao fato de que para sua sobrevivência é necessário que o Estado limite a presença do capital externo no seio da formação social nacional, o que o leva a assumir conflitos, ainda que pontuais, com o imperialismo (BERRINGER, 2015: 24).

No Brasil esses conflitos estabelecidos entre essa fração da burguesia e o imperialismo raramente são conduzidos até uma situação de enfrentamento. Na medida em que outras classes sociais – especialmente a classe trabalhadora – adentram ao processo de disputa política, esses setores tendem a rearticular-se com a burguesia cosmopolita (que possui vínculos mais óbvios com o capital financeiro e comercial) e agrária – que é também cosmopolita – em um bloco único, buscando restaurar o controle da fração “cosmopolita” da classe dominante e garantir sua posição de sócia menor do imperialismo

---

<sup>30</sup>Grifo nosso.

internacional. A situação de dependência estrutural, como demonstrou Ianni (1974), implica também na formação de grupos parasitários (a burguesia cosmopolita, assim como grande parte da classe média), inclusive entre as classes assalariadas, que contribui para a emergência de uma situação de vinculação externa com a classe dominante internacional.

Essa é, para Ianni (1974), a razão pela qual as classes dominantes nas sociedades dependentes assumem quase sempre uma posição ambígua, ideologicamente descaracterizada, incapaz de formular projetos próprios ou de levá-los às últimas consequências. Em situações de radicalização dos conflitos, esses setores tendem a reagrupar-se no comando do Estado, submetendo-o à agenda do imperialismo, de modo a obter vantagens particulares a partir da renegociação das condições de dependência – novamente, como vemos, um processo de revolução passiva.

Nos momentos em que se manifesta, o “nacionalismo” latinoamericano – limitado, conforme destacamos, pelas características das classes dominantes – é dirigido pelos grupos sociais menos alinhados com as estruturas de dominação internacionais, em geral formando-se um bloco político que inclui setores da burguesia interna, da intelectualidade nacionalista e/ou socialista e das classes trabalhadoras. Nesses episódios a luta orienta-se principalmente contra a potência hegemônica e os projetos ganham contornos emancipatórios, em razão da composição dos blocos sociais que se constituem em torno deles. Nesses casos, busca-se percorrer dois caminhos (que podem aparecer de forma combinada): formar uma frente dos países latinoamericanos ou, buscar uma via alternativa de autonomia por meio de múltiplas articulações no plano externo. Há ainda uma terceira alternativa, bem caracterizada nos governos militares – especialmente, no Brasil, nos governos Geisel e Figueiredo –, onde busca-se a “autonomia pela distância”, na conhecida expressão de Gerson Moura, que depois evoluiu para o chamado “pragmatismo responsável” e onde é possível identificar um esforço de integração regional, que obedecia a uma estratégia de “fechar” o espaço sulamericano às interferências externas, especialmente no campo militar. Esse projeto que não estava vinculado a um aprofundamento democrático da região, ainda que por meio de reformas, mas à consolidação do poder das classes dirigentes e sua expansão regional. Nos capítulos seguintes realizaremos o estudo de dois momentos em que as forças no poder no Brasil buscaram dirigir a nação pelos dois caminhos primeiros caminhos: o Universalismo da



Política Externa Independente (1960-64) e a Política Externa dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2014).

Estes dois períodos históricos são caracterizados por um momento em que predomina uma articulação entre a burguesia interna e setores populares em torno de reformas e outro em que o bloco se desfaz, na medida em que a burguesia interna abandona a agenda de enfrentamento ao imperialismo e alinha-se à burguesia comercial e financeira, aos setores parasitários e às classes médias para impor, por meio de um golpe de Estado, uma reversão das políticas autonomistas, combinada à intensificação da agenda do imperialismo. Esse “segundo momento” dos dois episódios em estudo obedece ao que Kebir (2003:152) chamou de “revolução-restauração no campo econômico”, na medida em que obedece à finalidade de restaurar o controle do mercado sobre os processos nacionais.



### CAPÍTULO III - O BRASIL AUTONOMISTA

Houve um tempo, diz-nos Roberto Schwarz, em que o país estava irreconhecivelmente inteligente. “Política externa independente”, “reformas estruturais”, “libertação nacional”, “combate ao imperialismo e ao latifúndio”: um novo vocabulário – inegavelmente avançado para uma sociedade marcada pelo autoritarismo e pelo fantasma da imaturidade de seu povo – ganhava a cena, expressando um momento de intensa movimentação na vida brasileira (Heloísa Buarque de Hollanda e Marcos A. Gonçalves).

Na origem de cada atitude, na fixação de cada linha de conduta, estava presente uma constante: a consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira (I) ao desenvolvimento e à emancipação econômica e (II) à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária (San Tiago Dantas).

(...) o capitalismo latinoamericano, dependente e deformador, é incapaz de tolerar uma reforma social progressista (Roberto Regalado).

## Preâmbulo

No Brasil do princípio dos anos 1960 observa-se, como veremos adiante, uma situação em que o presidente, por seu sucesso eleitoral e maioria no parlamento, buscou imprimir, nos primeiros meses de governo – um governo que durou pouco mais de sete meses – uma dinâmica cesarista<sup>31</sup>: foi capaz, no início, de reformular rapidamente a orientação externa do governo, à revelia de sua base política conservadora e angariar para sua política externa, que contrastava com a conservadora política econômica e de costumes, apoio dos setores oposicionistas de esquerda. Isso foi possível porque atendeu aos anseios imediatos dos setores industriais e agroexportadores, que desejavam ampliar mercados e, para isso, passou a questionar a hegemonia dos EUA sobre o Brasil, contrariando-o em questões caras à esquerda, como a aproximação com os países socialistas e a defesa da autonomia de Cuba. No entanto grande parte do empresariado, até em razão dos vínculos financeiros e – o que não pode ser subestimado – ideológicos, manteve-se fiel à política de fronteiras ideológicas da guerra fria. Esse setor, cuja maior expressão (mas não a única) foi o oligopólio das comunicações, passados pouco mais de quatro meses do novo governo, tratou de empreender uma campanha contra a nova política externa, que tornava-se rapidamente o principal mote dos dissensos sobre os rumos do Estado.

Ao mesmo tempo, o chanceler Afonso Arinos de Melo Franco – que não era um funcionário do Itamaraty, mas um político de grande experiência e, conforme o depoimento de Rubens Ricupero<sup>32</sup>, um quadro de grande erudição e domínio das questões de política externa – tentou direcionar a atuação do corpo diplomático de acordo com as novas diretrizes, embora tenha enfrentado oposição interna<sup>33</sup>, em razão

---

<sup>31</sup>Nas palavras de Hélio Jaguaribe, *apud* Benevides (1981), um “bonapartismo czarista”.

<sup>32</sup>Entrevista do Embaixador Rubens Ricupero ao Programa Roda Viva, 09 de outubro de 2017. Acessível pelo endereço <https://www.youtube.com/watch?v=f7JGDD2POTo> (último acesso em 18/10/2017).

<sup>33</sup>A carta do ministro Araújo Castro endereçada ao recém empossado ministro de Estado San Tiago Dantas, datada de 19 de setembro de 1961 (pode ser lida no volume 1 dos *Documentos da Política Externa Independente*, organizado por Franco, 2007. Páginas 165 a 169.) evidencia o descontentamento dos diplomatas de carreira com o que ele chama de “golpes de teatro” do governo

das próprias divisões ideológicas existentes dentre os quadros do Ministério de Relações Exteriores, fundamentalmente entre um setor “cosmopolita”, ou americanista, e um setor nacional-desenvolvimentista – mais ou menos a mesma divisão que podia, grosso modo, ser observada no interior das forças armadas.

Essa nova orientação, embora tenha sido parcialmente abandonada no imediato pós-golpe de 1964, deixou marcas que teriam à frente efeitos sobre muitos dos diplomatas, figuras identificadas com o nacional-desenvolvimentismo e cuja formação intelectual levaria, paulatinamente, à adesão aos novos princípios, como a prioridade à busca pelo desenvolvimento nacional autônomo e a ideia de que Brasil e Argentina poderiam, juntos, formar uma espécie de “eixo” de integração da América do Sul e resistência às pressões externas. Isso teria reflexos importantes anos mais tarde, mesmo no próprio quadro da ditadura militar – especialmente no governo Geisel, mas não apenas – e, mais adiante, a partir dos anos 1980, quando alguns dos jovens diplomatas em processo de formação nos anos 1960 assumiriam posições-chave no comando da política externa, como por exemplo – mas não apenas – Samuel Pinheiro Guimarães e Celso Amorim.

O paradoxo é que, ao longo do trabalho de implantação da PEI setores da sociedade que, a princípio, teriam muito a ganhar com a abertura de novos mercados, rapidamente deixaram de apoiar as novas diretrizes. As origens desse comportamento devem ser buscadas tanto nos vínculos econômicos – o imenso peso do capital externo nas principais atividades econômicas – quanto nos vínculos ideológicos desses setores e de parcelas internas ao próprio Estado, cujas razões já abordamos no capítulo anterior.

### **3.1 –Governos Jânio Quadros / João Goulart: da busca por autonomia ao conflito**

Pela maneira como ascendem ao poder e como, em seguida, são contestados e desestabilizados, os governos Jânio Quadros/João Goulart fornecem a síntese das contradições internas às classes proprietárias que dominaram a cena política brasileira a partir da transformação posta em curso dos anos 1930 em diante; contradições que expressam o processo, em vias de consolidação, de modernização capitalista, por uma via de

---

Quadros, ainda que não demonstre divergências com as linhas gerais de atuação.

reformas que pode ser bem caracterizada pelo conceito, presente na obra de Gramsci, de “revolução passiva”.

Para compreender os anos conflituosos em que teve lugar a Política Externa Independente e os papéis desempenhados pelas figuras políticas chave daquele momento, é necessário ter-se em perspectiva que as contradições que se tornaram mais agudas naqueles anos sintetizavam as profundas transformações da sociedade civil a partir do processo, ainda em curso, de modernização da sociedade brasileira e que esses conflitos, intrínsecos ao desenvolvimento, tiveram desdobramentos dentro do aparelho de Estado.

Conforme registra Bandeira (1978), a presença dos capitais estadunidenses, nos anos 1950, estava generalizada em quase todos os ramos da economia, ainda que houvesse importante participação de capitais de outras procedências – como da Alemanha. A instrução 113 da SUMOC<sup>34</sup>, emitida nos anos de Café Filho, tornara a economia brasileira atrativa aos investimos das empresas dos EUA, e a presença dos gerentes estadunidenses atuando em empresas “nacionais” ampliou-se largamente. A influência desses gerentes nos meios empresariais teve

---

<sup>34</sup> A instrução 113, adotada em 1955 pelo governo Café Filho, liberou a importação de bens de capital com taxa livre de câmbio por investidores estrangeiros, caso estes aceitassem, como forma de pagamento, a participação no capital próprio da empresa que importasse o equipamento. Conforme o dicionário temático da Fundação Getúlio Vargas (<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instrucao-113>), a “instrução nº 113 permitia a entrada de capitais estrangeiros no país em condições substancialmente mais vantajosas do que se os investidores internalizassem seus capitais à taxa “livre” e depois utilizassem os cruzeiros daí resultantes para recomprar dólares e importar equipamentos à taxa cambial da categoria relevante. O subsídio em cruzeiros, por unidade de moeda estrangeira, correspondia à diferença, frequentemente substancial, entre a taxa cambial do mercado “livre” e a taxa cambial da categoria do bem a ser produzido pelo bem de capital em questão. À sombra da Instrução nº 113 aumentou de forma notável o ingresso de capitais de risco estrangeiros, pois o sistema era extremamente favorável às filiais de firmas estrangeiras operando no Brasil. A quase totalidade dos cerca de quinhentos milhões de dólares que ingressaram no país entre 1955 e 1961, estimulados pelos benefícios da Instrução nº 113, correspondeu a investimentos em firmas controladas por capitais estrangeiros. Foi sob estímulo da Instrução nº 113 que se instalou no país a indústria automobilística, um dos objetivos mais importantes do Plano de Metas. O incentivo à entrada de capitais oferecido pela Instrução nº 113 cessou com a transferência dos produtos integrantes da categoria geral para o mercado livre com a Instrução nº 204 da SUMOC”.

grande impacto na formação de novos hábitos, como mostra Bandeira (2010): a cachaça foi substituída pelo whisky (nacional), o cigarro de palha e o rapé pelos charutos (da Bahia) e cigarros finos. As leituras de folhetins e autores europeus perdeu espaço para jornais de circulação diária, agora com os textos formatados no modelo estadunidense – para leitura rápida –, editados por uma imprensa crescentemente monopolizada e influenciada politicamente pela imprensa dos EUA. O francês perdia espaço para o inglês como língua internacional, ao mesmo tempo em que as agências internacionais – FMI, Banco Mundial etc. – influenciavam crescentemente a formação dos técnicos atuantes no aparelho de Estado.

Ao mesmo tempo em que a presença de capitais e agente externos ampliava-se, mecanismos como a ainda vigente (até 1961) instrução 70, impediam a desnacionalização da indústria brasileira, fato que revela, por meio da análise das políticas econômicas, as contradições em desenvolvimento na sociedade brasileira.

Nessa nova configuração social foi eleito o ex-governador de São Paulo, Jânio Quadros, filiado a um pequeno partido direitista (PDC) sem grande expressão, porém apoiado pelo grande partido nascido em oposição a Getúlio (e ao trabalhismo), a União Democrática Nacional – UDN. Com uma plataforma econômica contracionista combinada a um discurso moralista – característico da UDN e de seus eleitores –, Quadros assumiu, já na campanha, um discurso antiimperialista, incorporando o sentimento de intensa insatisfação continental em relação à política dos EUA para a América Latina (especialmente a desilusão com os resultados da Aliança para o Progresso, resposta estadunidense à Operação Panamericana, lançada por Kubitschek) e contrariando, já no início, parte de sua base política. Carlos Lacerda, o quadro então com maior visibilidade da UDN, vinha assumindo, desde os anos 1950, em sua virulenta campanha contra Getúlio e o getulismo, um discurso cada vez mais antinacional e pró-EUA.

Quadros, diferentemente de Lacerda e da UDN (que vinha de duas derrotas eleitorais nas eleições presidenciais passadas), foi capaz de interpretar o momento político para falar às massas. Desde o final dos anos 1950 crescia o descontentamento dos latinoamericanos com a política estadunidense. Nixon, em viagem pelos países do continente em 1958, enfrentou grandes protestos e até o início de uma insurreição em Bogotá. No Brasil, Juscelino Kubitschek chegara a romper com o FMI, reatando relações e obtendo novo empréstimo, em 1960, após a visita de Eisenhower, que teve o claro objetivo de acalmar os ânimos e realinhar

a América Latina, entendendo o Brasil como peça central desse realinhamento.

Jânio Quadros foi convidado por Fidel Castro para uma visita a Havana, ainda durante a campanha eleitoral. De lá retornou elogiando a política de reforma agrária da ilha revolucionária, comprometendo-se a buscar uma solução também no Brasil para o problema da terra. Jânio afirmou, em seus discursos, que não permitiria que o “fantasma da guerra fria” adentrasse ao Brasil e prometeu uma política externa autônoma. Ainda que possa ser acusado de falar apenas para angariar votos<sup>35</sup>, ele soube ler o momento político brasileiro, unindo compromissos com a reforma agrária e o antiimperialismo com uma política econômica ortodoxa e alinhada ao FMI e um discurso moralista, de denúncia da “corrupção” do governo anterior e de costumes. Sua vitória sobre o General Lott, candidato do PSD de JK<sup>36</sup>, combinada à eleição, para vice-presidente, do companheiro de chapa do candidato derrotado, João Goulart – tão identificado com o trabalhismo e com Vargas –, é a síntese perfeita da correlação de forças da sociedade brasileira do princípio dos anos 1960. Benevides (1981) explica a “zebra” da eleição de Goulart, ao invés do vice da chapa de Jânio, o mineiro udenista Milton Campos, da seguinte maneira:

Para a vice-presidência a UDN recorre, mais uma vez, ao nome político consagrado como Milton Campos, depois do malogro do lançamento da candidatura do ex-governador de Sergipe, Leandro Maciel, representante típico das oligarquias nordestinas. A candidatura de Milton Campos, em oposição à de João Goulart, teria todas as chances de

---

<sup>35</sup> Conforme se pode ler em Benevides (1981): “Para Hélio Jaguaribe, autor de lúcida análise sobre o governo e a renúncia de Jânio Quadros, ‘a ambiguidade da eleição do Sr. Jânio Quadros consistiu numa disparidade das interpretações a respeito do sentido de sua candidatura e dos prognósticos sobre seu futuro governo, que carreou a seu favor forças contraditórias entre si e as levou a somar votos que se repeliam mutuamente’ (p. 302). Se os setores populares acreditaram nas promessas de reformas sociais efetivas e as camadas médias se deixaram seduzir pela perspectiva da ‘redenção moral’, as dizes que o apoiaram perceberam exatamente o contrário, ou seja, o caráter insincero e manipulatório da pregação janista de alcance popular” (BENEVIDES, 1981:81).

<sup>36</sup> Embora, conforme Benevides (1981), o general Lott recebesse apenas o apoio declaratório do presidente em fim de mandato, o qual estaria preparando-se para disputar as eleições de 1965 e não desejava desgastar sua imagem aliando-a a uma campanha em favor do candidato no pleito de 1960.



vitória, não fosse a eficiência de dois expedientes de nítido impacto na campanha eleitoral: a cisão Jango-Ferrari no PTB gaúcho e a criação dos comitês Jan-Jan. A "campanha das mãos limpas" de Fernando Ferrari, lançado pelo MTR (Movimento Trabalhista Renovador), tinha tal afinidade com as teses moralistas da UDN, que sua participação no pleito concorreria rara dividir os votos de Milton Campos. O que, efetivamente, aconteceu: a soma da votação de Campos e Ferrari seria 50% superior a votação individual de Goulart. Por outro lado, o sucesso dos comitês Jan-Jan (incentivados por uma dissidência do PTB paulista em aliança com setores sindicais vinculados ao janismo desde os anos 50) foi contrastado pelo fato de que nos grandes redutos trabalhistas e "esquerdistas", em São Paulo, Rio de Janeiro e Recife venceram Jânio e Jango (BENEVIDES, 1981. Citação da versão em PDF – página 81).

A chapa udenista, cindida ao meio pela força do trabalhismo, chegou à Presidência da República sem poder demonstrar força inquestionável nas urnas. Quadros, até por suas próprias características, mas principalmente pelas contradições entre as necessidades de um modelo econômico em expansão e os limites de um capitalismo dependente, os anseios da burguesia ascendente e a luta dos setores oligárquicos para se manterem em posições de comando e, ainda, a massa assalariada apoiadora do trabalhismo e as classes dominantes em luta contra as heranças do trabalhismo, não levaria adiante um programa "puramente udenista", mas cederia – como já fizera desde a campanha – à boa parte da pauta nacionalista que contava com amplo apoio popular – inclusive em setores da burguesia industrial, fortalecida pela expansão econômica dos últimos anos e, ao mesmo tempo, comprimida pelo diminuto mercado interno e as enormes dificuldades para escoar a produção para outros países.

Essa classe, que ascendeu beneficiada por políticas de proteção da indústria nacional, mas que em grande parte era também vinculada aos capitais externos, não teria, adiante, condições de abandonar esses vínculos, os quais reforçavam-se também ideologicamente em razão da presença direta dos gerentes estrangeiros no interior das próprias empresas. Ao mesmo tempo em que crescia entre os empresários a

necessidade de expansão externa dos negócios, o que tornava indesejada a postura de aceitação irrestrita dos limites impostos pela Guerra Fria, era impossível a ruptura completa dos vínculos. Fazia-se necessário coadunar, dentro do possível, uma política exterior mais universalista (diante disso já Kubitschek buscara iniciar o reatamento de relações com a URSS, lançara a Operação Panamericana /OPA e buscara acordos no âmbito regional) e medidas econômicas restritivas que obedecessem ao receituário das agências internacionais, garantindo o fluxo de investimentos externos e as remessas de lucros.

De outro lado, os movimentos populares ampliavam seu poder de pressão. No campo, as ligas camponesas cresciam em número e capacidade de mobilização, gerando a necessidade urgente de se resolver o problema da terra (Afonso Arinos, quando deputado, aliás, foi autor do projeto de reforma agrária que tramitou no congresso nos anos 1960, sem ir adiante). Nas cidades, os sindicatos exerciam grande influência e sua direção era disputada entre matizes ideológicos muito diferentes entre si, que iam do reformismo cristão aos comunistas. A União Nacional dos Estudantes contava com grande prestígio nos centros universitários, sendo disputada por forças políticas diversas, incluindo socialistas cristãos e comunistas. Sob a hegemonia de grupos à esquerda e nacionalistas, a UNE desempenhava papel central na agitação das massas em prol de campanhas de conteúdo nacionalista e antiimperialista. A recente revolução cubana adentrava ao imaginário dos movimentos progressistas, até então com olhos voltados ao Leste Europeu, à URSS e à China como alternativas ao imperialismo.

Desta configuração política *sui generis*, nasceria um projeto de Política Externa autonomista que, sem renunciar ao pertencimento ao “bloco ocidental”, desafiaria os Estados Unidos em grande parte dos temas internacionais, direcionaria a atuação continental à busca por financiamentos para o desenvolvimento e à ampliação de mercados, buscaria restabelecer laços políticos e comerciais com os países socialistas, mudaria completamente o comportamento da diplomacia do país em relação à África e aos movimentos de libertação nacional. Uma política externa que buscava projetar o Brasil no cenário internacional, provendo-o de prestígio diplomático e identidade própria. Um Brasil ocidental, porém não completamente alinhado; americano, mas não americanista, sulamericano, a partir dos laços com a Argentina, como se buscou com o Encontro de Uruguaiana, como veremos.

Nas palavras do próprio Jânio Quadros, a questão continental devia ser encarada pelo ponto de vista da busca do desenvolvimento – em certa medida repetindo as formulações de Juscelino Kubitschek no

tocante aos princípios da Operação Pan-Americana. A pobreza e a falta de perspectivas empurrariam os países latinoamericanos a soluções radicais como a de Cuba, o que tornava a questão do desenvolvimento econômico uma questão também de garantia da permanência dos “valores” ocidentais (capitalistas):

Os Estados Unidos precisam compreender que hoje enfrentam um desafio do mundo socialista. O mundo ocidental precisa mostrar e provar que não é somente o planejamento comunista que promove a prosperidade das economias nacionais. O planejamento democrático precisa também fazer o mesmo, com a assistência dos que são economicamente capazes (...). Não podemos frisar com demasiada frequência a que ponto a pobreza nos separa da América do Norte e das principais nações europeias do mundo ocidental (...). Que solidariedade pode existir entre uma nação próspera e um povo desgraçado? Que ideias comuns podem, no curso do tempo, suportar a comparação entre áreas ricas, cultivadas, dos Estados Unidos e as zonas assoladas pela fome do nordeste do Brasil? (Artigo de Quadros à *Foreign Affairs* de 25/08/1961 *apud* FRANCO, 2007, volume 1, página 148).

Muito se discute sobre a influência do próprio Jânio Quadros na articulação dessa nova agenda internacional que, pela primeira vez desde o pós-segunda guerra, rompia com o estrito alinhamento aos EUA. Seria essa política externa simples desdobramento lógico das linhas anteriores de atuação ou de fato houve uma real inflexão nos propósitos e orientações a partir de Quadros? Para Álvaro da Costa Franco, foi o

(...) governo Quadros que promoveu uma profunda revisão em nossa política exterior, inspirado tanto no desejo de utilizar, nos limites do possível, todo o potencial de nossa ação internacional, num exercício mais pleno da soberania, quanto de vê-la refletir mais fielmente nossa condição de país em desenvolvimento. Não estariam ausentes motivos de política interna, de mobilização da opinião pública em torno do projeto

governamental (Cadernos do CHDD, nº 8, página 316).

Com outra interpretação, Leite (2011), atribui à PEI a um desenvolvimento lógico das linhas de política externa implementadas pelo Itamaraty:

A Política Externa Independente deve ser entendida menos como exercício inovador pessoal do Presidente Jânio Quadros do que reflexo de uma totalidade histórica. Nasceu de um contexto de redefinições não só da configuração do poder mundial, mas, sobretudo, das percepções internacionais do Brasil, em que se vislumbravam novas possibilidades de cursos de ação a serem adotados pelo país. Essa consistência, lastrada em anseios crescentes de distintos setores da sociedade em relação a uma renovada inserção internacional do Estado, explicará, em larga medida, a unidade da PEI e a manutenção dos seus princípios basilares mesmo após a renúncia de Jânio Quadros e a sucessão de chanceleres (cinco em pouco mais de três anos) na formulação e execução da política externa brasileira (LEITE, 2011: 79).

Leite não explicita quais são esses “anseios crescentes” a que a criação da PEI correspondia, parecendo entendê-los de acordo com a noção realista de “interesse nacional” (que discutiremos adiante), embora localize na divisão entre “nacionalistas” e “americanistas” o ambiente de polarização do cenário nacional no qual inserem-se os contornos da nova política externa. Essa polarização é justamente a expressão das “correlações de força”, de que fala Gramsci (caderno 13), evidenciando que as formulações da intelectualidade refletem as disputas travadas no seio da sociedade.

O conjunto de princípios da política externa de Jânio Quadros, que depois San Tiago Dantas batizaria como “Política Externa Independente” (PEI) – não sem reconhecer que vinham do governo de Jânio – conferiram à ação externa do governo um caráter vanguardista que contrastava com iniciativas no âmbito interno de perfil marcadamente conservador e alinhavam-se claramente com os anseios de uma ascendente burguesia industrial, carente de mercado para seus produtos, diante de um cenário nacional de baixo consumo e imensa

pobreza, onde recém começava a despontar uma classe média urbana numericamente significativa.

Sob a condução do udenista mineiro Afonso Arinos de Mello Franco, a diplomacia brasileira avançou em temas e iniciativas que buscavam conferir ao Brasil uma inserção internacional à margem da bipolaridade criada pelo contexto de Guerra Fria, que limitava a busca por novos mercados aos países “alinhados” ao bloco ocidental.

Se, para o Estados Unidos, a política interamericana deveria ter seu foco na segurança continental frente à ameaça comunista internacional emanada da URSS e seus aliados, por sua vez o governo do Brasil, e de grande parte dos países latinoamericanos, nesta época, desejavam orientar o foco das iniciativas regionais para ações visando o desenvolvimento econômico e social. A insatisfação gerada pelos ínfimos resultados das iniciativas no âmbito da OEA no que toca ao desenvolvimento econômico, somada a permanente desconfiança dos países da região quanto ao intervencionismo estadunidense, vinha sendo a tônica da ação dos países ao sul do Rio Bravo desde o final da Segunda Guerra Mundial.

A nova política exterior foi moldada visando garantir os recursos necessários ao desenvolvimento, diante do qual fazia-se mister diversificar parcerias e ampliar o comércio. O congelamento do mundo em dois grandes blocos ideologicamente marcados não era interessante para os países menos desenvolvidos, que viam suas oportunidades comerciais tolhidas pela necessária adesão a um dos lados do conflito. Exercia grande influência nesse momento, também, o processo de descolonização e a ascensão de novos Estados no cenário mundial, os quais buscavam exercer sua soberania e afirmar sua personalidade. Eleito em 1960, Quadros de certa maneira mostrou-se influenciado pelo “espírito de Bandung” – emanado da Conferência de 1955, da Conferência do Cairo sobre a solidariedade dos povos da Ásia e África (1957) e da preparação do movimento não alinhado, cuja primeira conferência se realizaria em Belgrado<sup>37</sup>, em junho de 1961. Dentro dessa

---

<sup>37</sup> O Brasil não compunha o grupo dos não alinhados, porém procurou manter-se por perto, enviando um observador – Araújo Castro – à reunião preparatória no Cairo, por instrução do presidente Quadros. O grupo dos países não alinhados remete ao que desde 1965 o dirigente comunista italiano Enrico Berlinguer começou a chamar de o “novo internacionalismo”, para o qual concorriam os partidos comunistas, mas também as forças antiimperialistas não comunistas que guiavam naqueles anos a revolta dos povos do Terceiro Mundo contra as velhas e novas formas de colonialismo e imperialismo (Liguori, 2014: 17-18).

orientação de valorização aos processos de descolonização, o governo Jânio Quadros também inaugurou sua política voltada à África, buscando distanciar-se das posições anteriores, de apoio irrestrito a Portugal na questão das colônias africanas, hipotecando apoio à independência de Angola. No entanto foi mantido um “perfil discreto”, como se diz no jargão diplomático, de maneira a preservar os laços com Portugal.

Com Afonso Arinos à frente, concluiu-se uma reformulação do serviço exterior brasileiro que criou, entre outros mecanismos, uma divisão para o continente africano dentro do ministério de relações exteriores. Foram abertas, nesse contexto, diversas embaixadas, como por exemplo no Senegal, Costa do Marfim e Nigéria. Em um gesto carregado de simbolismo<sup>38</sup>, o governo Quadros nomeou o primeiro embaixador negro da história diplomática brasileira, o jornalista Raimundo de Souza Dantas, que chefiou a representação diplomática de Gana<sup>39</sup>.

Diante da decisão de diversificar parcerias e atuar à margem das fronteiras ideológicas, o Brasil buscou estreitar laços comerciais com os países do Leste Europeu, enviando a missão liderada por João Dantas à região. Iniciaram-se as articulações que redundaram, já no governo João Goulart, no estabelecimento da Comissão Especial para a Coordenação

---

<sup>38</sup> Os documentos e discursos oficiais mostram que Jânio Quadros concebia que o Brasil era uma “democracia racial” e que poderia contribuir, por seu exemplo, à pacificação dos conflitos no continente africano. A nomeação de Raimundo de Souza Dantas buscava promover essa concepção de “integração racial”.

<sup>39</sup> Antes, Jânio convidara o geógrafo e professor Milton Santos, que acabou tornando-se Chefe da Casa Civil – também o primeiro negro a ocupar esse cargo. “Em 1960 o Jânio me chamou porque queria me nomear embaixador. Ele precisava urgentemente nomear um embaixador negro, mas eu estava em Paris (...). Ao chegar aqui, o presidente me nomeou subchefe do seu gabinete civil e seu representante pessoal na Bahia (...) Representando o presidente no Estado da Bahia eu pude fazer alguma coisa de interesse popular. Por exemplo, forçar o Banco da Bahia e outros bancos baianos, que eram dirigidos pelo Ministro da Fazenda (...), a devolver aos lavradores o excesso de divisas que eles guardavam quando houve aquela desvalorização da moeda. Obrigamos a companhia elétrica canadense-americana a devolver à população o excesso de dinheiro cobrado nas contas. Na realidade a minha ida a Cuba com Jânio já me tinha valido a inclusão do meu nome na lista do exército... (...) antes de participar do governo (...) eu tinha (...) um trânsito muito fácil com o Partido Comunista (...)” (SANTOS, *apud* LEITE, Angela (org.) **Encontros/ Milton Santos**. Editora Beco do Azougue, 2007, pp. 40-1).

do Comércio com o Leste Europeu (COLESTE) e foram estabelecidas relações com vários países da região, como Tchecoslováquia, Romênia, Hungria, Bulgária e Albânia. Iniciaram-se estudos para o reatamento de relações com a URSS – o que ocorreu já no governo de Goulart. Pouco antes de sua renúncia, o governo Quadros apoiou a visita do vice-presidente, João Goulart, à República Popular da China. O Brasil não tinha relações com a RPC e o convite do governo chinês fora feito diretamente ao presidente do Partido Trabalhista Brasileiro – o próprio Jango, vice-presidente da República. Sua visita foi, entretanto, uma visita oficial de uma autoridade do governo brasileiro, e buscava, fundamentalmente, aprofundar laços comerciais. A visita de Jango à China não redundou em nada além de alguns acordos sobre fluxos bancários, mas causou insatisfação entre os quadros do Itamaraty e serviu de fermento à intensa agitação anticomunista promovida por setores da própria UDN, como veremos adiante.

Foi marcante no governo Quadros a determinação em promover o estreitamento de laços com a Argentina, tanto na convergência de interesses no âmbito da OEA quanto em iniciativas de caráter bilateral. Esse bom momento das relações entre Brasil e Argentina expressou-se no encontro entre os presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi na cidade fronteiriça de Uruguaiana, onde foi assinado convênio de amizade e consulta que leva o nome da cidade. Para Leite Barbosa (2007), este foi “o evento mais importante da agenda externa do Governo Quadros”, em razão de sua conotação política, interpretada como uma sinalização de prioridade ao eixo Brasil-Argentina. Essa reunião, embora conduzida sob a vigilância permanente dos militares argentinos, que cercavam – literalmente – o presidente Frondizi e que eram partidários de que fosse mantida a política de tensionamento e competição com o Brasil na busca por maior influência sobre os países menores da região, buscou instituir um mecanismo permanente de consultas entre as duas maiores economias da América do Sul e uma maior coordenação na sua atuação nos fóruns multilaterais, o que despertou a desconfiança do Departamento de Estado dos EUA<sup>40</sup>.

Conforme Vidigal (2012), a reunião de Uruguaiana foi mais do que um simples encontro de autoridades para o estabelecimento de acordos de cooperação. Ela representou o desenvolvimento de um processo que teve início ainda com Vargas – mas não foi adiante – e, em seguida, com a própria Operação Panamericana de Kutischeck. O desenvolvimentista Frondizi, que fora também presidente da Argentina

---

<sup>40</sup> Ver: BANDEIRA, 2010.

durante a gestão de JK no Brasil, compartilhava de visões semelhantes no tocante às necessidades de desenvolvimento dos países da região, especialmente sobre a necessidade de uma articulação entre as duas maiores economias do subcontinente, capaz de criar novas infraestruturas e condições para um amplo mercado regional, que poderia dar sustentação ao desenvolvimento industrial perseguido pelas nações sulamericanas. No encontro com Quadros, em Uruguai, alguns dos temas que já haviam estado em debate anteriormente foram melhor articulados, chegando-se assim a um acordo que contemplava onze pontos:

- a) Convênio de Amizade e Consulta, que incluiu a consulta prévia sobre os assuntos importantes da política exterior de cada país e a possibilidade de coordenação das ações diante de outros governos e organismos internacionais;
- b) colaboração entre os dois países nas Nações Unidas;
- c) situação de Cuba;
- d) conflito de limites entre Peru e Equador;
- e) conferência de Quito;
- f) intercâmbio comercial bilateral;
- g) estudo dos procedimentos da conta convênio;
- h) zona de livre-comércio;
- i) estudos sobre a possibilidade de participação de capitais brasileiros em indústrias argentinas e de capitais argentinos nas brasileiras, o que envolvia a negociação de um acordo de complementação industrial;
- j) convênio cultural;
- k) intercâmbio de informação científica (VIDIGAL, 2012: 69).

A iniciativa chocava-se com a proeminência à Organização dos Estados Americanos nas relações entre os países da região o que, sabiam os presidentes e chanceleres, trazia dificuldades no tocante ao relacionamento com os EUA. Quadros defendia a postura de “neutralismo” frente aos conflitos da guerra fria. A solução proposta por Frondizi, de maneira a não desafiar os EUA, seria a coexistência, buscando separar as questões relativas à América do Sul dos problemas caribenhos – especialmente a questão cubana. Conforme Vidigal,

Para Frondizi, se a condição sul-americana de ambos os países fosse colocada de maneira prudente, não seria uma limitação à política externa do Brasil e da Argentina. A ideia era



separar a América do Sul dos problemas do Caribe, visto que os EUA tendiam a analisar os problemas latinoamericanos como um conjunto e sob a ótica do contexto caribenho. Todo o raciocínio do presidente argentino baseava-se na constatação de que não era vantajoso opor-se à política estadunidense para a região. O posicionamento brasileiro, tendente ao neutralismo, devia-se às condições internas do país.

O convênio de Uruguaiiana, embora não tenha tido resultados concretos (Frondizi foi derrubado em 1962 por um golpe militar e o governo de Jose Maria Guido assumiu uma posição americanista, e no Brasil o congresso rejeitou o acordo, sob a presidência de João Goulart, também em 1962), tinha como o horizonte a integração sulamericana e, nesse aspecto, conforme destaca Vidigal (2012), a iniciativa foi pioneira, ainda que não tenha se consolidado, e concorre, em originalidade, com a criação da ALALC, no ano anterior.

Em 1960, pelo tratado de Montevideo, fora criada a ALALC (Associação Latinoamericana de Livre Comércio, que viria a constituir-se em ALADI, anos depois), sob a influência dos economistas da CEPAL, especialmente Raul Prebisch e Celso Furtado. A ALALC reunia Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile, México e Peru e pretendia ser uma zona de livre comércio, inspirada no modelo do Tratado de Roma. Poderíamos nos perguntar por que Quadros, em 1961, ao invés de buscar realizar o Convênio de Uruguaiiana não se debruçou, com mais ênfase, na consolidação da ALALC, que teria, aliás, o mérito de elevar consideravelmente o comércio inter-regional já na primeira década de existência. Qualquer resposta, na ausência de documentos que a justifique, seria mera suposição. Apenas podemos inferir que, tanto para Quadros como também para Frondizi, a excessiva proximidade do México com os Estados Unidos poderia trazer problemas na consolidação da área de comércio, sendo talvez mais efetiva a criação de instrumentos de cooperação no âmbito sulamericano. Nesse sentido, o sucesso dessa iniciativa regional dependeria da consolidação dos laços entre suas duas maiores economias.

A política externa brasileira adotada durante o governo Quadros, que teria continuidade tanto no período de parlamentarismo posterior à sua renúncia quanto com seu sucessor, João Goulart, destacou-se, para além das iniciativas regionais, pela intensa diversificação de relações, pela autonomia nos fóruns internacionais e

por colocar o desenvolvimento como variável central da ação diplomática. Essa política ousada trouxe o debate internacional para a arena interna e rendeu ao governo intensas críticas por parte de sua base original conservadora. Ações polêmicas, que visavam marcar a autonomia do país frente à Guerra Fria – como a condecoração de Che Guevara com a Ordem do Cruzeiro do Sul, a condecoração do cosmonauta soviético Yuri Gagarin como “herói da humanidade” e a defesa dos princípios de autodeterminação e não-intervenção no tocante à questão da revolução cubana – foram interpretadas como aproximações com o “leste” comunista e exploradas pelos jornais e parlamentares conservadores. A orientação autonomista de Quadros, no entanto, marcou profundamente a política exterior brasileira e muitos de seus elementos seriam retomados em governos muito diferentes entre si, como na gestão de Costa e Silva e Ernesto Geisel, durante a ditadura militar, ou ainda na gestão de Celso Amorim como chanceler de Itamar Franco, nos anos 1990 e, posteriormente, em sua gestão durante os dois governos de Lula da Silva, de 2002 a 2010.

A marca autonomista da política externa do Brasil frente ao conflito Leste-Oeste imprimiu-se no próprio contexto interamericano, onde os EUA pressionavam os países do continente à adesão à política de isolamento e sanções a Cuba socialista, entendida pelos EUA como uma interferência comunista na região. Brasil e demais países latinoamericanos, em especial México, Bolívia, Equador, Chile e Argentina, defendiam que o princípio da não-intervenção deveria ser a ideia basilar do sistema interamericano e opunham-se sistematicamente às propostas emanadas dos EUA que visavam intervir no curso dos acontecimentos políticos de Cuba. Quando ocorreu a invasão da Baía dos Porcos por grupos armados financiados e organizados pelos EUA, o Brasil, assim como outros países membros da ONU, condenou oficialmente a ação de intervenção patrocinada pelo governo de Washington. As manifestações brasileiras com relação a Cuba apoiaram-se na firme defesa do princípio da não-intervenção, uma das bases da Carta da OEA.

Os principais desenvolvimentos, dentre reuniões, declarações e tratados, da Política Externa Independente estão bem documentados<sup>41</sup> e seria ocioso realizar aqui uma descrição factual. Nosso

---

<sup>41</sup> Ver, dentre outros: DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962; FRANCO, Álvaro da Costa (org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2007; RODRIGUES,

interesse está localizado nos grupos de interesse que deram sustentação à PEI ou que realizaram franca oposição às mudanças de orientação da diplomacia nacional. Particularmente, as disputas em torno do que poderia vir a ser o “interesse nacional” diante dos projetos em debate na sociedade brasileira. Como aponta Vizontini (2008), já nos anos 1950 a politização e polarização da política externa deu-se fundamentalmente na oposição entre os *americanistas* (ou entreguistas, no linguajar das publicações de esquerda), bem expressos pelas posições da Escola Superior de Guerra e do general Golbery do Couto e Silva, e os *nacionalistas* (ou neutralistas), cujas opiniões podem ser bem localizadas nas produções teóricas do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), de que fazia parte, por exemplo, Hélio Jaguaribe. Essas posições refletiam-se tanto no interior das Forças Armadas e do Itamaraty quanto nos agrupamentos políticos – partidos e movimentos – e produções acadêmicas.

Com o protagonismo internacional do Brasil impulsionado pela PEI e a crise econômica e política que se instalou no país nos anos 1960, os debates sobre política externa ganham destaque e delimitam-se campos políticos claros, diante dos quais instituições como o Itamaraty buscam estabelecer uma linha de atuação intermediária e continuada, mas que foi de fato interrompida com o golpe de 1964 – ainda que alguns de seus princípios tenham sido retomados por alguns dos próprios governos militares – como Costa e Silva e Geisel. Trataremos a seguir do tema do “interesse nacional” para em seguida, com base nos documentos da época, abordaremos o conflito “aberto”, traduzido nas campanhas dos grandes jornais e na crescente oposição conservadora do

---

José Honório. *Interesse Nacional e Política Externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962; CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 2008; VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil – De Vargas a Lula*. São Paulo: Perseu Abramo, 2008; BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil – dois séculos de história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978; BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2009; BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos – conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010; LEITE, Patrícia Soares. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos da Política Externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília, FUNAG: 2011. LEITE BARBOSA, Carlos A. *Desafio Inacabado: a Política Externa de Jânio Quadros*. São Paulo: Ateneu, 2007.

parlamento às linhas da PEI. Com isso pretendemos esclarecer a natureza dos projetos em disputa na sociedade brasileira e localizar os limites de uma ação autônoma da burguesia interna frente às demais frações da burguesia e pressões externas.

### **3.2 –Sobre o “interesse nacional”**

Toda a retórica em torno da Política Externa Independente, de Jânio Quadros a João Goulart, está pautada no “interesse nacional”. Na conhecida definição de José Honório Rodrigues,

(...) os interesses da Nação são um somatório de aspirações permanentes e atuais que se criam e se desenvolvem no processo histórico e dependem muito das características do povo e das etapas do desenvolvimento econômico. As aspirações nacionais, forma subjetiva com que os interesses vitais e estruturais se projetam na consciência nacional, independem de diferenças regionais, de classes ou de minorias étnicas, pois as diferenças entre um e outro podem ser harmonizáveis e, se não coincidem, podem não ser incompatíveis (RODRIGUES, 1966:77).

Haveria, portanto, um interesse da “nação”, aspirações nacionais mais ou menos coesas de bem-estar do povo e unidade política: “o somatório do interesse do Povo e da União” (RODRIGUES, 1966: 77), que seria expresso, em geral, pelos poderes constituídos, entendidos como representações do povo. Para este autor, as dificuldades em implementar políticas verdadeiramente ligadas aos interesses nacionais viriam das pressões ilegítimas de grupos econômicos, e das imperfeições do sistema eleitoral. Poderíamos acrescentar, para além do que pontua Rodrigues, a questão da influência de grupos identificados com “ideologias exógenas”, tema muito discutido no âmbito da OEA, nos anos 50/60 e que ganhou espaço nos jornais e no parlamento brasileiro – principalmente como precaução à uma “ideologia exógena” em particular: o comunismo soviético.

Essa ideia de “interesse nacional”, derivada de uma visão realista das relações internacionais (já abordada no capítulo I), está sempre presente nos documentos de política externa, bem como nos pronunciamentos de parlamentares, ministros e demais autoridades, independentemente da orientação do governo. Não foi diferente na

formulação da PEI. Em seu artigo na *Foreign Affairs*, já citado, Jânio afirma que “a política externa de uma nação, em si, deve ser a corporificação dos ideais e interesses comuns que governam sua existência”. Afonso Arinos, em discurso no parlamento – tendo sido convocado em razão do “escândalo” gerado pelas posições autonomistas do novo governo –, apresentou a ideia de que “o Estado, ao ampliar suas atribuições, incorpora a seu sistema não apenas a jurisdição e o território das atividades particulares, mas também incorpora seus conflitos<sup>42</sup>”. Para além do fato evidente de que todo estadista acredita encarnar o interesse geral do povo, cabe ao analista identificar quais grupos sociais impõem-se a ponto de apresentar como “nacionais” seus interesses e concepções de mundo.

Conforme discutido acima, juntamente com a ascensão da nova classe proprietária industrial, forma-se no Brasil uma tradição intelectual “nacional” que teria efeitos, já desde os anos de Getúlio Vargas, mas de maneira muito mais evidente a partir dos 1950. Essa tradição teria influência decisiva na formação de sucessivas gerações de funcionários de Estado, marcadamente nos quadros do Itamaraty.

A influência da burocracia especializada na tomada de decisões em matéria de política externa não é uma questão menor, embora não seja absoluta, uma vez que o comando do Executivo e a correlação de forças no Parlamento são decisivas no que toca à linha de atuação do Itamaraty. Essa questão vem à tona quando se discute a “paternidade” dos princípios da Política Externa Independente, assim como também ocorre em relação a todos os outros governos – como no caso da política externa dos governos de Lula, que analisaremos no capítulo IV. O Itamaraty, como instituição, apresenta a formulação da política exterior brasileira como “continuada” e “tradicional”, refutando as interpretações que verificam mudanças bruscas nos rumos da ação exterior brasileira – dessa maneira o órgão da diplomacia valoriza sua influência na política externa brasileira. O que se verifica é que o Itamaraty tem, de fato, grande ascendência sobre as decisões de Política Externa, assim como em geral os técnicos de alto nível têm grande ascendência sobre os procedimentos das instituições que compõem. Conforme apontamos no capítulo II, nas modernas estruturas burocráticas desenvolve-se certo grau de autonomia internamente às estruturas de modo que nem sempre

---

<sup>42</sup>Exposição de Afonso Arinos de Melo Franco à Câmara dos Deputados em 28 de julho de 1961. Publicado em FRANCO, Alvaro da Costa (org.). *Documentos da Política Externa Independente*. FUNAG, 2007. Volume I.

a chefia do poder executivo consegue obter o total controle da estrutura que governa.

Contudo em alguns governos, mais do que em outros, é decisiva a posição do Poder Executivo na fixação das agendas, o que determina em grande parte qual corrente interna à instituição terá maior destaque, tanto na indicação dos quadros para as posições chave quanto na própria formulação das linhas de atuação. Ainda que a produção historiográfica “oficial” dê conta de encontrar linhas de continuidade com eventuais “correções de rumo” ou “passos fora da cadência” – expressão do historiador da Universidade de Brasília, Amado Cervo –, é notória a influência decisiva do chefe do poder executivo na formulação das orientações para a atuação externa, ao mesmo tempo em que suas orientações – que refletem os anseios de certos grupos de influência – são moldadas pela ação prática de seus executores e acabam por criar, internamente à instituição, novas tendências de interpretação da realidade e de formulação política. A PEI, em grande parte, foi concebida de maneira a atender interesses de grupos sociais conflitantes, nem todos representados no comando do poder executivo – e menos ainda no interior das estruturas de Estado, fortemente elitizadas – porém capazes de exercer pressão por outros meios, como o parlamento e mobilizações de massa.

Poulantzas (1977) falava em uma “autonomia relativa”, na qual o Estado, embora representante dos interesses das classes dominantes, atenderia a certos interesses das classes subalternas. Conforme Berringer,

Com efeito, a relação do Estado com o conjunto de classes dominadas também é entendida a partir da autonomia relativa. Poulantzas defende que o Estado capitalista atende constantemente interesses econômicos das classes dominadas, desde que num determinado nível ou, abaixo de certo limite. Pois, o objetivo último do Estado é garantir a manutenção dos interesses políticos da classe dominante, ou melhor, a manutenção do modo de produção capitalista (BERRINGER, 2015: 53).

A característica, própria do Estado capitalista, de representar o interesse geral de um conjunto nacional-popular não constitui assim uma simples mistificação enganadora, no sentido de que esse Estado pode efetivamente

satisfazer, abaixo desses limites, certos interesses econômicos de certas classes dominadas; ainda mais: pode fazê-lo, sem que, no entanto, o poder político seja atingido (Poulantzas, 1977, apud Berriger, 2015: 53).

Vejamos um caso concreto: em memorando<sup>43</sup> sobre a situação de Cuba, de 08 de maio de 1961, o então secretário Ramiro Saraiva Guerreiro (que viria a ser chanceler do governo João Figueiredo), afirma que “a questão de Cuba ultrapassou o âmbito interamericano”, tornando-se “um aspecto da Guerra Fria” e que, portanto, “a reação estritamente interamericana só pode ser a de defesa contra um adversário ideológico e político implantado no âmbito geográfico do sistema”. Conclui o secretário que se fazia necessário o uso de ações de distanciamento ou mesmo sanções, invocando-se os termos do Tratado do Rio de Janeiro e afastando-se Cuba do âmbito interamericano.

O que faz o governo Jânio diante da tal recomendação? Mantém a posição de defesa da autodeterminação de Cuba e refuta qualquer ação de agressão, isolamento, ou sanção<sup>44</sup>. Ainda antes das recomendações de Saraiva Guerreiro, em 02 de maio, o próprio Quadros enviara bilhete ao ministro Afonso Arinos recomendando que observasse a posição mexicana, que lhe parecia a mais acertada<sup>45</sup>. Mesmo de posse do

---

<sup>43</sup> *Memorando sobre a situação de Cuba*. Secretário Ramiro Saraiva Guerreiro, 08/05/1961. Publicado em FRANCO, Alvaro da Costa (org.). *Documentos da Política Externa Independente*. FUNAG, 2007. Volume I.

<sup>44</sup> Vale aqui precisar a origem da questão da “crise dos mísseis”, frequentemente apresentada como uma agressão da ex-URSS aos EUA. Em recente entrevista a Oliver Stone, Vladimir Putin desvela a origem do conflito que marcou a geopolítica mundial no início dos anos 1960: “Se formos remontar ao passado agora, deixe-me lembrá-lo de onde a crise dos mísseis em Cuba começou. Não sou admirador de Krushev, mas a colocação de mísseis soviéticos em Cuba foi induzida pela colocação de mísseis norte-americanos na Turquia, território do qual esses mísseis poderiam facilmente alcançar a União Soviética. Eis por que Krushev respondeu, colocando mísseis em Cuba. Não foi Cuba que iniciou a crise dos mísseis.” Ainda segundo as notas explicativas do livro de Stone, também os mísseis colocados na Itália fizeram parte desse gesto de provocação: “De fato, há evidência de que a decisão de Krushev de colocar mísseis em Cuba foi resultado previsível da colocação de mísseis Júpiter na Itália e na Turquia pelos Estados Unidos”. STONE, Oliver. *As entrevistas de Putin*. Trad. Carlos Szlak. Rio de Janeiro: BestSeller, 2017, pp. 115 e 139.

<sup>45</sup> O texto do bilhete de 02/05/1961 é:

*De Brasília / Gabinete do Presidente da República Em 2/5/1961*

relatório detalhado de Saraiva Guerreiro, Quadros manteve a orientação de defesa da autodeterminação de Cuba, tendo sido esta – juntamente com a aproximação com os países do Leste e os não-alinhados – uma das razões da convocação do ministro Melo Franco à Câmara dos Deputados em 28 de julho, para que se explicasse. Em sua exposição à Câmara, o ministro reafirmou a posição do governo, afirmando que “não existe, de nossa parte, nenhuma transigência, nenhuma alteração, nenhuma modificação de nossos pontos de vista, de resistir, nos opor a qualquer forma de intervenção direta em Cuba”<sup>46</sup>. Por outro lado, uma das primeiras ações de política externa do governo formado após o golpe de 1964, de Castello Branco, foi justamente a ruptura de relações com Cuba e o apoio à sua expulsão da OEA.

O que estava em jogo na questão cubana eram, por um lado, as convicções de uma parte do comando do Estado de que era preciso fortalecer o princípio da “não intervenção”, como mecanismo de proteção do próprio Estado brasileiro, uma vez que desenvolviam-se aqui ações de política externa que eram conflitantes com os interesses da potência hemisférica e, de outro, a imensa pressão de setores dos movimentos populares – sindicatos, partidos de esquerda, UNE – e da intelectualidade de esquerda, presente inclusive dentro do exército, que servia de esteio às ações mais ousadas do governo. Diante dessas questões e, além disso, do próprio cenário latinoamericano, onde as principais economias assumiam a mesma posição do Brasil, o governo Quadros e, em seguida, o governo Jango, que manteve a mesma posição, optou por confrontar a opinião dos setores mais conservadores que compunham o próprio governo.

As cisões internas à classe dominante manifestam-se tanto no espaço do debate político público – eleições, parlamento, campanhas públicas – quanto nas instituições. Nas forças armadas, conforme Vizentini (2008), manifestavam-se basicamente duas posições: a

---

*Para o Ministro de Estado*

*Examinar bem a posição mexicana em relação a Cuba. Parece mais prudente e conveniente. Desejo que o nosso país e o México estejam unidos nesse particular.*

JÂNIO QUADROS

(Publicado nos *Cadernos do CHDD*, número 08, página 379).

<sup>46</sup>Exposição de Afonso Arinos de Melo Franco à Câmara dos Deputados em 28 de julho de 1961. Publicado em FRANCO, Alvaro da Costa (org.). **Documentos da Política Externa Independente**. FUNAG, 2007. Volume I, pg. 143.



primeira delas enxergava no alinhamento com os EUA o caminho mais acertado, propugnada principalmente pelo discurso formulado na Escola Superior de Guerra (ESG) e que refletia os efeitos da “cooperação militar” com os estadunidenses, especialmente a formação oriunda da “Escola das Américas”. Como mostra Bandeira (2009) os principais expoentes das iniciativas de assalto ao poder, tanto no Brasil quanto na Argentina, vinham de longa formação naquela “escola” militar.

A outra corrente, nacionalista, poderia ser subdividida em dois grandes grupos: um com influências democráticas e populares, influenciado pelos movimentos de esquerda, setores do antigo movimento tenentista e pelo trabalhismo e outro de direita, orientada pela lógica da guerra fria, que via nos movimentos sociais, no PCB e nas massas camponesas uma ameaça à ordem interna. A primeira corrente, que contava com alguns quadros no interior das Forças Armadas, como o general Lott, garantiu a posse de JK e, após a renúncia de Jânio Quadros, também garantiu a posse de João Goulart, mas seria derrotada – e sistematicamente perseguida e expurgada – a partir do golpe militar de 1964.

Sem contar com a influência direta de algo similar ao que representava a “Escola das Américas” para as Forças Armadas, o Itamaraty era majoritariamente formado por quadros oriundos de uma elite intelectual, em grande parte cosmopolita – e inacessível aos setores populares – e nos anos 1950/60 dividia-se basicamente entre defensores do “alinhamento automático” e nacionalistas/desenvolvimentistas. Já desde os governos de Vargas e JK despontava internamente àquela instituição uma linha de pensamento desenvolvimentista, que concebia a política externa como instrumento do desenvolvimento nacional. A chamada “barganha nacionalista” da era Vargas e mesmo a proposta da Operação Panamericana de JK – que focava na ação articulada dos países latinoamericanos para obter, dos EUA, ajuda financeira para o desenvolvimento – insere-se nessa linha de pensamento, que seria plenamente desenvolvida no governo Jânio Quadros, com Afonso Arinos à frente e, durante o período do parlamentarismo, com Jango presidente, pelo chanceler San Tiago Dantas – ambos os chanceleres quadros da política parlamentar, e não diplomatas de carreira.

Essas duas correntes ideológicas refletem a cisão existente entre as classes dominantes naquele momento. Havia um setor da burguesia, especialmente aquele que se fortaleceu economicamente como produtor de bens de consumo intermediários e que enxergava na expansão do comércio internacional um meio de garantir mercados, ao mesmo tempo em que apostava em mecanismos governamentais de desenvolvimento

econômico que poderiam incrementar o mercado interno, ainda muito restrito. Essa “burguesia nativa” (VIZENTINI, 2008: 30), desenvolveu-se, em grande parte, como beneficiária dos incentivos à substituição de importações nos períodos de crise mundial, recebendo investimentos externos e, em muitos setores, cedendo parte do controle de suas empresas a grupos estrangeiros, em troca de investimentos – prática legalizada durante o governo Café Filho, conforme vimos acima. Viu-se com mercados ameaçados após o fim da Segunda-Guerra Mundial, quando os EUA, saídos fortalecidos do conflito, retomaram e ampliaram sua política comercial para as Américas sem garantias de contrapartidas. Com mercados ameaçados pela concorrência estadunidense, essa burguesia interna passou a apoiar as iniciativas de diversificação de parcerias internas e de busca por desenvolvimento autônomo. Em razão do desafio à hegemonia dos EUA e do apoio aos processos de descolonização e à autodeterminação de Cuba, as novas diretrizes de política externa também receberam o apoio dos setores populares organizados, especialmente aqueles dirigidos pelo Partido Comunista e por sindicatos trabalhistas.

Outro setor da burguesia, no entanto, dependia mais decisivamente dos fluxos externos de capital, especialmente aqueles ligados aos setores monopolistas, gerentes de filiais de grandes multinacionais, financistas e proprietários de grandes redes de comunicação – quase todas com decisiva participação de capital externo. Para estes, que funcionavam como administradores de negócios “maiores” (internacionais), as medidas autonomistas e a rebeldia em relação às políticas estadunidenses representavam um risco muito grande, especialmente na medida em que a esquerda organizada passava a defender com entusiasmo as novas medidas de política externa, enquanto atacava a política econômica ortodoxa e fiel às instituições financeiras.

Essa cisão da burguesia nativa em dois grandes grupos explica a grande batalha em torno da política externa de Jânio Quadros e João Goulart, que de “tática” comercial transformou-se, na medida em que a crise econômica e política se aprofundava, no grande tema de dissensos dos anos que precederam o golpe de 1964. Essa cisão repetia-se internamente ao aparelho de Estado, que já não era, a essa altura, mero executor das políticas formuladas pelos poderes eleitos, mas participe direto e influente tanto da sua concepção quanto dos movimentos de contestação e desestabilização. Na medida em que a crise se aprofundava, a burguesia interna favorável às medidas autonomistas

começou a retroceder, esvaziando cada vez mais o apoio às medidas anti-hegemônicas, às quais o golpe impôs uma derrota.

### 3.3 – A Batalha da Política Externa

Conforme Vizentini, “tanto no plano interno como no externo, a PEI esteve no cerne do contexto que fomentou a reação conservadora” (VIZENTINI, 2008:31). Benevides também reconhece nos “aspectos contraditórios da Política Externa Independente” o “fermento para a exacerbação da extrema direita anticomunista” (BENEVIDES, 1981:82). Na mesma medida em que sua concepção e desenvolvimento estavam atreladas às vicissitudes do desenvolvimento econômico, também o seu refluxo esteve diretamente relacionado aos dissensos e rupturas no interior do bloco histórico no comando do Estado e ao rearranjo de forças que sustentou, em 1964, o golpe militar.

No discurso que proferiu na Câmara dos Deputados, em 23 de novembro de 1961<sup>47</sup>, em razão do reatamento das relações diplomáticas entre o Brasil e a URSS, San Tiago Dantas, chanceler do governo João Goulart no período parlamentarista, expôs as razões profundas da orientação universalista da PEI a partir dos dados referentes ao crescimento da população e sua tendência à urbanização. Demonstrou que o país precisava encontrar mecanismos de garantir um crescimento econômico na faixa de 7,5% (o país crescia, nessa época, a um ritmo de 3,8%), o que não poderia ser feito se as relações comerciais se limitassem aos países do bloco “ocidental”, com quem já estavam esgotadas as possibilidades de incremento das exportações. Conforme o próprio programa de governo apresentado por Tancredo Neves, na qualidade de chefe do conselho de Ministros do recém instaurado parlamentarismo<sup>48</sup>:

Em primeiro lugar, não podemos esquecer que as perspectivas de desenvolvimento econômico de nosso país nos próximos anos vão exigir um aumento considerável do volume de nossas importações e que, para isso, precisaremos desenvolver paralelamente as exportações, o que nos obriga a procurar, com agressividade, colocação para os nossos produtos em todos os mercados estrangeiros.

---

<sup>47</sup>In Franco, 2007. Volume 1, páginas 199 a 220.

<sup>48</sup>Em 28 de setembro de 1961, conforme catalogação de Franco, 2007. Volume 1, Páginas 170 a 178.

Qualquer limitação ou abdicação, nesse particular, seria insustentável e redundaria, mais cedo ou mais tarde, em prejuízo do processo de nossa emancipação econômica. Em segundo lugar, nossa posição no concerto das nações, especialmente entre os Estados-membros da Organização das Nações Unidas, não tolera as limitações e obstáculos à nossa ação internacional, que decorre da falta de relações normais com outros Estados-membros da mesma organização. Essa normalização não tem significação ideológica, nem implica simpatia, ou mesmo tolerância, em relação a regimes que se inspiraram em princípios diversos dos que informam o sistema democrático representativo, que praticamos (FRANCO, 2007: 177).

Como se vê, parte da burguesia mantinha-se alinhada aos princípios lançados por Jânio Quadros mesmo após sua renúncia em condições nunca devidamente esclarecidas – pois não era outra, senão esta, a posição de classe de Tancredo Neves e do próprio San Tiago Dantas. Uma breve análise dos editoriais dos grandes jornais da época mostra que houve um rápido distanciamento de parte das classes dominantes em relação a Quadros em razão das questões de diplomacia e que essa agitação em torno das atitudes do presidente em relação às diretrizes externas foi o principal fermento do confronto de interesses internamente ao bloco dirigente, juntamente com as pressões exercidas pelos representantes dos EUA, que tinham espaço garantido na imprensa monopolista.

Ao que tudo indica, as questões mais candentes eram a recusa de Quadros em isolar Cuba no sistema panamericano e suas gestões no sentido do reatamento dos laços com a URSS – que acabou ocorrendo somente na gestão de Dantas, já no parlamentarismo – mas, quanto a essa última questão, os dissensos poderiam ter sido controlados, em razão das expectativas de ganho comercial. Essa hipótese ganha corpo com a leitura da carta de Araújo Castro a San Tiago Dantas. Na carta, Castro – que na época cumpria missão no Japão, mas que fora observador do Brasil na conferência do Cairo por ordem do presidente Quadros e que fez também parte da comitiva de João Goulart na China e seria, no final do governo Jango, ministro das relações exteriores – demonstra profunda insatisfação com as ações de pirotecnia de Quadros,

as quais só teriam servido para “acirrar os ânimos”, na medida em que não tiveram consequência prática. Ele cita o exemplo das relações com a URSS – a respeito das quais houvera muita propaganda e nenhuma medida prática, restando à gestão de Dantas organizar os procedimentos necessários ao reatamento – e também a viagem de Goulart à China, onde foram assinados acordos bancários sem grande valor e que também só teriam contribuído para propaganda negativa do governo. Araújo Castro afirma que as medidas de Quadros apenas contribuíram para a crise política, evidenciando o papel que teve a política externa no noticiário crítico ao governo. Diz ele:

Em junho, quando estive no Rio, verifiquei que prevalecia a mais absoluta falta de entrosamento entre os quatro escalões políticos: presidente-ministro-Itamaraty-missões. Daí o que já aconteceu (...). Estávamos fazendo o máximo (palavras calorosas e quase de solidariedade a Moscou e a Pequim, condecoração de Che Guevara, declarações freneticamente anticolonialistas), sem que tivéssemos coragem de fazer o mínimo, em bases frias e concretas, mínimo que constitui o cotidiano de muitos países tidos como “conservadores” (reatamento, relações com todos os países, política anticolonialista mais coerente). Não reatamos com a URSS em março, logo após a enunciação da mensagem presidencial de 15 de março (...) na realidade, conservávamos a mesma trilha do passado nas coisas substanciais. Não é assim, com golpes de teatro, que se aumenta o poder de barganha do país (Carta de Araújo Castro a San Tiago Dantas *in* Franco, 2007. Páginas 165 e 166).

Foi a questão da defesa da autonomia de Cuba que mais trouxe arranhões à liderança de Quadros internamente ao bloco das classes dominantes e que forneceu munição aos setores que já observavam seu governo com desconfiança e atendiam às pressões dos EUA. Convocado a dar explicações à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados o então ministro de Relações Exteriores, Afonso Arinos de Mello Franco, precisou estender-se sobre os princípios que baseavam a posição do governo com relação a Cuba, bem como o anúncio de reaproximação com o bloco socialista. Da mesma maneira, após a

renúncia de Quadros, San Tiago Dantas foi à Câmara prestar esclarecimentos quanto ao anúncio de reatamento com a URSS<sup>49</sup> e foi novamente cobrado pelas posições do governo com relação à defesa da autodeterminação de Cuba.

Somaram-se à “questão cubana” divergências em torno da nova orientação que imprimia o governo Jânio nas relações com a Argentina – as quais preocupavam fortemente o departamento de Estado dos EUA e setores das forças armadas (de cá e de lá). Recordemos que, conforme afirmamos no primeiro capítulo, a Argentina opunha-se, tradicionalmente, à preponderância de Washington no hemisfério, alternando momentos de maior nacionalismo com outros de reaproximação com a Europa. Nos anos da Segunda Guerra Mundial, a Argentina resistiu a romper seus laços com a Itália e a Alemanha e manteve-se neutra frente ao conflito, em razão de seus negócios com esses países, passando a ser cercada por Washington e pressionada, sem jamais, no entanto, entrar formalmente na guerra a favor dos “aliados”. Tanto essa questão quanto a autonomia argentina nas questões hemisféricas alimentavam as desconfianças dos EUA em relação à sua atuação externa. Além disso, a possibilidade de uma concertação entre os dois grandes países da América do Sul representava, para Washington, uma ameaça real à sua hegemonia no continente.

Sem ignorar as implicações geopolíticas dessa aproximação, Quadros promoveu o Encontro de Uruguaiana (20 de abril de 1961), onde reuniu-se com o seu par argentino, Frondizi. Lá os presidentes avançaram em tratativas para distender a relação entre os dois países, muito marcada pela competição em relação à influência sobre o entorno sulamericano<sup>50</sup>. Seria criado um sistema permanente de consultas com a participação de militares e os dois países deveriam abandonar a competição por influência no Paraguai, Chile e Bolívia e substituí-la por cooperação para o desenvolvimento conjunto da região. A ideia de desenvolvimento e de defesa dos recursos naturais como condição para o avanço econômico constou no texto da Declaração de Uruguaiana, bem como a repulsa à intervenção de interesse extracontinentais na América Latina (um “sinal positivo” aos estadunidenses, portanto) e a defesa da autodeterminação das nações. No entanto os dois presidentes não chegaram a um acordo sobre a questão dos EUA. Quadros defendia uma orientação conjunta de neutralismo frente à Guerra Fria, enquanto

---

<sup>49</sup>Discurso de 23 de novembro de 1961, in Franco, 2007, volume 1, páginas 199 a 220.

<sup>50</sup>Sobre isso consultar Bandeira, 2010.

Frondizi defendia que a posição deveria ser de resistência sem afastamento (BANDEIRA, 2010: 307 e 308). Frondizi, àquela altura, governava sob tutela das Forças Armadas, sendo sua margem de manobra muito pequena, especialmente em matéria de política externa. Os militares argentinos desconfiavam do Brasil, eram partidários de uma maior aproximação com os EUA e, muito em razão disto, o Senado daquele país não chegou a ratificar o acordo.

Para os EUA, no entanto, a aproximação soava perigosa, pois a integração entre as duas maiores economias da região poderia ameaçar sua hegemonia. Conforme Henrique Valle, secretário geral das Relações Exteriores de maio a julho de 1963, a integração era, de fato, o objetivo dessa aproximação;

Mais do que um simples alvo de política econômica ou de ampliação do comércio recíproco, a integração das economias da zona pode constituir um elemento de ação na esfera mundial e fortalecer, portanto, nossa posição frente a terceiros países, tanto nos embates que vimos travando pela melhor consideração de nossos problemas econômicos, quanto até mesmo em atitudes políticas (VALLE, Henrique *in* Revista Brasileira de Política Internacional, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, vol. 21, março de 1953, p. 14. *apud* LEITE, 2011:92)

Conforme Bandeira (2010), a aproximação Quadros-Frondizi acendeu as luzes de alerta no Departamento de Estado em Washington, cujos encarregados passariam a procurar os governos dos dois países para o oferecimento de acordos e facilidades, incluindo cooperação militar, incentivando as disputas entre os dois vizinhos para ocupar o espaço de “aliado preferencial” da grande potência hemisférica. A questão cubana na OEA fez ampliar-se o clima de guerra fria e os jornais passavam a atacar diretamente o governo Quadros por sua insistência em resistir às pressões estadunidenses para que o Brasil apoiasse uma solução multilateral contra o governo revolucionário na Ilha.

Após a renúncia de Quadros e a tentativa fracassada de golpe pelo setor pró-EUA, que resistia à posse de João Goulart, a manutenção da linha universalista por San Tiago Dantas aumentou os dissensos entre a burguesia. Isto porque, mesmo premido pela oposição ao governo, San Tiago Dantas não aceitou recuar nos princípios formulados na gestão

Quadros para o ambiente americano no tocante à questão de Cuba, à aproximação com a Argentina e a criação de mecanismos de cooperação entre os países da América Latina. Nas palavras do próprio San Tiago Dantas:

A integração econômica é um resultado da necessidade que têm nossas economias de contar com mercados internos mais extensos, que possam absorver quantidades maiores de produção e, assim sendo, permitir que nossas indústrias, as nossas atividades primárias, produzam numa escala maior, em que os resultados possam ser verdadeiramente compensadores. Por isso, o Brasil e a Argentina se unem no propósito de dar um desenvolvimento pleno à área de livre comércio latinoamericano [referia-se à ALALC], embora observando, a esse respeito, todas aquelas preocupações que têm sido acentuadas pelo nosso governo para que, à sombra da liberdade de comércio, não possamos sofrer a agressão de empresas implantadas em economias plenamente desenvolvidas e que, desse modo, frustrariam as medidas defensivas que somos levados a tomar, em benefício do nosso desenvolvimento (Discurso do chanceler San Tiago Dantas na Câmara dos Deputados – 23 de novembro de 1961. *In* Franco, 2007. Volume 1, página 202)

No mesmo discurso, Dantas esclarece as razões profundas do universalismo da PEI: comércio. Foi diante do desafio de ampliação dos mercados que se desenvolveram esses princípios inovadores de política externa: a aproximação com o bloco socialista, a aposta na América Latina e, mesmo, o apoio à descolonização da África. Conforme podemos ler no discurso de Dantas, as potências coloniais europeias concediam preferência aos produtos oriundos de seus territórios africanos: os mesmos produtos que o Brasil desejava exportar à Europa. Descolonizar significava colocar os países africanos em pé de igualdade com o Brasil e a América Latina no tocante à exportação de produtos primários, como frutas, grãos e minérios.

Já a questão cubana inseria-se num outro objetivo: a garantia do princípio da não-intervenção, tão caro à história da Organização dos



Estados Americanos e de todo o sistema panamericano. Na concepção de Jânio Quadros, Afonso Arinos, João Goulart e San Tiago Dantas, bem como das autoridades do México, do Chile e da Argentina, naquele momento, a permissão, mesmo que tácita, de uma intervenção nos assuntos internos à Cuba colocaria todos os países do continente sob risco de intervenção dos EUA a qualquer tempo. Não era uma questão de proximidade ideológica com os princípios socialistas afirmados pelos revolucionários cubanos – tanto é que o próprio João Goulart e o chanceler Hermes Lima (que assumiu no lugar de San Tiago Dantas, em 1962) tomariam a decisão de proibir a realização do *Congresso Internacional de Solidariedade a Cuba* no Brasil, em 1962, negando vistos a grandes personalidades socialistas que dela viriam participar. Tratava-se, isso sim, de um projeto de expansão da economia capitalista nacional, um movimento político de radicalização burguesa e que, por isso, chocava-se com os interesses do imperialismo dos EUA.

Contudo, as cisões internas ao bloco no poder alimentaram-se fartamente da agitação em torno das posições “pró-cubanas” dos governos de Quadros e Goulart. Os grandes jornais exploravam as posições dos enviados do governo às reuniões da OEA e dos conselhos de ministros, bem como faziam agitação em torno do reestabelecimento de relações com a URSS. Conforme relatou Hermes Lima, em suas memórias, “a questão cubana continuou a aquecer a temperatura política nacional, delegações numerosas por duas vezes dirigiram-se ao Itamarati, uma de protesto, outra de contraprotesto<sup>51</sup>”. Diante da crise dos mísseis, de um lado a esquerda, nacionalista ou socialista, criticava o voto do governo Goulart na OEA, favorável ao bloqueio de embarcações com carga militar – Leonel Brizola, então deputado, proferiu um discurso crítico ao governo Jango. De outro, a direita via na moderação do governo uma demonstração de simpatia com o comunismo e utilizava-se da questão cubana como pretexto para agitação.

Quando o plebiscito de 1963 devolveu a João Goulart a chefia de governo, usurpada pela solução parlamentarista, em 1961, os EUA – que já haviam patrocinado a derrubada de Frondizi, em 1962 pelas mãos de militares formados na Escola das Américas – passaram a temer uma guinada mais decidida à esquerda. Conforme Bandeira (2010), foi a partir da vitória do presidencialismo no pleito que as articulações do

---

<sup>51</sup>Este trecho das “memórias” de Hermes Lima está em <http://www.academia.org.br/abl/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm%3Fsid%3D129/txtos-escolhidos> (último acesso em 06/11/2017).

Departamento de Estado dos EUA com militares brasileiros simpáticos ao Tio Sam – e também formados pela Escola das Américas, tal qual seus pares argentinos – ganharam corpo<sup>52</sup>. A essa altura parte significativa da burguesia interna já abandonara o apoio ao governo Jango e assumira o discurso pró-imperialista e anticomunista, em grande parte alimentado pela crise dos mísseis, de 1962, quando tornou-se quase impossível argumentar que a questão cubana não tinha nenhuma relação com a Guerra Fria.

Alinhados aos EUA, esses setores apoiariam – pela imprensa, no congresso e em marchas nas ruas – a solução autoritária de 1964, quando a radicalidade democrático-burguesa representada pelos setores que compunham os governos Quadros e Goulart foi suplantada pela reação conservadora.

### 3.4 – Uma política “precoc”

O golpe de 1964 consolidou o poder autocrático dos setores pró-EUA no comando do Estado, nas relações de produção e na difusão da cultura (Ianni, 1975:31). Com Castello Branco ocupando a presidência da República, a ordem era encerrar as iniciativas da PEI, especialmente aquelas que a tornavam inovadora. Romperam-se as relações com Cuba e o Brasil abandonou o princípio de não-intervenção e participou, em 1965, da invasão da República Dominicana, decidida por pressão dos EUA no âmbito da OEA. Já a orientação para a África não foi modificada, tampouco foram rompidas relações com a URSS, o que demonstra que as razões comerciais eram fortes o suficiente para manter algumas das linhas de atuação. Como afirma Vidigal (2012),

A diferença era que, em vez de um processo de integração vinculado à conciliação histórica

---

<sup>52</sup>De acordo com Benevides (1981), nas eleições parlamentares de 1962 os EUA já teriam buscado influenciar nos resultados, favorecendo financeiramente candidaturas pró-EUA e antijanguistas por meio do IBAD: “A ação econômica do IBAD (Instituto Brasileiro de Ação Democrática) para o favorecimento — com fundos de origens principalmente americanas — dos candidatos ostensivamente antijanguistas e “anticomunistas” da Ação Democrática Parlamentar chegaria a ser objeto de uma CPI (em junho de 1964, relatada pelo udenista Pedro Aleixo e presidida pelo pessedista Ulisses Guimarães). O financiamento da campanha — imprensa, televisão, propaganda, transportes, etc. — seria confirmado, mais tarde, por vários beneficiários, assim como pelo embaixador americano Lincoln Gordon” (BENEVIDES, 1981:88/89).

entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária, como proposto por San Tiago Dantas para a PEI, nessa nova fase o projeto de integração da América do Sul respondia a valores geopolíticos dos militares e a interesses da classe proprietária, ou seja, dos grupos empresariais hegemônicos no país.

Com o golpe a política externa sofreu, inicialmente, um retorno ao americanismo, com Castello Branco e, posteriormente, retomou-se um projeto de integração regional, apoiado em uma concepção de “Brasil Potência”, como mostra o estudo de Vidigal (2012).

No governo do general de Costa e Silva o americanismo castelista foi sendo abrandado e alguns princípios da PEI foram retomados com relação à América do Sul, diante das evidentes desvantagens que representava a adesão completa aos desígnios dos EUA para a indústria e o comércio nacionais, bem como para as próprias forças armadas, reduzidas a “polícias” do subcontinente e impedidas de se modernizarem. Foram então firmados acordos relativos ao uso das águas compartilhadas nas fronteiras, com a assinatura do tratado da Bacia do Prata, em abril de 1969. Os interesses das classes no poder estavam centrados na ascensão brasileira na região como potência de segunda categoria, para a qual o potencial energético da tríplice fronteira fazia-se essencial. Especialmente no governo Geisel, mas também durante o governo Médici, parte da burguesia nacional, em conjunto com a ala nacionalista (o setor nacionalista e anticomunista, o outro setor já havia sido expurgado) do exército, apostou na intensificação de alguns dos preceitos da PEI – embora combinados a princípios de “segurança nacional” – para impulsionar o desenvolvimento econômico, sem o qual o apoio ao governo militar minguariá ainda mais rapidamente.

Em relação à energia nuclear e desarmamento, os governos militares buscaram manter-se distantes dos EUA, recusando-se a participar de regimes de regulação ou proibição do desenvolvimento de armamentos, buscando cooperação técnica com a Alemanha, à revelia das gestões estadunidenses. A ideia geral de um “Brasil potência”, muito forte entre os militares da época, coadunava uma certa independência em matéria de política externa com uma divisão implícita do continente americano em áreas de influência: América do Norte e Central para o EUA, América do Sul para o Brasil. Intensificaram-se,

diante dessas pretensões brasileiras, os conflitos com a vizinha Argentina. O tensionamento na fronteira sul só foi abandonado após a Guerra das Malvinas, onde os militares brasileiros, diante da evidente ameaça às soberanias locais por parte da Inglaterra e dos EUA, acabaram aderindo ao lado argentino no conflito, embora o governo militar se declarasse oficialmente neutro.

Mais à frente, nos anos 1980, o governo de José Sarney determinou, em agosto de 1985, que o chanceler Olavo Setúbal fosse a Buenos Aires negociar uma reaproximação. O encontro de Foz de Iguaçu, entre Sarney e Alfonsín buscava superar os atritos ocorridos em razão das políticas de aproveitamento dos rios da Tríplice Fronteira – das quais Itaipu é fruto – e demais conflitos de fundo geopolítico intensificados durante os anos de ditaduras militares. Os dois presidentes firmaram acordos de cooperação no setor de energia atômica, passando da competição à cooperação duradoura também nesse tema – que fora motivo de desconfianças mútuas nos anos 1970.

O Mercosul e iniciativas de infraestrutura (como a IIRSA, do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso) recolocaram na ordem dia a busca por ampliação de mercados no espaço regional latinoamericano. As políticas de integração levadas adiante nos anos 1990 foram permeadas por uma disputa silenciosa entre a orientação presidencial, deveras animada pelo objetivo de cumprir as tarefas necessárias a abertura do espaço latinoamericano para a implantação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) – projeto do governo dos EUA para a região – e as concepções internas ao Itamaraty, onde os preceitos que ligam política externa e desenvolvimento econômico ganhavam força entre quadros importantes, os quais buscaram meios de inviabilizar o projeto da ALCA – alguns deles, inclusive, como foi o caso do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, buscando envolver os movimentos sociais, de modo a denunciar o projeto à opinião pública.

Todos esses desdobramentos demonstram que a política externa independente, conforme aponta Vizentini (2008), “foi muito mais precoce do que equivocada”, permanecendo, na forma de princípios basilares, nas formulações programáticas das correntes de pensamento autonomistas e desenvolvimentistas que se consolidaram internamente às instituições estatais, como o MRE e as Forças Armadas. Sempre que representantes dessas correntes puderam ocupar posições de direção, os princípios da PEI retornaram ao centro da política externa brasileira.

### **3.5 – Solidariedade a Cuba, ditaduras militares e exílios: o despertar da esquerda latinoamericana**

A identidade ideológica com a revolução cubana seria assumida pela UNE, pelo PCB, pelas ligas camponesas e pelas diversas organizações nacionalistas, populares e de esquerda, cuja presença e influência no cenário político nacional tornava-se cada vez maior. Dessa identidade, que fez fermentar as atividades de solidariedade à Cuba, entendida como ponta de lança na luta antiimperialista – que já arrastava grandes setores do povo desde as lutas pela nacionalização do petróleo e contra a participação do Brasil na guerra da Coréia –, nasceria uma nova corrente de pensamento entre as diversas organizações de esquerda: a valorização da unidade latinoamericana como forma de fazer frente aos ditames do imperialismo dos EUA. A América Latina como sonho de autonomia e realização do socialismo adentrava ao imaginário dos militantes e intelectuais brasileiros e deixava de ser apenas iniciativa de política externa dos governos em busca de ampliação de mercados.

As diretrizes que confrontavam o imperialismo empreendidas pelos governos Quadros e Goulart, bem como as que ocorreram nos governos de Vargas e Kubitschek, receberam o apoio entusiasmado desses setores, animados pela perspectiva de um desenvolvimento nacional autônomo, mesmo que nos marcos do capitalismo. Desde o final da Segunda Guerra Mundial a “libertação nacional” tornava-se o centro da atuação das organizações de socialistas e comunistas ligados à URSS ou à China. Os que mantinham laços com a URSS apegavam-se mais à ideia de Frente Nacional e Popular, enquanto os de “linha chinesa” buscavam organizar, no campo, a tomada do poder.

De qualquer uma das perspectivas, os primeiros anos da Revolução Cubana geraram intenso interesse das organizações de esquerda. Ocorreriam rupturas diante da linha política assumida pelo comando do Estado Cubano, mais adiante, mas o sentido geral do enfrentamento ao imperialismo mantinha-se quando o tema era Cuba. Já em 1960 organizou-se no Brasil um congresso internacional de solidariedade à Revolução Cubana.

Até o advento da Revolução na ilha caribenha, os documentos dos partidos comunistas e demais organizações de esquerda tinham como foco questões internas ao Brasil ou questões gerais de política internacional ligadas às resoluções da III<sup>a</sup> Internacional. O PCB centrava sua tática na revolução nacional e popular, onde a burguesia nacional ainda teria um papel a cumprir, de desenvolvimento das forças

produtivas, superação do feudalismo, organização do Estado Nacional e independência frente ao imperialismo. Os trabalhistas, com quadros como Leonel Brizola à frente, também centravam sua ação política na ideia de independência nacional e desenvolvimento, apostando no fortalecimento da indústria nacional, na reforma agrária e na elaboração de leis favoráveis à distribuição de renda.

A revolução cubana não modificou imediatamente os programas desses partidos. No entanto a solidariedade que se organizou em sua defesa contra os ataques dos EUA faria nascer uma perspectiva continental até então ausente dos documentos e orientações da esquerda brasileira, na medida em que a defesa dos princípios da revolução somou-se às ideias de autodeterminação dos povos e não-intervenção, já consolidadas na tradição jurídica dos países latinoamericanos em sua atuação na OEA – aquelas amarras com que os pequenos países buscavam atar o grande gigante.

O antiimperialismo, que já fazia parte do repertório da esquerda e dos democratas latinoamericanos, ganhou maiores proporções e passou a unificar, ao menos em relação às conferências de solidariedade à Cuba, partidos comunistas, democratas e trabalhistas. No Congresso Continental de Solidariedade à Cuba de 1963, ocorrido no Brasil, em Niterói – aquele em que Hermes Lima e João Goulart, temerosos de maiores agitações da direita anticomunista, negaram os vistos de entrada a diversas lideranças internacionais de destaque, como Jean Paul Sartre, que já estivera no Brasil em 1960 e declarara-se solidário à revolução cubana – lideranças de matizes diversos marcaram presença, desde lideranças nacionalistas até sindicatos, organizações estudantis e partidos comunistas e operários, conforme pode-se ver nas figuras 1 e 2, no anexo.

Já na convocatória do Congresso, assinada por lideranças operárias, camponesas (como Francisco Julião, das ligas camponesas) e estudantis e personalidades do *stablishment*, entre eles quatro generais (Sampson Sampaio, Luiz Gonzaga de Oliveira Leite – presidente da Sociedade Amigos de Cuba, Felicíssimo Cardoso e Carlos Hess de Mello, do movimento nacionalista), o diplomata Álvaro Lins e parlamentares, como José Sarney, Almino Afonso (líder do PTB), Barbosa Lima Sobrinho, Celso Brant etc., além de personalidades internacionais, como Lázaro Cárdenas, John B. Bernal (do Conselho Mundial da Paz) e Bertrand Russel (Comitê dos Cem), estava claro o caráter amplo e antiimperialista do Congresso, que instava a população a defender Cuba das agressões imperialistas e construir a “revolução latinoamericana”.

A declaração final, organizada em um relatório de mais de 100 páginas, destacou compromissos como a luta antiimperialista e de libertação nacional, a defesa da paz, da não intervenção e da autodeterminação dos povos<sup>53</sup>. Além desses princípios generalistas e das denúncias quanto ao caráter da OEA – um comitê para promoção dos interesses dos EUA – e da ONU, a declaração instava as organizações presentes a organizar uma luta continental antiimperialista e a se posicionarem contra a corrida armamentista e os perigos inerentes à guerra fria.

Os congressos de solidariedade a Cuba trouxeram ao Brasil, pela primeira vez, um esforço programático para a luta de libertação nacional como uma tarefa de cunho continental. A América Latina, até então uma entidade pouco definida e distante do imaginário das organizações nacionalistas e de esquerda brasileiras passava a assumir o lugar de destaque na estratégia geral de luta, ao mesmo tempo em que o imperialismo era claramente nomeado como o principal inimigo do desenvolvimento autônomo desses povos.

A sucessão de golpes militares de direita em associação com a CIA e o departamento de Estado dos EUA, na Argentina, no Brasil, na Bolívia, no Equador, na Venezuela, no Uruguai e no Chile obrigaria a saída involuntária de militantes de diversos matizes ideológicos, a maioria dos quais procuraria abrigo nos países vizinhos. Essa migração forçada de intelectuais, artistas e militantes acabou tendo o efeito de aproximar ainda mais os projetos de autonomia, além de inspirar a produção teórica e artística comum.

Canções que exaltavam a unidade latinoamericana, a América do Sul, o destino comum dos povos ao sul do Rio Bravo, tornaram-se verdadeiros hinos das esquerdas latinoamericanas, nas vozes de artistas ligados a diversos movimentos artísticos nacionais, que vieram a compor a chamada “Nova Canção Latinoamericana”. Conforme Velasco

La Nueva Canción Latinoamericana, con sus numerosas definiciones y particularidades, nace en el seno de una década convulsa para Occidente: la década del 1960, que marcó un hito em la forma cómo los pueblos comenzaron a pensarse a sí mismos, aún cuando en la mayoría de los casos esta renovación de consciencia eclosionó inicialmente en el interior de las elites que

---

<sup>53</sup>No anexo constam imagens de partes do relatório final, com os principais trechos da declaração do Congresso.

conformaban los grupos sociales de izquierda  
(VELASCO, 2007: 140)

Esse movimento cultural, nascido no final dos anos 50 e primeiros anos da década de 1960, planejava resgatar a “verdadeira essência” dos povos latinoamericanos, debruçando-se sobre o “popular” e procurando inovar na linguagem artística, apresentando-se, em grande medida, como movimento de resistência ao imperialismo cultural (muito identificado com a expansão do mercado das gravadoras estadunidenses nos países latinoamericanos) e difusão de ideias gerais de liberdade, justiça, poder aos subalternos e, no caso de alguns compositores, revolução social. A “América Latina” desponta como região de luta e resistência, donde Cuba e a Revolução Cubana cumprem um papel central de aglutinação dos artistas – com os festivais de canção latinoamericana – e inspiração para a resistência. Quanto a seus expoentes, diz Velasco

Nos referimos específicamente al Nuevo Cancionero en Argentina, al Nuevo Canto en Uruguay, a La peña de los Parra chilena, a Carlos Puebla y la Nueva Trova Cubana, a la Bossa Nova y el Tropicalismo, entre otras manifestaciones de carácter similar. En este punto es preciso mencionar algunos de los nombres que fundaron este movimiento continental de alto impacto. Entre ellos cabe destacar a Víctor Jara, Quilapayun, Inti-Illimany, Violeta Parra y sus hijos en Chile; Atahualpa Yupanqui, Mercedes Sosa y Facundo Cabral en Argentina; Alfredo Zitarrosa, Daniel Viglietti y Los Olimareños en Uruguay; Amparo Ochoa y Oscar Chávez en México; Soledad Bravo, el grupo Ahora, Alí Primera y Gloria Martín en Venezuela; Geraldo Vandré, Tom Jobim, Giberto Gil, Milton Nascimento, Chico Buarque y Caetano Veloso en Brasil; Carlos Puebla, Noel Nicola, Pablo Milanés y Silvio Rodríguez en Cuba, entre muchos otros. Este movimiento musical se cristaliza con el Festival de la Canción de Protesta de 1967, organizado por Casa de las Américas, en Varadero, Cuba (VELASCO, 2007: 145)



Certamente esses artistas não constituem uma homogeneidade em termos ideológicos e estéticos, mas todos preocuparam-se, em grande medida, em questionar a produção artística da época e em promover a pesquisa e a valorização daquilo que enxergavam, mesmo que em muitos casos com uma visão elitista e estereotipada que recaia num certo exotismo, como “genuinamente popular”.

Foi claramente o caso de movimentos da cena musical brasileira como o tropicalismo ou, mesmo, setores da Bossa Nova, cujos compositores assumiam uma postura no mais das vezes ambígua politicamente, porém, no tocante à produção musical, prezavam pela valorização do que consideravam genuíno, popular, e buscavam, com relação à música estrangeira, uma apropriação crítica e sincrética, como mostra Schwarz:

Ter tido o rock'n'roll como algo relativamente desprezível durante os anos decisivos da nossa formação — e, em contrapartida, ter tido a bossa nova como trilha sonora de nossa rebeldia — significa, para nós, brasileiros da minha geração, o direito de imaginar uma interferência ambiciosa no futuro do mundo. Direito que passa imediatamente a ser vivido como um dever” [Caetano Veloso]. Noutras palavras, a invenção bossa-novista, que reelaborou a hegemonia norte-americana em termos não destrutivos, compatíveis com a nossa linha evolutiva própria, criou um patamar melhor para a geração seguinte, que graças à densidade do ambiente musical-intelectual interno não precisou sofrer a entrada do rock como um esmagamento cultural (SCHWARZ, 2012).

Conforme aponta Carlos Nelson Coutinho (2000), o tropicalismo, que em seus primórdios apresentava as contradições da vida nacional por uma lente anti-histórica, procurando eternizá-las “numa abstração alegórica e irracionalista” (Coutinho, 2000: 73), desenvolveu um esforço de conquistar para a arte brasileira “novos meios expressivos e, sobretudo, de figurar uma nova temática, resultante do modo prussiano<sup>54</sup> de implantação do Capitalismo Monopolista de Estado entre nós” (Coutinho, 2000:74). Nessa busca, o movimento, que

---

<sup>54</sup> Em textos posteriores, Coutinho irá substituir a expressão de Lênin “via prussiana” pelo conceito gramsciano de “revolução passiva”.

antes caracterizava-se pela postura que Coutinho nomeia de “intimismo à sombra do poder”<sup>55</sup>, passa a buscar a superação dos limites da produção artística “populista”, que estava limitada ao otimismo ingênuo em relação aos tradicionalismos e anacronismos (rugosidades) de uma sociedade que se modernizou por uma via de revolução passiva. Não apenas o tropicalismo, ressalte-se, mas uma parcela importante da chamada “música popular brasileira” lança-se, nessa fase, em um projeto cultural vinculado à crítica dos elementos da “cotidianidade capitalista moderna que o capitalismo monopolista de Estado ia implantando em nosso país” (Coutinho, 2000:74).

De uma ou outra maneira, essa geração travou uma batalha de resistência cultural, ao mesmo tempo em que difundiu, ao menos no interior dos coletivos de esquerda e da intelectualidade acadêmica, um sentimento de “urgência” para com a causa da resistência ao imperialismo e da unidade latinoamericana. Essa tendência crítica assumida por uma parte significativa da produção cultural brasileira, especialmente a partir de 1964, demonstra “o fato de que o regime militar jamais desfrutou de um consenso estável junto às camadas médias urbanas, de onde provém- em sua esmagadora maioria – os nossos intelectuais” (Coutinho, 2000:75) e, principalmente, o processo em curso de aprofundamento da diversificação da sociedade, resultante do processo de modernização levado a cabo nas décadas anteriores e, com a intensificação de seus traços de revolução-restauração, durante a própria vigência da ditadura de 1964/84.

Como destacamos no capítulo II, Gramsci apontava que “a sociedade não se propõe tarefas para cuja solução ainda não tenham germinado as condições necessárias (Gramsci, Q. 5, *apud* Berki, 2003: 151). Essa tomada de consciência de parte da intelectualidade brasileira a partir dos desenvolvimentos econômico-sociais dos anos 1950/60 impõe-se como “máxima consciência possível”, conforme a expressão

---

<sup>55</sup> “Intimismo à sombra do poder” é uma expressão de Thomas Mann, recolhida por Lukács e, a partir dele, por Carlos Nelson Coutinho. Com essa expressão, Coutinho procura apresentar o problema da “ornamentalidade da cultura” (Coutinho, 2000:54), cujas raízes estão na cooptação da intelectualidade, por meio do mecanismo tradicional do “favor”, para uma produção cultural e estética “anódina, neutra, socialmente asséptica. “O ‘intimismo à sombra do poder’ lhe deixa [ao artista/intelectual] um campo de manobra ou de escolha aparentemente amplo, mas cujos limites são determinados precisamente pelo compromisso tácito de não por em discussão os fundamentos daquele poder a cuja sombra ele é livre para cultivar a própria ‘intimidade’” (Coutinho, 2000: 54-55).

de Lucien Goldmann (COUTINHO, 2000:49), desses setores da intelectualidade, em geral vinculados às camadas médias, “à passagem do capitalismo brasileiro para a etapa do capitalismo monopolista de Estado” (COUTINHO, 2000:50). Sua própria concepção do que é “popular”, ou “genuíno” não escapa de uma certa tendência ao exotismo, herdada de uma tradição elitista moldada pelas próprias condições em que se desenvolveu o capitalismo no Brasil, por uma via de revolução passiva em que, como regra, a intelectualidade formou-se apartada das camadas populares.

Destacamos, no final do capítulo, a título de exemplo, duas das canções (são dezenas!) que foram cantadas por muitos desses artistas da Nova Canção Latinoamericana e, até, hoje, são executadas nas reuniões e fóruns da esquerda latinoamericana. Nessas composições, como em grande parte do repertório da Nova Canção, canta-se a unidade latinoamericana, sempre associada a valores de solidariedade, liberdade e resistência. A ideia de levar a arte ao povo e, a partir dela, despertar sua consciência também marcou intensa presença no teatro, com o “teatro do oprimido”, os musicais engajados, o cinema e mesmo a literatura. Na América Hispânica as obras literárias e canções que exaltavam um destino comum continental já eram largamente difundidas nos anos 1950 – o *Canto General*, de Pablo Neruda, poema épico sobre a América Latina, por exemplo, foi publicado em 1950.

No Brasil esse temário adentrou com força principalmente a partir da efervescência política dos anos 1960 e, se não logrou “mobilizar as massas”, conforme a ideia um tanto messiânica desses artistas e intelectuais, passou a compor o imaginário das lideranças populares e da intelectualidade de esquerda, com certa penetração, inclusive, no ambiente da intelectualidade “tradicional”. De certa maneira, na medida em que a “questão cultural” pôde ser, ao menos em parte, convertida em momento da “questão democrática”, lançaram-se as bases para sua efetiva contribuição nos debates da renovação democrática que ocorreram ao longo da década de 1980, o que, certamente, contribuiu para que parte do simbolismo criado pela geração da “canção latinoamericana” fosse apropriado e transformado em pauta política.

Articulações como o Foro de São Paulo, de que trataremos no capítulo seguinte, bem como a ênfase numa integração latinoamericana solidária – e quiçá socialista – que se faria presente nos programas do Partido dos Trabalhadores, são filhas dessa fase iniciada com a Revolução Cubana, gestadas em grande parte durante o exílio e diante do espanto e do horror frente às atrocidades dos regimes autoritários

patrocinados por Washington ao longo das décadas e 1960 a 1980. Essas ideias, nascidas primeiramente entre teóricos de uma “pátria latinoamericana”, como Ugarte, Martí, Haya de la Torre, dentre outros, adentrariam, a partir do evento de 1959 na pequena Cuba, aos programas também dos partidos comunistas e socialistas.

Arismendi, no Uruguai, dirigente do PCU e grande teórico da construção da Frente Ampla, foi um dos que assimilaram a ideia de uma “revolução latinoamericana” a partir do entendimento de que o desenvolvimento econômico nos países da região só seria viável num caminho de ruptura com o imperialismo. Dessa maneira, teorizava sobre a unidade de forças antiimperialistas e nacionalistas no Uruguai mas, também, em todos os países do continente, uma vez que a tarefa só estaria completa com a libertação de todos os povos latinoamericanos do domínio imperialista. No Brasil, as forças de esquerda e socialistas somariam suas concepções antiimperialistas aos preceitos autonomistas da PEI, os quais também se tornaram “tradicionalistas” na formação dos quadros do Itamaraty, potencializando uma ação externa de novo tipo por parte do Estado brasileiro durante os governos do Partido dos Trabalhadores.

**Canción Por La Unidad Latinoamericana***Pablo Milanés*

El nacimiento de un mundo se aplazó por un momento  
Un breve lapso del tiempo, del universo un segundo  
Sin embargo parecía que todo se iba a acabar  
Con la distancia mortal que separó nuestra vidas

Realizaron la labor de desunir nuestras manos  
Y a pesar de ser hermanos nos miramos con temor  
Cuando pasaron los años se acumularon rencores  
Se olvidaron los amores, parecíamos extraños

Qué distancia tan sufrida, que mundo tan separado  
Jamás hubiera encontrado sin aportar nuevas vidas  
Esclavo por una parte, servil criado por la otra  
Es lo primero que nota el último en desatarse

Explotando esta misión de verlo todo tan claro  
Un día se vio liberal por esta revolución  
Esto no fue un buen ejemplo para otros por liberar  
La nueva labor fue aislar bloqueando toda experiencia

Lo que brilla con luz propia nadie lo puede apagar  
Su brillo puede alcanzar la oscuridad de otras costas  
Qué pagará este pesar del tiempo que se perdió  
De las vidas que costó, de las que puede costar

Lo pagará la unidad de los pueblos en cuestión  
Y al que niegue esta razón la historia condenará  
La historia lleva su carro y a muchos nos montará  
Por encima pasará de aquel que quiera negarlo

Bolívar lanzó una estrella que junto a martí brilló  
Fidel la dignificó para andar por estas tierras  
Bolívar lanzó una estrella que junto a martí brilló  
Fidel la dignificó para andar por estas tierras

**Canción con Todos***Armando Tejada Gómez e**César Isella*

Salgo a caminar  
 Por la cintura cósmica del sur  
 Piso en la región  
 Más vegetal del viento y de la luz  
 Siento al caminar  
 Toda la piel de América en mi piel  
 Y anda en mi sangre un río  
 Que libera en mi voz  
 Su caudal

Sol de alto Perú  
 Rostro Bolivia, estaño y soledad  
 Un verde Brasil besa a mi Chile  
 Cobre y mineral  
 Subo desde el sur  
 Hacia la entraña América y total  
 Pura raíz de un grito  
 Destinado a crecer  
 Y a estallar

Todas las voces, todas  
 Todas las manos, todas  
 Toda la sangre puede  
 Ser canción en el viento

¡Canta conmigo, canta  
 Latinamericano  
 Libera tu esperanza  
 Con un grito en la voz!

Todas las voces todas  
 Todas las manos todas  
 Toda la sangre puede, ser canción en el viento  
 Canta conmigo canta, hermano americano  
 Libera tu esperanza con un grito en la voz

## CAPÍTULO IV - O BRASIL SULAMERICANO

Porque a política não é destino, mas construção humana, sobre condições históricas dadas, a percepção e as iniciativas do Brasil na América do Sul têm de estar orientadas pela necessidade de articular realidades distintas, muitas vezes contraditórias. A integração far-se-á no respeito à diferença, porque não há mais espaço para a homogeneidade da submissão (Marco Aurélio Garcia).

O mundo multipolar sem hegemonias em que todos os Estados obedeçam ao Direito Internacional e procurem resolver suas controvérsias de forma pacífica é o mundo que mais interessa à nação brasileira (Samuel Pinheiro Guimarães).

A América do Sul era um conceito ausente (Celso Amorim)

## **Preâmbulo**

De que maneira os desenvolvimentos a que nos referimos nos capítulos anteriores interferiram na condução da Política Externa brasileira nos anos 2003 a 2014, período de desenvolvimento da primeira experiência de governo de uma frente ampla, hegemônica por um partido de esquerda nascido nas lutas sindicais e populares dos anos 1970/80? Em que essa política externa foi diferente do que já tínhamos e, de outro lado, em quais aspectos apresentou-se como continuidade? Por que esse período histórico merece um capítulo à parte?

A bibliografia e a documentação do período são fartas. Nossa intenção neste capítulo não é documentar os acontecimentos em detalhes, listar tratados, acordos etc. como seria esperado em um trabalho mais afeito ao campo da “história das relações internacionais”. A atenção aqui está voltada aos desenvolvimentos geopolíticos implicados nas definições programáticas do bloco que ascende ao controle do Executivo, um dos “poderes” da complexa formação política do Estado brasileiro. As decisões de política externa, sempre relacionadas às escolhas econômicas e políticas do governo e as lutas que se estabelecem em torno delas, revelam a complexa rede de interesses, projetos societários e alianças entre as diversas classes, frações de classe e grupos de interesse. É sobre essas decisões, especialmente aquelas ligadas a um determinado projeto de integração regional e os grupos políticos que lhe fazem oposição que nos debruçaremos a seguir.

### **4.1 – Política Externa nos Governos do Partido dos Trabalhadores: continuidade ou mudança de rota?**

Conforme Vigevani e Cepaluni (2007), “a política externa de Luiz Inácio Lula da Silva reflete, ao menos em parte, posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores (PT), acumuladas desde sua formação, no final dos anos 1970”. Berringer (2015), por sua vez, sustenta a hipótese de que “houve uma inflexão na política externa do Estado Brasileiro na transição dos governos Fernando Henrique Cardoso para os governos Lula que esteve ligada à nova configuração do bloco de poder, a saber: a trajetória ascendente da grande burguesia interna no interior do bloco no poder”.



Outra linha de interpretação prefere identificar “elementos de continuidade” e apresenta a política externa dos governos petistas como desdobramento lógico do que já vinha sendo construído nos governos anteriores. É o caso do artigo de Vidigal, que exploramos no capítulo anterior em razão das proposições originais que apresenta sobre a existência de um projeto de integração nos governos militares. Esse autor estabelece uma linha de continuidade entre esses projetos e seus desenvolvimentos nos governos seguintes, concluindo que não há uma novidade nos acontecimentos relativos à América do Sul creditados aos governos do PT.

Leite (2011) localiza sua análise da política externa do governo Lula no meio do caminho. A autora localiza as linhas gerais da diplomacia do governo Lula num quadro mais geral de inflexão do comportamento do Brasil no exterior a partir do fim da Guerra Fria. Assim, apesar de ver diferenças, aponta também continuidades entre o Governo Lula e os anteriores (Collor, Itamar, FHC), como o respeito ao multilateralismo, com a “autonomia pela participação”, conforme a interpretação de Gelson Fonseca Jr., que significou o abandono da chamada “autonomia pelo distanciamento” da Ditadura Militar e uma operação de “limpeza de agenda”, que consistiu na adesão, por parte do Brasil, a tratados de direitos humanos, meio-ambiente e armas nucleares. Segundo Leite,

(...) outro aspecto contínuo diz respeito ao regionalismo (...) em contraste com o modelo anterior dos anos sessenta, de caráter estatizante e protecionista do mercado interno, esse novo regionalismo associa-se ao processo de intensificação de fluxos de bens, serviços, capitais e investimento direto estrangeiro, identificado como globalização financeira (...). Outro dado característico do atual regionalismo parece ser a nova esfera geográfica. A partir da gestão de Cardoso na chancelaria em 1992, o conceito de América do Sul passou a prevalecer em relação ao de América Latina, em boa parte, como reconhecimento da associação cada vez maior entre o México e os países da América Central e Caribe com a economia dos EUA. (...) O regionalismo renovado da política brasileira passou a desenvolver-se em duas frentes complementares. Uma delas, prioritária, referia-se à formação e consolidação do

Mercosul. Outro dizia respeito à integração econômica da região sulamericana com base nos eixos de energia, transportes e comunicação (LEITE, 2011: 64,65).

Cervo (2008), por sua vez, enxerga uma mudança paradigmática, na medida em que os governos neoliberais da década de 1990 pautavam a política externa por uma lógica de “normalidade”, ou seja, de inserção externa pela participação nas instituições e regimes internacionais, partindo-se da compreensão de que o Brasil deveria assumir seu pouco peso relativo na política internacional. Para ele, com Lula, assume-se uma postura diversa, em que o Estado é entendido tanto como indutor do desenvolvimento quanto como ator internacional. Assim, se é para estabelecer comparações, o governo Lula teria mais elementos de identificação com os desenvolvimentistas dos anos 1950/60 do que com os governos neoliberais da década de 1990. A influência do país no cenário internacional passa a ser vinculada à sua capacidade de articular coalizões, as quais poderiam conferir ao Brasil maior peso relativo nos fóruns multilaterais, de modo a obter vantagens para o país e apoiar seu desenvolvimento autônomo.

Menezes (2013) também caracteriza a política externa do governo Lula com uma concepção distinta de Estado e desenvolvimento econômico. Conforme este autor,

(...) a partir da eleição de Collor de Mello em 1989 a ideia de construção de um novo modelo de desenvolvimento econômico baseado no direcionamento do país pelas forças do mercado efetivamente preponderou. A partir desse momento, o Brasil iniciaria um rápido e vertiginoso processo de abertura comercial e desestatização da economia em adesão às pressuposições teóricas das vantagens, *per se*, do liberalismo como resposta aos desequilíbrios estruturais da economia brasileira e solução para as discontinuidades no crescimento e desenvolvimento econômico (MENEZES, 2013: 191).

Como vimos, mesmo durante a Ditadura Militar, com exceção do governo Castelo Branco, que promoveu o realinhamento à política dos EUA, a política externa brasileira vinha seguindo um caminho de

relativa autonomia, atendendo às necessidades da indústria nacional, mantendo-se alguns dos princípios consolidados a partir da Política Externa Independente. A mesma burguesia interna que se vinculou às parcelas cosmopolitas e aos militares para frear as reformas (agrária, universitária etc.) e as iniciativas autonomistas do governo Jango, pressionava internamente aos governos militares para a manutenção de algumas linhas da PEI, especialmente no tocante à proteção do mercado interno e à busca de parceiros comerciais. O distanciamento político em relação ao “centro” do sistema visava resguardar o processo de industrialização, embora não se tenha adotado nenhum tipo de medida efetiva para preservar a economia nacional do problema do endividamento externo, fator que manteria o país sob a pressão do sistema financeiro internacional. Os governos da ditadura, altamente centralizados, tinham grande margem de manobra para definir a orientação da política externa, interdita à participação popular e restrita aos círculos institucionais, onde apenas os interesses empresariais mais fortes tinham condições e penetrar. Os governos militares, conforme sugerimos já no capítulo II, deram continuidade ao processo de revolução passiva, operando uma “modernização pelo alto”, tendo logrado afastar as pressões populares por meio da repressão de política.

Durante os anos 1980, a crise da dívida externa foi o principal ponto de conflito do Estado brasileiro com os interesses estadunidenses. A crise foi causada pela elevação das taxas de juros pelos credores estadunidenses durante o governo Reagan. Como os empréstimos<sup>56</sup> tomados à época do “milagre econômico” (1968-73) foram a juros flutuantes, a dívida externa “explodiu”, gerando imensas dificuldades para o governo brasileiro. Manteve-se, no entanto, mesmo sob Sarney, uma linha geral de busca por autonomia política, sustentada pela linha nacional-desenvolvimentista do Ministério de Relações Exteriores, em

---

<sup>56</sup> Os recursos que financiaram a industrialização por substituição de importações, sobretudo o ciclo do II PND (1974-1984), eram fundamentalmente os recursos do PIS e do PASEP, sob a guarda do BNDE, que chegavam à burguesia interna permitindo que ela participasse da substituição importações com a compra de equipamentos para as grandes obras (cf. CASTRO, Antônio Barros de e SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985). Os recursos externos não eram de grande monta, porém o fato de os empréstimos terem sido tomados a juros flutuantes gerou um “efeito bola de neve” a partir das medidas do governo Reagan nos EUA, gerando uma ampliação insustentável da dívida externa.

consonância com os interesses empresariais de expansão de mercados na região. A aproximação com a Argentina, o acordo Sarney-Alfonsín e a formação do Mercosul derivam dessa orientação.

Com Collor, os setores cosmopolitas hegemonzaram a condução política do Estado, com evidente participação dos conglomerados midiáticos, intenso engajamento da burguesia financeira e comercial, interessada na “abertura” econômica do país e a adesão de parte da burguesia industrial aos princípios neoliberais. Passou-se a buscar a inserção internacional pela “modernização”, um eufemismo para adoção do receituário neoliberal na política econômica e, como desdobramento lógico, na política externa. Com a aplicação indiscriminada dos preceitos “novos”, surgidos na esteira da crise dos anos 1970, inaugurados na Inglaterra de Margareth Thatcher e propagados pelas inúmeras agências internacionais, a própria expressão *política industrial* “passara a ser vista como algo necessariamente anacrônico, desnecessário, ineficaz etc. Na realidade, o governo Collor acabaria estabelecendo uma política industrial às avessas, com a ‘Política Industrial e de Comércio Exterior’” (MENEZES, 2013: 193), que promovia a abertura e a exposição das empresas brasileiras à competição internacional e um amplo programa de desestatização.

A aplicação da chamada “convenção neoliberal”, que se generalizava por toda a América Latina – tendo sido a primeira experiência a do Chile, sob a ditadura de Pinochet – traçava uma nova forma de inserção internacional, que passou por um período de abrandamento, nos dois anos do governo Itamar Franco, onde propôs-se inclusive um adensamento das relações entre os países da América do Sul (a ALCSA) e foi retomada em sua forma “pura” sob os governos de Fernando Henrique Cardoso. Como informa Menezes (2013), ao longo do governo FHC, o Brasil optou por não adotar qualquer estratégia governamental de direcionamento econômico; qualquer tipo de política industrial. De forma semelhante ao período Collor, o governo empreendeu uma política industrial também às avessas, fazendo uso dos instrumentos públicos, como o BNDES, para fins de desestatização e exposição das empresas brasileiras à competitividade externa de forma abrupta (MENEZES, 2013: 195).

A Política Externa sob os dois mandatos de FHC pautou-se por duas ideias principais: a de evitar grandes contenciosos e indisposições com o núcleo central da economia mundial, especialmente os EUA, e a inserção passiva no sistema internacional, buscando ampliar intercâmbios financeiros e comerciais (MENEZES, 2013: 196). Vem daí a ideia de “limpeza de agenda”, o que era, na prática, a adesão do Brasil

a uma série de tratados internacionais a que se recusara a participar, nos anos da Ditadura Militar, por entender-se que eram prejudiciais às políticas de indução do desenvolvimento econômico e tecnológico.

Dentre as “regras” a que o Brasil aderiu sob Collor e FHC destaca-se a ratificação, mesmo com fortes críticas vindas de setores do Itamaraty, ao TNP; a adesão ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR); a rapidez na aprovação das reformas econômicas e institucionais, dentre elas as legislações sobre propriedade industrial (1996-97) e direitos autorais; a assinatura do TRIPS, com grande velocidade na sua implementação e adesão voluntária às regras buscadas pelos EUA – um “*trips-plus*”, voluntário, segundo Menezes (2013), em que o Brasil criou regras mais restritivas do que as contidas no TRIPS; a implementação do SIVAM em cooperação com os EUA; o voto favorável à resolução 46/86, de 1991, que revogava a resolução de 1975, aprovada no âmbito da ONU, que equiparava o sionismo ao racismo e a celebração do protocolo 505 em 18/04/2000, que previa a transferência de equipamentos de defesa a baixo custo e, em contrapartida, cedia completamente o controle da Base de Alcântara no Maranhão aos EUA (GUIMARÃES, 2005; MENEZES, 2013; BERRINGER, 2015).

Conforme Menezes (2013) buscava-se, com isso, a construção de uma imagem internacional considerada positiva para o país, apresentando-o como cumpridor de regras e tratados, adepto das prerrogativas legais e institucionais em voga no sistema internacional. Era uma estratégia de inserção internacional “passiva”, resultante, conforme Menezes, de uma posição absolutamente consciente dos formuladores, convencidos de suas teses neoliberais. Segundo o autor, o governo FHC não foi contraditório na interface entre nacional e internacional. Sua percepção sobre desenvolvimento se materializava internacionalmente.

Tatiana Berringer (2015) realizou uma análise bastante completa do problema que desejamos tratar nessa seção, a fim de mostrar as diferenças entre os governos petistas e os governos neoliberais dos anos 1990. Ela mostra como o neoliberalismo tornou-se, a partir da crise dos anos 1970, uma prática política que possibilitou a sobrevivência e a inauguração de “uma nova fase do capitalismo mundial”, em que se consolidou a supremacia do capital financeiro sobre as demais frações das classes dominantes e intensificou-se a monopolização da economia. O discurso da “globalização”, como aponta a autora, mistifica o conteúdo real desse novo processo, que é apresentado como um novo momento histórico em que imperam as novas tecnologias de comunicação, a fluidez das fronteiras e a

“homogeneização das formações sociais”. Propaga-se que não há mais fronteiras, enquanto na prática os Estados passam a garantir os mecanismos essenciais ao funcionamento do sistema.

Conforme Boito Jr. (1999), “a defesa do mercado circunscreve-se apenas e tão somente àquilo que convém aos grandes monopólios e ao imperialismo, na era do capitalismo monopolista e da especulação financeira”. O Estado assume as funções do mercado, regulando a dinâmica da economia, “uma nova relação entre os blocos no poder sob a hegemonia do capital financeiro” (BERRINGER, 2015: 83). Segundo Cruz:

(...) a liberalização de bens e serviços, as cadeias produtivas globais e os fluxos financeiros instantâneos – esses fenômenos não surgem espontaneamente, como propriedades emergentes da economia capitalista. Em grande medida, eles são resultado de decisões e de políticas estatais (CRUZ: 1999, 241 *apud* Berringer, 2015: 83).

Como mostram Duménil e Lévy, sobretudo na política de câmbio e juros, há, na verdade, uma intervenção ainda maior do Estado, o que mostra que o discurso sobre o “fim do Estado nacional” ou sobre “desregulamentação” encobre, na verdade, o deslocamento das funções estatais para a gestão dos negócios financeiros:

Em muitos domínios, o poder estatal foi reforçado. É o caso, principalmente, das políticas monetárias que [...], quase exclusivamente, visam às estabilidades dos preços, a despeito do desemprego que geram. Em todo lugar, os Estados foram os vetores do estabelecimento do neoliberalismo, tanto no plano nacional quanto internacional. As alavancas que os promotores da ordem neoliberal têm a mão são, principalmente, ao nível das empresas, as taxas de juros elevadas [...] e as políticas macroeconômicas (Duménil e Lévy, *apud* Berringer, 2015: 84)

Conforme já apontamos no capítulo I, o neoliberalismo representa, em síntese, uma nova fase do imperialismo, na qual reforçam-se os monopólios e o poder do capital financeiro. Como lembra Berringer, “o Investimento Externo Direto e em carteira tornou-

se a atual via de exportação de capitais e de domínio econômico do imperialismo”.

Do ponto de vista político, as disputas geopolíticas, especialmente pelo acesso aos recursos naturais estratégicos como petróleo se mantiveram. Além disso, os Estados imperialistas e as organizações financeiras internacionais passaram a pressionar os países periféricos para que executassem as políticas neoliberais. Essas orientações conduziram ao que José Luis Fiori e Décio Saes chamaram de “novíssima dependência”.

(...) sob a “novíssima dependência” os efeitos positivos do antigo modelo foram solapados e ampliou-se a exploração financeira da região. A estabilização monetária passou a ser a meta prioritária em detrimento do crescimento e da distribuição de renda; a estatização da dívida externa garantiu a segurança dos credores internacionais e as altas taxas de juros e o câmbio sobrevalorizado garantiram elevados rendimentos ao capital financeiro nacional e internacional. Ou seja, em detrimento do investimento externo no setor produtivo [característica da primeira dependência], o que se constatou foi uma elevação profunda do investimento indireto em carteira (BERRINGER, 2015: 86).

Em outras palavras, ocorreu um processo brutal de ajustamento das economias periféricas, de modo a atender às novas necessidades dos monopólios financeirizados. Como mostra Berringer, o privilégio do capital financeiro, do ponto de vista macroeconômico, traduziu-se pelo tripé: juros altos, câmbio fixo (até 1999) e superávit primário. Tratava-se de uma política monetarista cujo objetivo era a estabilidade econômica. Essa orientação, no entanto, na medida em que renunciava a qualquer forma de política industrial, trouxe perdas significativas para aqueles setores do empresariado nacional que se apoiavam nas políticas de proteção ao conteúdo nacional, estímulo à substituição de importações e incremento do mercado interno. É aí que se inicia uma importante divisão no interior do bloco de poder que deu sustentação ao neoliberalismo nos 1990.

Do ponto de vista ideológico, observou-se a articulação de um consenso entre os empresários em torno da postura neoliberal de questionamento do modelo econômico consagrado nas décadas anteriores. Questionavam, sobretudo, o teor estatista da estratégia desenvolvimentista. Persistiu, porém, um amplo desacordo quanto aos aspectos mais específicos do novo modelo calcado no mercado, notadamente, quanto à forma e ao ritmo de implementação da nova agenda, como a privatização e a liberalização comercial (DINIZ, 2010, p. 106 *apud* Berringer, 2015: 92).

Conforme mostra Berringer, a falta de consenso entre os diversos setores da burguesia pode ser ilustrada pela organização do *Pensamento Nacional das Bases Empresariais* (PNBE) e do *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial* (IEDI).

As duas entidades, criadas em meados da década de 1980 por empresários brasileiros, visavam defender um novo projeto industrial para o país. Mas de certa maneira a política neoliberal unificou as diferentes classes e frações de classe no bloco de poder no Brasil (...) [que esperavam obter] vantagens com a implantação e consolidação do neoliberalismo, sobretudo com a flexibilização das leis trabalhistas e com a redução dos gastos com as políticas sociais (...). As classes médias e parte das classes populares também aderiram ao programa neoliberal. (...) “formou-se uma frente política conservadora” (SAES, 2001: 84-85 *apud* Berringer, 2015: 90).

Ainda que tenha imperado por algum tempo esse “consenso neoliberal”, sob a direção do capital financeiro internacional – representado nos países dependentes pela burguesia cosmopolita, que funciona como intermediária dos interesses externos dentro da formação nacional – as perdas geradas para os demais setores passaram a acentuar uma divisão no bloco de poder, entre “neoliberais ortodoxos e neoliberalistas moderados”, conforme Boito Jr. (1999), que foi se acentuando na medida em que as crises internacionais atingiam o Brasil e a desindustrialização se acentuava, em razão do crescimento



exponencial das importações, da política de juros altos e da ausência de políticas de proteção à indústria nacional. Martuscelli (2012) “defende que a burguesia interna brasileira teria apresentado resistências seletivas à política econômica do governo Collor, em especial ao ritmo em que implementou-se a abertura comercial, motivo pelo qual ela teria sido a fração dirigente do impeachment em 1992” (Berringer, 2015: 92).

No tocante aos processos de privatizações, ocorridos ao longo dos governos Collor e FHC, apenas os setores ligados ao capital financeiro e o capital monopolista foram favorecidos, processo que ocasionou também o surgimento de uma “*nova burguesia de serviços*” (Berringer, 2015), ligada especialmente ao setor bancário. Conforme nosso estudo, realizado em 2007<sup>57</sup>, houve nessa fase também uma importante ampliação do assalariamento ligado ao setor de serviços que, se não ocasionou diretamente uma mudança *quantitativa* na massa de assalariados (esta ocorreu devido ao desemprego massivo e ao crescimento do trabalho “autônomo”, de camelôs, ambulantes, pequenos artesãos e prestadores de serviços, que ampliou-se significativamente nos anos 1990, tanto em razão das crises econômicas quanto da reestruturação produtiva e da desindustrialização), trouxe uma mudança *qualitativa*, na medida em que deslocou setores importantes dos assalariados para funções onde inexistem, ou não é facilmente identificadas, a produção “material” de riqueza, o que dificulta as estratégias de luta baseadas no questionamento da apropriação do produto do trabalho. O pensamento neoliberal ganhava, assim, espaço também entre as classes trabalhadoras, seduzidas pelo discurso da “flexibilização” do trabalho, do trabalho a domicílio e do “auto-emprego” – um eufemismo para trabalho precário.

Simultaneamente, um movimento rápido de expansão do ensino privado e de adaptação das universidades e centros de pesquisa a uma lógica compatível com a “globalização” alterou sensivelmente o direcionamento da produção de conhecimento, em uma substituição bastante veloz da crítica social pela adesão aos princípios gerais do neoliberalismo. Nas humanidades observou-se a substituição dos estudos da “marginalidade social” e das classes sociais, bastante comuns nos anos 1970/80, e da busca por soluções para o subdesenvolvimento apoiadas sobre as teorias marxistas pelos estudos econométricos, microeconômicos e pela adoção sistemática de metodologias neoclássicas nos cursos de graduação e pós-graduação.

---

<sup>57</sup>COITINHO, Rita M. A classe trabalhadora frente às mudanças no perfil do assalariamento. Dissertação de mestrado. Brasília, UnB, 2007.

Empreendedorismo, flexibilização, globalização, privatização etc. são terminologias amplamente adotadas nos anos 1990, somadas à arrasadora hegemonia da produção literária, musical e cinematográfica estadunidense, causando a quebra, ou sua compra por conglomerados estrangeiros, das poucas gravadoras e produtoras nacionais. Esse “caldo de cultura” que se espalhou pelo Brasil (e pela América Latina) ajuda a explicar por quê, apesar do desemprego, dos déficits crescentes na balança comercial devido ao aumento das importações, da desindustrialização<sup>58</sup> e do estrangulamento do mercado interno, Fernando Henrique Cardoso tenha conseguido ser reeleito, em primeiro turno, em 1998.

Dentro do aparato de Estado, FHC promoveu também uma agenda de reestruturação, conferindo a certas carreiras – especialmente Banco Central, Receita Federal, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Tesouro Nacional etc. – um perfil tecnocrático aos moldes do que era ensinado nos cursos oferecidos pelas instituições multilaterais. A criação da ENAP – Escola Nacional de Administração Pública – possibilitou a formatação de um pensamento burocrático ajustado aos novos preceitos, garantindo a implementação, em todas as esferas de governo – bem como sua defesa, por parte dos próprios funcionários de carreira – dos princípios “de gestão” do neoliberalismo.

Internamente ao Itamaraty, conforme Saraiva (2011), a reorientação da política externa, já no governo Collor, acirrou uma divisão entre seus quadros, levando à formação de dois grupos políticos majoritários, que ela denomina “institucionalistas pragmáticos” e “autonomistas”. A oposição entre esses dois grupos teria se consolidado e acirrado ao longo da década de 1990. De acordo com a autora, o primeiro grupo se fortaleceu durante os governos FHC e, partidariamente, encontra-se no espectro do PSDB e DEM. O outro grupo, por sua vez, exerceu papel de oposição durante os governos FHC e se fortaleceu com a ascensão de Lula.

Essa conceituação de Miriam Saraiva aproxima-se daquela clássica divisão ideológica localizada nos anos 1960, entre *globalistas* – agora “institucionalistas pragmáticos” – e *nacional-desenvolvimentistas* – os atuais “autonomistas”. Nossas leituras, especialmente de discursos e conferências promovidos pelo Itamaraty e a Fundação Alexandre de Gusmão sugerem que os “autonomistas” mantêm-se de fato no âmbito

---

<sup>58</sup> Em 2000, 46% das quinhentas maiores empresas no Brasil eram estrangeiras, sendo que em 1989 as estrangeiras eram apenas 30%, conforme informa Berringer (2015).

das teorias desenvolvimentistas e, entre eles, há uma tendência à defesa do regionalismo e das coalizões, entendidas como mecanismos de ampliação do poder de negociação. Os globalistas demonstram um entendimento diverso do regionalismo, limitado à abertura do comércio, uma vez que não consideram viável uma postura mais assertiva, na medida em que faltaria ao Brasil os recursos de poder para tanto. Um olhar mais atento dá conta de que o “globalismo” é exatamente aquela postura intelectual que definimos no segundo capítulo como “cosmopolita”. São elementos das classes sociais dominantes, ou a eles intelectualmente ligados, que se entendem como parte de uma categoria que Huntington, em seu *Clash of Civilizations*, identificou como “transnacional”: todos falam inglês, além da língua materna; viajam muito (a trabalho, por lazer etc.), compram no exterior, assistem mais ou menos aos mesmos filmes, ouvem as mesmas músicas e leem os mesmos autores, têm gostos alimentares semelhantes. Não participam da vida cotidiana de suas nações de origem, seu único vínculo são os negócios – ou, no caso dos altos funcionários, o vínculo empregatício, público ou privado. Essa “classe transnacional”, que seria mais apropriadamente caracterizada segundo a noção de cosmopolitismo, de Gramsci, não é exatamente uma classe, mas um grupo social identificado com a burguesia financeira e comercial, com os monopólios multinacionais e as instituições multilaterais. São os “gerentes”, da clássica definição de E. O. Wright (1979). Ocupam espaços decisórios, inclusive na hierarquia estatal, constituindo uma “elite burocrática” capaz de blindar as estruturas de Estado às políticas governamentais ou a assumir um papel desestabilizador, como veremos adiante.

Ocupando o segundo plano do bloco de poder que dava sustentação aos governos de FHC, estavam os interesses da burguesia interna. Inscrevem-se dentro desse arco de interesses as iniciativas dos anos 1990 de manutenção de uma agenda de diversificação de parcerias, como a CPLP, alguma proximidade com a China, a Índia e a Rússia e, principalmente, o Mercosul. Resultante das contradições internas ao bloco no poder, a ação do governo em alguns fóruns internacionais teve que ser mais assertiva, como no caso das divergências com os Estados Unidos na OMC: a questão da quebra de patentes dos remédios para AIDS, a abertura do painel do algodão em 2001; as queixas formais apresentadas pelo Japão em 1996 e pelos EUA em 1997 contra o acordo automotivo brasileiro de 1995 (BERRINGER, 2015).

O Mercosul, neste quadro, teve um papel dúbio, na medida em que serviu tanto à abertura comercial, quanto ao aumento das exportações de manufaturados. Crítico da criação da Tarifa Externa

Comum, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães considera como “míope” a estratégia brasileira de abandonar o modelo político de cooperação Brasil-Argentina e trocá-lo pelo modelo neoliberal do Mercosul.

O esquema do Mercosul diante das assimetrias excessivas mesmo entre os dois principais países, da inexistência de políticas econômicas comuns e das tensões políticas causadas pelos dois outros parceiros muito menores, livre-cambistas e importadores, levaria à manietação da política comercial brasileira (e argentina), à crise interna do Mercosul e a tentativas de resolvê-la pela *radicalização* do Mercosul em termos de liberalização comercial e por meio de propostas utópicas de institucionalização. O Mercosul e sua TEC, as políticas cambiais como o *currency board* (paridade fixa) argentino e o câmbio quase fixo brasileiro e as políticas de privatização e desregulamentação somente poderiam levar ao que levaram: desnacionalização das economias, aumento da vulnerabilidade externa, ameaça permanente de crise de pagamentos, subordinação crescente ao FMI (e aos EUA), exclusão social, desarticulação institucional, ressentimento entre os dois países, fenômenos que somente não chegaram a ser tão graves no Brasil quanto na Argentina graças ao fato de que a execução dessas políticas no Brasil foi desacelerada no período de 1992 a 1994 (GUIMARÃES, 2005: 357).

A Tarifa Externa Comum, um instrumento do chamado “regionalismo aberto”, trouxe a redução drástica das tarifas de exportação extrablocos, o que ampliou exponencialmente as vantagens de instalação de filiais de empresas estrangeiras (ou favoreceu as que já estavam instaladas). Conforme Bastos, “um dos impactos da abertura comercial sobre a integração regional foi o de reforçar a orientação das filiais estrangeiras instaladas no Brasil para exportações em direção ao mercado sulamericano, sobretudo nos ramos mais intensivos em tecnologia e escala” (BASTOS, 2012: 35). Ao mesmo tempo, argumenta Berringer, “a burguesia industrial brasileira também se beneficiou desse

processo, pois com a redução das tarifas alfandegárias intrabloco houve um aumento expressivo das trocas comerciais entre os países-membros”.

De acordo com essa autora, o Mercosul pode ser interpretado como um subproduto do neoliberalismo, uma vez que aprofundou a abertura comercial. Por outro lado, criou um considerável espaço econômico para a indústria brasileira e aumentou o poder de barganha do país face às negociações da Alca e Mercosul-União Europeia. Diante disso, “O Estado brasileiro empenhou-se em consolidar e expandir [o Mercosul]: agregar outros Estados sulamericanos que integravam a Associação Latinoamericana de Integração (ALADI) e incentivar a formação da ALCSA” (BERRINGER, 2015:111).

Ainda conforme a autora, a burguesia industrial brasileira passou a se mobilizar para estabelecer relações com as burguesias industriais dos demais países membros além de instruir e incentivar os empresários brasileiros nesse novo processo de internacionalização. Desta maneira, ainda que inicialmente a participação do empresariado nas negociações do Mercosul tenha sido baixa, aos poucos órgãos como a FIESP passaram a marcar presença e exigir participação nos processos de negociação, de maneira que, no final dos anos 1990, as negociações eram precedidas de editais que informavam o que viria a ser negociado. A própria CNI passou a participar do conselho industrial do Mercosul desde 1994 e em 1996 foi criado o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), “espaços privilegiados de articulação das burguesias do Cone Sul” (BERRINGER, 2015).

A burguesia industrial, bem como parte da burguesia comercial *export-import* abraçaram o Mercosul como política prioritária e a ideia de articulação com o restante da América do Sul ganhou força. No entanto, passava a ocupar o primeiro plano da agenda regional a proposta, emanada do Departamento de Estado dos EUA, da Área de Livre Comércio das Américas, cujo formato consolidaria a região como um espaço de exclusividade para os interesses monopolísticos estadunidenses. Alguns setores do empresariado brasileiro, especialmente a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), viam a proposta com simpatia, uma vez que esperavam que o acordo traria também a redução das barreiras e subsídios agrícolas por parte dos EUA. A política externa revelava-se como esteio do consenso neoliberal, na medida em que promovia o retorno à “aliança prioritária” com os EUA e a aceitação dos princípios contidos nos regimes internacionais, o que se coadunava com a abertura comercial promovida pelo Mercosul.

A ALCA, porém, foi-se mostrando indefensável mesmo para alguns dos setores que haviam aderido às teses neoliberais. Ainda sob FHC, as negociações da ALCA assumiram um ritmo lento. No decorrer das negociações, diante da inflexibilidade dos estadunidenses, a maior parte do empresariado brasileiro passou a temer o acordo e a pressionar o governo a não ir adiante. A própria CNA, diante da negativa estadunidense em ceder na questão dos subsídios agrícolas, perderia, adiante (já no governo Lula), suas ilusões. Somou-se a isso a unidade dos setores populares – partidos, movimentos e até a Igreja Católica –, já em luta contra o neoliberalismo durante toda a década de 1990, em uma grande campanha contra a ALCA, que ganhou as ruas e fortaleceu também a posição da candidatura de Lula.

Como avalia Celso Amorim, o que estava de fato em jogo nas negociações da ALCA eram os próprios consensos do neoliberalismo.

A motivação de muitos que defendiam a ALCA em seus países era baseada em convicções, não em interesses subalternos. Havia uma expressão comum na época, *lock-in*, em relação às políticas econômicas. Significava que essas políticas não podiam ser mudadas. Você fazia um acordo do tipo da Alca, como foi o Nafta no México, e tinha “*locked-in*”, uma política com certas características no que diz respeito à ausência de política industrial, a grande abertura de seu mercado para o exterior, à aceitação de políticas de investimentos, que privilegiavam o investimento estrangeiro em relação ao nacional, às normas de propriedade intelectual que iam além daquelas que a OMC exigia.

(...) O mais importante era que, ao concluir um acordo do tipo ALCA (como havia sido o Nafta), essas políticas econômicas estariam *locked in* – quer dizer, estariam congeladas, estabelecidas, gravadas na pedra (AMORIM, 2011: 499-500).

De acordo com o ex-chanceler, um episódio em especial revela essa inclinação de grande parte dos dirigentes latinoamericanos a aceitar a ALCA como uma espécie de “atestado de bons antecedentes” frente ao neoliberalismo. Ele conta que em uma reunião, ocorrida em 1994 (quando era chanceler do governo Itamar), perguntou ao chanceler argentino, Guido di Tella, qual era o interesse da Argentina na expansão

do Nafta (a expansão do Nafta precedeu a ideia da ALCA), já que sua produção, tal qual a brasileira, era concorrente dos EUA. Di Tella respondeu que “o que a Argentina buscava era antes um ‘certificado de qualidade’ do que vantagens comerciais” (AMORIM, 2011:500).

A defesa do Mercosul, encampada pelo empresariado nacional, chocava-se com os interesses cosmopolitas, alinhados em torno da proposta da ALCA, posição que, conforme revela Amorim (2011), refletia-se também no jogo interno do Itamaraty. A burguesia industrial brasileira passara a conferir grande peso ao Mercosul na segunda metade da década de 1990. Conforme Berringer (2015), na Revista da Indústria [nº5, ano 1, 05 de agosto de 1996] a FIESP defendia o Mercosul e a possibilidade de igualdade de condições de concorrência intrabloco. Assim, “essa fração passou a ter que pensar estrategicamente a integração regional” (Berringer, 2015). Foi diante dessas pressões que o próprio Fernando Henrique Cardoso convocou a primeira Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul, a respeito da qual, relata Amorim (2011), houve grande oposição a partir de dentro do próprio Itamaraty – os mesmos setores que consideravam a ALCA uma boa estratégia. Nasceu também no próprio governo FHC, em setembro de 2000, a IIRSA, que consistia em um apanhado de projetos de infraestrutura, os quais atendiam algumas das reivindicações da burguesia industrial, que cobrava estímulos às exportações. No entanto, conforme Bastos (2012), no seu nascimento, a IIRSA privilegiava a expansão de corredores de exportação extrabloco – a iniciativa seria redesenhada e orientada “para dentro” da América do Sul com o governo Lula.

Essa posição encapada por setores da burguesia, no final dos anos 1990, chocava-se com alguns dos princípios do consenso neoliberal ou, ao menos, com sua face mais radical. Se de um lado o Mercosul propiciou a intensificação da abertura comercial, especialmente a partir da Tarifa Externa Comum, de outro a pressão de alguns setores industriais levou o governo federal a ter que ceder em algum tipo de política industrial. Federações patronais como a FIESP e ABIMAQ, passaram a exigir do governo restrições à política de abertura comercial e a redução dos juros, promovendo inclusive uma “marcha” do empresariado a Brasília em 1996. Não houve alteração substancial na política de abertura, porém algumas concessões foram feitas, como a criação de barreiras tarifárias e não tarifárias para têxteis e brinquedos. Essas concessões foram centrais para manter esse setor alinhado à candidatura de FHC à reeleição, mas esse apoio dissolveu-se logo nos primeiros anos do segundo governo.

Como mostra Diniz

Os últimos anos da década de 1990 revelaram algumas mudanças [...] do ponto de vista da configuração das forças políticas, surgiram fortes indícios de uma ruptura do consenso em que se sustentou o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, baseado na prioridade absoluta da meta de estabilização econômica e disciplina fiscal. No meio empresarial, verifica-se importante fissura no apoio da classe às políticas governamentais. O IEDI, através de um documento amplamente divulgado, a *Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial*, e a FIESP (...) assumem uma postura crítica à agenda de reformas. Questiona-se, sobretudo, a forma que assumiu a abertura econômica, o tratamento privilegiado às empresas estrangeiras, o fechamento do processo decisório e a ausência de política industrial (Diniz, 2010: 110 *apud* Berringer, 2015).

Diante da desindustrialização, do avanço das negociações da ALCA – que, temia-se, esvaziaria o conteúdo das recentes iniciativas voltadas à América do Sul – e da condição de segundo plano a que fora relegada a fração industrial da burguesia, uma parcela da burguesia brasileira passou a se aglutinar “enquanto uma fração que veio a adquirir contornos de burguesia interna” (Berringer, 2015), contribuindo para a vitória eleitoral do candidato do Partido dos Trabalhadores, Lula, em 2002. A frente que se formou em torno da candidatura de Lula pode ser entendida como uma “frente neodesenvolvimentista”, uma vez que o programa trazia a rejeição de grande parte da agenda neoliberal e anunciava a retomada de políticas de incentivo ao crescimento industrial.

O governo eleito em 2002 era resultado de uma aliança complexa: partidos de esquerda e socialistas, compostos por lideranças sindicais, sem-terra e estudantis, setores da igreja, movimentos identitários e setoriais – de mulheres, de negros, quilombolas, indígenas, etc. – junto à burguesia interna, representada por partidos do espectro político “democrático”, representada na figura do vice-presidente, José de Alencar, um industrial do setor têxtil, um dos setores mais atingidos pela abertura comercial dos anos 1990.



Como avalia Garcia (2013), no início do século XXI o fracasso do neoliberalismo provocou uma “onda renovadora” que permitiu as sucessivas vitórias da “Concertación”, no Chile, de Lula no Brasil, de Néstor Kirchner na Argentina, de Tabaré Vazquez no Uruguai, depois Lugo no Paraguai, Evo Morales na Bolívia, Rafael Correa no Equador. No entanto, as condições em que esses presidentes foram eleitos e puderam governar eram bastante diferentes. No Brasil, quando Lula foi eleito, não havia correspondência entre as votações do executivo e do legislativo. Assim,

(...) cabia ao presidente construir uma maioria parlamentar, em base a acordos programáticos e a formação de um Ministério que refletisse a coligação hegemônica. O exemplo brasileiro expõe as vantagens e as desvantagens do que se tem chamado comumente de “presidencialismo de coalizão” (GARCIA, 2013: 10).

Dentro dessa estrutura de coalizão é que se reapresentou o programa do Partido dos Trabalhadores, após um grande número de ajustes e restrições, de modo a garantir a unidade da coalizão. Essas restrições e ajustes foram apresentadas por Lula, em seu primeiro discurso depois de eleito, a conhecida “Carta aos Brasileiros” (anexo II). Nela, Lula anunciou a manutenção da maior parte dos princípios macroeconômicos, de forma a evitar a desestabilização do “mercado” – um eufemismo para “chantagens” da banca financeira. Também foram anunciadas as linhas gerais da política externa e, o que tornaria seu governo mundialmente reconhecido – e transformaria a vida de milhões de famílias em pouco mais de oito anos –, um amplo programa de combate à fome e distribuição de renda.

No tocante à integração regional, Antônio Patriota, chanceler do primeiro governo Dilma, eleita em 2010, sintetiza:

No nosso entorno, a própria definição do que era percebido como regional mudou. O que estava sobre a mesa naquele momento [2003] era um projeto liderado pelos Estados Unidos, a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), e mecanismos de coordenação preexistentes, entre os quais a Organização dos Estados Americanos (OEA). O Mercado Comum do Sul (Mercosul) já existia, mas com uma composição menor e abrangência

limitada. Havia a Comunidade do Caribe (Caricom), um esforço de integração centro-americana, e o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), entre Canadá, Estados Unidos e México. A política externa do presidente Lula lançou novo olhar sobre essa região. Em primeiro lugar, identificou a América do Sul como espaço privilegiado de atuação da diplomacia brasileira (PATRIOTA, 2012:18).

Como veremos adiante, a política externa iniciada em 2003 partiu de premissas muito diferentes das que a antecederam, embora uma visão superficial dê conta de que apenas houve continuidade da maior parte das iniciativas anteriores. Na verdade essa “continuidade” sofreu alterações em qualidade, na medida em que o novo governo, conforme ressalta Maria Regina Soares de Lima (2012), buscou “conferir um sentido político claro ao relacionamento regional, não apenas com vistas a conferir um peso político à América do Sul, mas com o propósito de gerar identidade e solidariedade fortes”.

Esse “sentido político claro” está ligado, como abordaremos a seguir, à identidade do PT e às suas relações com os outros partidos de esquerda e socialistas da América Latina.

## **4.2 - O PT e o projeto popular de integração**

Para compreender as inovações, avanços e limites da política externa dos anos em que o PT esteve na presidência da república, partimos da ressalva feita por Antonio Gramsci, segundo a qual é

(...) necessário levar em conta o grupo social do qual o partido é expressão e setor mais avançado. Logo, a história de um partido não poderá deixar de ser a história de um determinado grupo social. Mas este grupo não é isolado; tem amigos, afins, adversários, inimigos. Só do quadro complexo de todo o conjunto social e estatal (e frequentemente com interferências internacionais) resultará a história de um determinado partido. Assim, pode-se dizer que escrever a história de um partido significa exatamente escrever a história geral de um país, de um ponto de vista

monográfico, destacando um seu aspecto característico. Um partido terá maior ou menor significado e peso na medida em que a sua atividade particular pese mais ou menos na determinação da história de um país.” (GRAMSCI, 1989:25)

O PT, partido fundado em fevereiro de 1980, deve ser entendido como resultante de um processo de renascimentos e reorganização das lutas populares que conduziram à crise final da Ditadura Militar, a qual, diante do quadro de estagnação econômica, passados os anos de crescimento do chamado “milagre”, já não dispunha dos meios políticos para manter o regime apenas com base na repressão.

As organizações de esquerda que restaram eram frágeis e numericamente insignificantes, muito combatidas pela perseguição política, especialmente aquelas que apostaram na luta armada. O PCB, até então o maior partido comunista e operário, esvaziava-se pela ação de uma direção revisionista que implementaria um direcionamento conciliatório, esvaziando o partido e comprometendo sua liderança entre os setores organizados dos trabalhadores, a qual viria a dar o golpe final, sob a direção de Roberto Freire, ao final dos anos 1980, transformando-o em PPS. Já em 1980 seu maior dirigente, Luiz Carlos Prestes, deixara o partido, registrando suas razões no documento intitulado “Carta aos Comunistas”, onde acusava a direção de compactuar com práticas de traição aos trabalhadores e abandono da linha revolucionária e do socialismo. O PCdoB, golpeado pela derrota da Guerrilha do Araguaia e pelo assassinato de seus dirigentes no episódio da Chacina da Lapa (1976), era dirigido por um grupo exilado na Albânia, cujo modelo inspirava a tática partidária – orientação que foi abandonada nos anos 1980.

A fundação do PT resultou da articulação de grupos diversos, como aqueles ligados ao “novo sindicalismo”, surgido com as grandes greves operárias do ABC, que inspiraram movimentos semelhantes em outros centros industriais do país; as comunidades eclesiais de base (coletivos que se reuniam nas igrejas e pastorais), que deram origem a diversos movimentos populares, em bairros, comunidades, no campo etc.; os “sobreviventes” (REGALADO, 2008) da ditadura, militantes que foram para o exílio, que atuaram em coletivos que lutaram contra o regime, muitos na guerrilha urbana ou rural, sobreviventes das prisões e perseguições. Esses coletivos convergiram para o “movimento Pró-PT”, lançado em 1979, e sintetizavam o anseio pela redemocratização,

combinada à luta pela divisão da riqueza produzida nos anos do “milagre”, que foram também os anos de maior concentração econômica do capitalismo nacional. Essa junção de organizações é importante para compreender os nuances do programa e os debates internos ao partido, organizado como uma grande federação de correntes de esquerda, social-democratas e socialistas.

Essa “nova esquerda” não era um fenômeno exclusivamente brasileiro. Como descreve Regalado (2008),

Em meio à crise terminal da bipolaridade mundial do pós-guerra, com a invasão estadunidense ao Panamá (1989), a derrota “eleitoral” da Revolução Popular Sandinista na Nicarágua (1990), a desmobilização de uma parte importante dos movimentos guerrilheiros na Colômbia (1990-91) e assinatura dos Acordos de Paz em El Salvador (1992), conclui-se a etapa da história da América Latina aberta pelo triunfo da revolução Cubana, e se inicia outra em que predominam a mobilização social e a competência eleitoral da esquerda dentro da democracia burguesa, cujos postulados formais se aplicam, pela primeira vez, em toda a região – exceto em Cuba (REGALADO, 2008:24).

Essa “nova etapa” coincide com a expansão do neoliberalismo e sua “combinação” com o princípio democrático consubstanciado no *Compromisso de Santiago do Chile*, assinado em 1991 no âmbito da OEA, na esteira do processo de renovação do Sistema Interamericano. O compromisso estabeleceu a democracia representativa como única forma de governo legítima no continente americano. Para além de ser uma “vacina” contra o reingresso de Cuba na Organização (suspensa desde 1962 em razão de não renunciar aos princípios de sua revolução, mas fundamentalmente por identificar-se com o socialismo soviético em plena Guerra Fria), o Compromisso de Santiago foi idealizado como barreira a mudanças indesejadas de regime, o que foi muito bem recebido por organizações de esquerda e democratas de todo o continente, pois parecia ser também uma proteção contra novas

ditaduras militares. Para Roberto Regalado (2008) esse acordo, e outros subsequentes, tinham um único objetivo: impor um esquema único de *democracia neoliberal*, sob a fachada do que ele denomina *Governabilidade Democrática* (a que já nos referimos no capítulo I).

O que explica a adesão dos partidos e organizações de esquerda da América Latina ao projeto do imperialismo? Em primeiro lugar, não havia ainda clareza quanto a utilidade dessa orientação para a implementação da agenda neoliberal. Além disso, como mostra Regalado,

(...) Três fatores explicam a sublimação da democracia burguesa por parte daquela esquerda que brotava, ou renascia para a legalidade ao final da década de 80: o deslumbramento provocado pelo que, salvo as exceções do Chile e do Uruguai, era sua primeira aproximação dos atributos formais da democracia burguesa, em uma região cuja história está repleta de governos ditatoriais, oligárquicos e populistas; o fato de que esse momento ocorria em um dos piores momentos das ideias revolucionárias e socialistas, ou seja, durante a crise terminal da URSS; e a interpretação por parte dessa esquerda, do apoio dos governos estadunidense ao “processo de redemocratização” como garantia do fim das ditaduras e não como uma maneira de restringir a nascente democracia (REGALADO, 2008:24).

O Partido dos Trabalhadores, segundo colocado na eleição de 1989, e a Frente Ampla uruguia seriam o “exemplo paradigmático” (Regalado, 2008) dessa nova esquerda que surgia. Também no México, a votação de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato da Frente Democrática Nacional, em 1988 – que só não se tornou presidente em razão de uma escandalosa fraude eleitoral –, foi motivo de grande entusiasmo para essa nova esquerda latinoamericana, pois desenhava-se a possibilidade de chegada ao poder pela via democrática.

Foi nesse contexto de aposta na saída institucional que o PT lançou a ideia de uma articulação de partidos de esquerda latinoamericanos. O “Encontro de Partidos e Organizações de Esquerda da América Latina e Caribe”, convocado para os dias 02 a 04 de julho de 1990 no Hotel Danúbio, em São Paulo, nasceu de uma conversa entre Lula e Fidel Castro, ocorrida em Havana no ano anterior e viria, com algum esforço das organizações “centrais” – como o PT e o Frente Amplio, mas também o Partido Comunista de Cuba, dentre outros –, transformar-se, como passar dos anos, em um fórum (quase) permanente, que ficou conhecido como Foro de São Paulo.

Na avaliação de Valter Pomar (2012), o Foro caracterizou-se, desde o início, por uma multiplicidade de visões, que refletiam as principais linhas de desenvolvimento teórico e prático da esquerda latinoamericana. O que não impediu que se produzisse, com o acúmulo de debates, uma certa concepção do processo de transformação latinoamericano, ainda que com grandes – às vezes inconciliáveis – diferenças entre seus membros. Como afirma Pomar,

O Foro de São Paulo é plural, do ponto de vista ideológico. Ele não é uma organização comunista ou socialista e tem no seu interior desde partidos nacionalistas até comunistas, passando por toda a gama de forças que possuem em comum uma visão contrária ao neoliberalismo e à ingerência imperialista. (...) Entra nesse tópico a defesa de *um novo padrão de soberania, que se articule com a ideia da integração regional e com a ampliação dos patamares de democracia, igualdade e bem-estar social* (POMAR, 2012: 115 – grifo nosso).

Dentre os acúmulos do Foro, destaca-se a noção de que “a integração é um processo de longa duração, multifacetado e estruturante” (POMAR, 2012: 115), que poderia ser compreendido, ainda segundo o argumento de Pomar, sob três dimensões: 1) a criação de uma “soberania popular regional”, o que implica em buscar que o processo de integração seja apoiado e sustentado pelos povos dos países latinoamericanos; 2) a dimensão econômica, que significa a articulação das estruturas produtivas e a integração física, por meio de estradas, pontes, vias fluviais e marítimas etc.; 3) e uma terceira dimensão, que Pomar qualifica como uma “dimensão de longuíssimo prazo”, que seria

de natureza cultural, “tendo em vista gerar uma visão de mundo latinoamericana e caribenha” (POMAR, 2012: 115). Essa terceira dimensão é, claramente, tributária das articulações das décadas anteriores, na defesa da Revolução Cubana, na acorrida solidária de militantes de toda a América Latina para apoiar a Revolução Sandinista, da convivência no exílio e da identidade gerada pelas canções e movimentos estéticos libertários, que compõem a simbologia e o imaginário dos encontros e fóruns da esquerda latinoamericana<sup>59</sup>.

Essa concepção produzida no Foro de São Paulo, bem como movimentos mais amplos como os que redundaram nas várias edições do Fórum Social Mundial, ocorridos em Porto Alegre, em 2000, 2001, 2002 e 2003, cujas administrações municipais do PT serviam de modelo para outros partidos de esquerda do continente – especialmente de que era possível chegar ao poder pela via eleitoral e fazer mudanças que levassem ao aprofundamento democrático –, influenciou decisivamente a concepção de relações internacionais do PT e viriam a constar no programa da coligação eleita em 2002.

Essa síntese é necessária para sustentar o argumento de que as ideias que adentram ao governo que se iniciou em 2003, embora absorvam muito do que já vinha sendo desenvolvido nas próprias estruturas do Estado – especialmente pela linha nacional-desenvolvimentista, ou autonomista, do Itamaraty –, são tributárias de uma tradição que tem bases no materialismo histórico, apropriado e reinterpretado pelos diversos coletivos socialistas latinoamericanos, que produziram, à luz das experiências locais, suas próprias avaliações, muito particulares, dos fenômenos do século XX, desde a revolução russa de 1917 e o “socialismo real” e as razões de sua queda, até a revolução Cubana, as guerrilhas dos anos 1970/80, as lutas por libertação nacional, os movimentos de não alinhados e o terceiro-mundismo. Embora tenha tido que fazer muitas concessões programáticas em razão da ampla aliança que levou à vitória eleitoral de 2002, o PT não se apresenta como expressão da burguesia, mas como seu contraponto, produzindo sua proposta alternativa de desenvolvimento nacional articulada a uma visão de construção de um contexto internacional generoso, solidário.

O programa de 2002, no subtítulo “o nacional”, sintetizava essa concepção, que depois seria desdobrada nas orientações da Política Externa:

---

<sup>59</sup> Quem frequenta essas reuniões, há de recordar-se do coro, sempre presente: “Alerta que camina el palo de Bolívar por América Latina!”

Um verdadeiro projeto de nação para o Brasil deve incorporar, simultaneamente, e de modo articulado, um conjunto de atributos: inclusão social – isto é, erigir o social como eixo do desenvolvimento; equacionamento da questão federativa, preservando e valorizando a diversidade das culturas regionais; *aprofundamento da democracia*, sustentando uma efetiva cidadania política ativa, abrindo-se para a sociedade sem reacear os conflitos sociais; amparar-se num Estado democratizado, ágil e desprivatizado, dotado de autonomia para a formulação e a gestão da política econômica nacional e da regulação social dos mercados; enfim, *inserir-se da maneira soberana no mundo* (Programa de 2002, ponto 45, ver anexo I. Grifos nossos.).

Essa inserção soberana no mundo desdobrava-se na superação do endividamento externo, na regulamentação do envio de divisas, na formatação de uma política industrial e na ampliação das exportações. Em relação à Política Externa, o programa apontava para a integração latinoamericana, a diversificação de parcerias, a aposta no multilateralismo e a recusa do modelo da ALCA:

52 - Em sexto lugar, a consolidação da vocação de multilateralidade do comércio exterior brasileiro mediante políticas direcionadas à diversificação de mercados, ao fortalecimento e *ampliação do Mercosul e à retomada do projeto de verdadeira integração latino-americana*, ao estabelecimento de programas de cooperação econômica e tecnológica com potências emergentes como a Índia, a China, a África do Sul, entre outras, à desconcentração e diversificação do setor exportador e, finalmente, ao estabelecimento de alianças específicas com empresas estrangeiras para uma política qualificada de re-substituição de importações.

53. Quanto à ALCA, tendo em conta a avaliação já efetivada, não se trata de uma questão de prazos ou de eventuais vantagens nesse ou naquele setor. *Tal como está proposta, a ALCA é um projeto de anexação*



*política e econômica da América Latina aos EUA, cujo alvo principal, pela potencialidade de seus recursos e do seu mercado interno, é o Brasil.* O que está em jogo, então, são os interesses estratégicos nacionais, é a preservação de nossa capacidade e autonomia para construir nosso próprio futuro como nação. Em outras palavras, rechaçar essa proposta, tal como está sendo apresentada, é um requisito essencial para viabilizar o objetivo de redução de nossa dependência e vulnerabilidade externas (Programa de 2002, pontos 52 e 53, ver anexo II. Grifos nossos.).

Após a eleição, em razão das pressões externas, especialmente dos “mercados” – que, como já demonstramos, é um eufemismo para a burguesia financeira, no controle do sistema imperialista –, mas também das pressões das próprias elites econômicas locais, Lula apresenta sua “Carta aos Brasileiros” (anexo III), onde a manutenção do tripé macroeconômico, herdado dos anos 1990, com algumas alterações na política cambial, é garantida pelo governo, o que lhe confere, já de início, críticas de sua própria base de apoio, tanto do lado do capital (empresariado nacional, que pressionava por redução de juros) quanto do trabalho (que pressionava, também, pela redução dos juros e pela reversão da política fiscal).

As linhas gerais de política externa do programa, por sua vez, são mantidas e até aprofundadas, indicando um firme propósito de enfrentar as restrições a partir da formação de um campo político regional. Lima (2012) resume as inovações dos governos do PT em relação à integração regional em quatro grandes “linhas”: a primeira grande inovação, segundo ela, é a própria concepção de integração.

Já no início do governo, conferiu-se um novo sentido ao Mercosul, que nos 90 tinha como objetivo central a liberalização do comércio e a quebra das resistências protecionistas, a partir da consolidação de um modelo de regionalismo aberto. Lima ressalta que, antes, quando foi criado, sob a influência ainda dos desenvolvimentistas do MRE, os objetivos do Mercosul eram aumentar simultaneamente “o poder de barganha do Brasil e da Argentina nas negociações globais”. O aprofundamento do neoliberalismo conferiu esses contornos mais liberais ao Mercosul. Para Lima, “o primeiro aspecto importante da política externa do governo do PT foi exatamente o de mudar o sentido da integração e do Mercosul, incorporando à dimensão comercial, a

integração produtiva e os âmbitos político, social e da participação da sociedade civil” (LIMA, 2012: 87).

Ainda conforme esta autora, a segunda inovação foi o reconhecimento das “assimetrias estruturais”, em outras palavras, da imensa desigualdade em termos de peso econômico e desenvolvimento industrial entre o Brasil e seus vizinhos, mesmo em relação à Argentina, a segunda maior economia da região. O reconhecimento das assimetrias levou a iniciativas variadas, dentre elas a construção de alianças para atuação nos organismos multilaterais, como do G-77, o grupo de países em desenvolvimento, para lutar por pautas relativas à industrialização, barreiras comerciais e questões sensíveis como a existência de subsídios agrícolas nas maiores economias do planeta. No âmbito do Mercosul, a ideia de assimetrias levou à criação do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), mecanismo de financiamento para infraestruturas e políticas industriais, tecnológicas e educacionais, destinado quase em sua totalidade ao Paraguai e ao Uruguai, com maiores aportes financeiros do Brasil e da Argentina.

A terceira inovação apontada por Lima é, “conceitual e cognitiva e está baseada na premissa de que existe uma forte vinculação entre a prosperidade do Brasil e a prosperidade da região” (Lima, 2012: 88). Essa ideia, na realidade, nasceu com a CEPAL, nos anos 1950/60, quando os estudos deste organismo apontavam para a importância de se criar um mercado interno à América do Sul, visando a sustentação de um projeto regional de industrialização por substituição de importações. Ela é retomada pelos formuladores do PT mas, também, pelos desenvolvimentistas do Itamaraty, como pode-se observar pela produção teórica de Samuel Pinheiro Guimarães – secretário geral do Itamaraty no governo Lula e, posteriormente, secretário de Assuntos Estratégicos – e, mesmo, pelas intervenções de Celso Amorim, chanceler dos dois governos de Lula. Uma ideia também cara à esquerda latinoamericana, como se depreende das orientações do próprio Foro de São Paulo. Lima destaca que essa premissa está ausente nos modelos de regionalismo aberto.

A quarta inovação apresentada por Lima é a da “construção de um polo de poder regional no contexto das transformações em curso” (LIMA, 2012: 88). Se até 2003 prevalecia uma integração continental, pela via da ALCA, o que significaria um alinhamento ao centro de poder (EUA), a formação de um bloco regional despontou, com os governos populares de 2003 a 2014, com um polo alternativo, diante do qual a hegemonia dos EUA enfraquecia-se paulatinamente. Como mostra a autora, tanto a expansão do Mercosul quanto a criação da União das

Nações Sulamericanas (Unasul), ocorreram com maior ênfase na dimensão política do processo de integração, de onde os mecanismos de cooperação econômica passaram a ser fortalecidos dentro de um entendimento mais amplo, que unia a formação de um grande mercado regional de produtos e, também (como meta) de trabalho, com a cooperação cultural, militar, em temas de saúde, educação e infraestrutura e – chegou-se a tentar, com o anúncio de um Banco Regional – financeira.

Essas iniciativas regionais combinavam-se a uma ação multilateral mais ampla, como a construção dos BRICS, que no governo Dilma avançou, sob a liderança da China, na criação de um banco para financiamento das economias envolvidas. Claramente, a opção do governo brasileiro era por criar alternativas reais ao estrangulamento financeiro operado pelo imperialismo, o que seria, certamente, um forte golpe à hegemonia dos EUA. As articulações regionais e os blocos multirregionais de que o BRICS é exemplo, não eram ações contraditórias, nem um esvaziamento da perspectiva de integração regional, como sugere parte da literatura, mas constituíam-se em uma concepção muito bem delineada de contribuir para a construção de uma ordem internacional multipolar e democrática, onde a América Latina pudesse ocupar um espaço compatível ao tamanho de sua população e de seu potencial econômico e político.

Por certo o projeto encampado pelo Brasil, sob os governos do PT, era limitado por razões de ordem interna, especialmente a oposição crescente de alguns setores, alguns dos quais componentes do bloco que levou o partido à presidência. Outros países da região, como a Venezuela, a Bolívia e o Equador, imprimiram uma retórica muito mais marcadamente antiliberal, da qual nasceu a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), que agregou Cuba e praticamente todo o Caribe.

Algumas linhas centrais daquela formulação do Foro de São Paulo, que apresentamos no início desta seção, foram abrandadas pela influência da produção teórica que vinha de dentro do aparelho de Estado. Sobrepõe-se, assim, à “América Latina” o conceito de “América do Sul”, embora as articulações com o Caribe e a América Latina não desapareçam da agenda da Política Externa brasileira, sendo a criação da CELAC, lançada no primeiro governo de Dilma, um desdobramento disso. Trataremos deste tema a seguir.

### **4.3 - O Itamaraty e o conceito de América do Sul: reflexões sobre o papel da burocracia na formulação da Política Externa**

No capítulo II tratamos da formação da intelectualidade e também refletimos sobre a burocracia – que, conforme nossa abordagem, é parte do problema geral dos intelectuais – em uma sociedade de classes. Apontamos que, via de regra, a estrutura burocrática atinge certo grau de autonomia nas sociedades modernas, de modo que é capaz de criar regras e procedimentos que escapam aos processos decisórios dos poderes eleitos nos pleitos democráticos. Matizamos, contudo, essa noção de autonomia das estruturas e agente burocráticos quando discutimos, no capítulo III, a noção de “interesse nacional”, relacionando-o com as classes sociais e os blocos *de e no* poder. Afirmamos que em geral o que aparece como “interesse nacional” é a expressão dos grupos sociais dominantes, na medida em que controlam as estruturas do Estado e, também, compõem os próprios quadros das estruturas governamentais de maior *status* – como oficiais, diplomatas, técnicos de alto nível, juízes, procuradores etc. Lá demonstramos como, em certos momentos, o chefe do executivo é capaz de imprimir uma orientação totalmente diversa daquela à qual as estruturas burocráticas estão adaptadas, provocando inclusive seu rearranjo interno ou o surgimento de pólos de resistência à nova orientação político-programática, o que pode levar a tensões entre governo e burocracia – em 1964 as Forças Armadas aderiram ao bloco reacionário composto por setores das classes médias e da burguesia e conduziram o golpe de Estado.

O governo Quadros e, em certa medida o governo João Goulart, foram capazes, apesar de toda a crise em que estiveram imersos, de imprimir uma nova orientação de política externa que deixou raízes profundas na instituição de Estado no que toca sua formulação, implementação e manutenção, tanto por meio de reformas na própria estrutura do MRE quanto na concepção de suas linhas gerais, conforme afirmamos no capítulo III. Os governos de Lula e Dilma, no tocante à Política Externa, tiveram grande sucesso na condução de suas linhas gerais, uma vez que souberam explorar as próprias divisões internas ao MRE e promover os quadros mais alinhados à plataforma política da coalizão. A nomeação de Celso Amorim como Ministro das Relações Exteriores, um quadro que já se destacara como chanceler de Itamar Franco, especialmente nas negociações multilaterais e na articulação regional e, ainda, de Samuel Pinheiro Guimarães para Secretário Geral

do Itamaraty. Este último, que anos antes se dedicara a percorrer o país fornecendo suporte à Campanha Nacional contra a Alca – o que lhe valeu a “geladeira” do Itamaraty no final do governo FHC –, foi uma escolha absolutamente consciente do presidente Lula, na medida em que demarcava, também para dentro da instituição, o campo de ação externa de seu governo.

No entanto, ao mesmo tempo em que os governos petistas tiveram grande sucesso em reorientar a Política Externa de acordo com o acúmulo teórico e programático da coalizão que lhes dava sustentação, foram também influenciados pelas concepções formuladas pela corrente desenvolvimentista do Itamaraty, reconduzida à direção da instituição após uma década de predomínio neoliberal. Essencialmente, a transformação do programa de unidade *latinoamericana* em *sulamericana* deu-se por influência desses quadros, que já vinham de uma tradição muito consolidada, dentre os adeptos da linha autonomista (ou desenvolvimentista), de valorização do espaço regional mais imediato, a América do Sul.

Celso Amorim (2011), em suas reflexões, resume esse movimento. De acordo com ele, “a América do Sul era um conceito ausente” (2011: 88). Esse conceito começara a ser trabalhado no governo Itamar Franco, que lançara a ideia de uma Área de Livre Comércio Sulamericana (ALCSA) que, no entanto, não prosperou. Com FHC houve a “Cúpula de Países da América do Sul<sup>60</sup>” e o lançamento da IIRSA a qual, conforme mencionamos anteriormente, era um projeto voltado à criação de corredores de exportação “para fora” da América do Sul. Ainda conforme Amorim (2011),

a esquerda no Brasil falava mais de América Latina, e isso é natural, porque a América Latina é que tem força cultural. A América Latina é um conceito que nos toca a todos no coração. Mas o fato é que a América Latina, nesse período, não era um conceito operativo para a integração, porque outros países já haviam feito opções e, além de opções, a própria situação geográfica impunha a esses

---

<sup>60</sup> Recebida, segundo Amorim, com resistência pelo próprio MRE. Conforme Amorim (2011:89): Quando ele [FHC] fez o convite para a Cúpula de Países da América do Sul liguei para cumprimentá-lo, porque achava uma iniciativa muito positiva. E ele me disse: “Pois é, mas houve muita resistência na sua Casa” (...). Havia muita gente que achava que falar em América do Sul era o mesmo que hostilizar os Estados Unidos.

países um tipo de relacionamento, sobretudo com os Estados Unidos, de natureza necessariamente diferente, “para o bem ou para o mal” – como costumava dizer o presidente Geisel a propósito das empresas multinacionais. Cerca de 80% do que o México compra e vende tem como origem ou destino os Estados Unidos. É óbvio que a atitude deles em um processo de integração latinoamericana será diferente da atitude de países que têm outra estrutura comercial e econômica (AMORIM, 2011: 98).

Celso Amorim não menciona, nessa reflexão, que os militares trabalhavam também uma perspectiva sulamericana, muito em função de sua visão de projeção de poder. Fazia mais sentido, sob aquela ótica, uma “divisão” de áreas de influência – a América Central, do Norte e o Caribe como área de influência “natural” dos EUA e a América do Sul como espaço de projeção de poder do Brasil. De fato, como já dissera Marx, “assim como não se julga o que um indivíduo é a partir do julgamento que ele faz de si mesmo, da mesma maneira não se pode julgar uma época de transformação a partir de sua própria consciência” (MARX: 1982:25-26). É preciso, pois, extrair das reflexões desses quadros as razões dessa inflexão que acabou por modificar a ênfase do programa dos governos do PT para a região. Os quadros desenvolvimentistas já estavam na ativa durante os governos militares, e muito de suas concepções vêm dessa época, com a diferença central de que defendem a democratização da sociedade e da própria política externa. O próprio Amorim reflete sobre isso em alguns de seus textos, quando relembra os anos da ditadura e as dificuldades de atuação, mesmo dentro do MRE, dos funcionários críticos ao regime e ao golpe de Estado que encerrou a experiência democrática dos anos 1946-63.

Samuel Pinheiro Guimarães, na medida em que assume para si um papel de intelectual orgânico, a quem cabe, fundamentalmente, formular uma leitura da realidade sob a ótica da ação política, é mais claro em suas proposições; a análise dos seus textos é elucidativa do pensamento dessa corrente de pensamento, embora, é claro, haja nuances entre cada indivíduo. Segundo ele,

As relações do Brasil com os demais Estados da América do Sul, em especial com a Argentina, e as relações do Brasil com os Estados Unidos têm relevância central para a

ação internacional brasileira. É necessário chamar atenção para o fato de que as relações entre o Brasil e a Argentina e entre o Brasil e os Estados Unidos são essenciais para a política brasileira na *América do Sul* que, por sua vez, é a região-chave e a base da estratégia mundial do Brasil. De outro lado, a política brasileira em relação à Argentina (e à América do Sul) deve ter como fundamento a profunda e serena consciência das rivalidades históricas de toda ordem que marcam as relações entre os dois países (e entre outros países da região) e o fato de que o Brasil, de uma situação de *clara inferioridade econômica* e de relativo equilíbrio de influência política na região, veio a ultrapassar a Argentina, a partir de 1955 (GUIMARÃES, 2005: 247).

Partindo, pois, do entendimento de que os EUA possuem uma estratégia global de hegemonia, na qual o cerne e o fundamento de sua política exterior é o domínio do hemisfério ocidental, Guimarães considera que a estratégia dos EUA para a “expansão da doutrina Monroe para o mundo” (Amin, 2006) se fundamenta, em primeiro lugar, pela integração econômica subordinada dos países do Hemisfério à economia americana, pela administração informal dos Estados subdesenvolvidos, em especial da região, por meio de agências internacionais, e pela *imposição* de regimes democráticos liberais, formais e midiáticos para reduzir as migrações e deslegitimar o exercício do direito de rebeldia das maiorias contra a opressão econômica e a dominação estrangeira (GUIMARÃES, 2005: 269).

Assim, na estratégia estadunidense, é preciso evitar “a emergência e a articulação de potências regionais que possam contestar sua liderança” (GUIMARÃES, 2005: 269). Conforme este autor, a política exterior dos Estados Unidos é, por natureza e necessidade, global e sua política para a América do Sul é apenas uma parte de sua estratégia. Nela, “a região centroamericana e o Caribe são vitais para a defesa do território americano e dos caminhos marítimos entre a Costa

Leste e a Costa Oeste e o Golfo e a região da América do Sul” (GUIMARÃES, 2005: 393).

Para o Brasil, por sua vez, a América do Sul constitui-se em região estratégica, na medida em que uma articulação política sólida poderia dar origem a um território com o dobro do tamanho dos EUA, com uma população numericamente superior, com enorme potencial energético disponível, capaz de constituir-se, de fato, em um dos polos de poder do mundo, e não mais em uma sub-região subordinada. Na formulação dessa estratégia,

a cooperação entre o Brasil e a Argentina [é] *essencial* (a começar no âmbito do Mercosul), pois, na medida em que se mantiverem políticas exteriores isoladas, ou, ainda pior, contraditórias ou divergentes, os dois países não serão capazes de exercer um papel internacional efetivo e tenderão a competir, com desperdício de energia, por influência na região, que assim não poderá se articular como um bloco.

Guimarães propõe, assim, que se conceba o Mercosul como núcleo da integração sulamericana e que, para isso, busque-se construir uma

razoável *identidade de visão* do mundo, uma compreensão comum das suas possibilidades de ação, uma cooperação estreita e um sistema que promova uma *percepção de equilíbrio de custos e benefícios* entre os dois países, fatores que são essenciais para articular uma ação e um papel internacional afirmativos e positivos para o Brasil, para a Argentina, para o Mercosul e para a América do Sul (GUIMARÃES, 2005: 293).

Propõe, ainda,

Articular um bloco econômico e político na América do Sul, não hegemônico, com mecanismos de compensação e com processos efetivos de redução de desigualdades entre os Estados da região, a partir de um Mercosul reformulado, e em coordenação essencial com Argentina e Venezuela (GUIMARÃES, 2005: 294).



Para Celso Amorim, a integração sulamericana deve partir de dois processos simultâneos, que são o Mercosul, que já estava mais consolidado em 2003, quando assume a chefia das relações exteriores e a formação de uma Comunidade Sul Americana, que viria a ser fundada com o nome de Unasul. Para ele, a Unasul sintetizaria a dimensão política do processo de integração, na medida em que para ela convergiam tanto as iniciativas infraestruturais da antiga IIRSA (estradas, hidrelétricas, pontes etc.) quando as propostas iniciais de concertação política, iniciadas com o Grupo de Amigos da Venezuela (surgido por sugestão do Lula, presidente eleito, em 2002, após o golpe contra Chávez) e as gestões em relação à crise política na Bolívia (separatismo). A Unasul seria o grande fórum de concertação da América do Sul, e buscou-se, durante os dois governos de Lula e o governo Dilma dotá-la da estrutura necessária, com grande adesão de todos os países da região, criação de um Conselho de Defesa Sulamericano e ensaiou-se a formação de mecanismos regionais de financiamento – que não foram à frente em razão das crises políticas que irromperam em todo o subcontinente.

O Mercosul, na visão de Amorim, permaneceu como face comercial da integração, ainda que se tenham buscado fortalecer outros vieses por meio da criação do FOCEM, dos programas de cooperação científica, educacional e cultural (surgiu inclusive uma Câmara de Cinema do Mercosul) e pelas tratativas para tornar o Parlasul um órgão efetivo com eleição de seus deputados de forma direta. A ideia era que os dois mecanismos paralelos – Mercosul e Unasul – pudessem, com o tempo, sobrepor-se, criando-se uma única estrutura de cooperação interestatal – mas não supraestatal. Na visão de Amorim, muito inspirada na formação da União Européia, não há integração duradoura sem que se consolidem laços econômicos de forma a haver uma verdadeira integração produtiva e comercial.

Amorim, contudo, em um balanço desse conjunto de iniciativas, constatou que, por um lado, o Mercosul tinha dificuldades para avançar para além de uma “união aduaneira” e, ao mesmo tempo, não era ainda possível pretender que o conjunto da América do Sul se transformasse, também, em uma união desse tipo. Para ele,

se ela [a Unasul] não for uma união aduaneira, podemos falar o que quisermos sobre uma “Nação Sulamericana”, ou uma “União Sulamericana” (no sentido da integração política plena), mas a integração será limitada.

Não há exemplo histórico de integração econômica e política que não tenha se baseado numa união aduaneira. O exemplo clássico é o da Alemanha com a famosa *Zollverein*. A União Europeia seguiu essa mesma linha (AMORIM, 2011: 111-112).

A integração sulamericana, entendida pelo Itamaraty como mais concreta e imediata, poderia criar alternativas reais ao estrangulamento das regras do mercado “internacional” e esta era a principal preocupação manifestada por Celso Amorim, o arquiteto das outras “coalizões” encampadas pelo Brasil. BRICS, IBAS, G-77 etc., renderam à sua gestão a qualificação de “autonomista”. Amorim, porém, recorre com frequência ao exemplo da União Europeia, demonstrando adesão ao projeto de comunidade de nações, politicamente articuladas e economicamente integradas. Em Guimarães a ideia de comunidade de nações apresenta-se em conjunto com uma concepção de balanço de poder. Nessa visão, em que há um claro entendimento da estratégia estadunidense de consolidação de uma “base continental” de influência, apresenta-se como tarefa central a formação de laços duradouros, em que o eixo Brasil-Argentina é a base.

A “América Latina”, abraçada inicialmente pelo programa do Partido dos Trabalhadores, vai cedendo espaço para a América do Sul, ainda que sejam feitos esforços constantes de aproximação com o Caribe e seu Caricom e que se tenha avançado na criação da CELAC, no início do governo Dilma, a qual só teria sido possível, na avaliação de Garcia (2016), a partir da consolidação dos mecanismos da própria América do Sul. Nos textos e intervenções de uma figura central para os governos Lula, Marco Aurélio Garcia, intelectual orgânico do PT e assessor especial do Presidente, a América do Sul passa a ocupar o centro de suas reflexões<sup>61</sup>, como arquitetura “possível”, ainda que não se sobreponha àquela desejável, a América Latina. Em suas formulações, que são centrais para compreender as decisões do próprio partido em matéria de

---

61Em um debate promovido pela Fundação Perseu Abramo, “Socialismo do Século XXI” (GARCIA, Marco Aurélio; GUIMARÃES, Juarez & POMAR, Valter. Socialismo no Século XXI. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.) Valter Pomar polemiza com Garcia sobre alguns temas relativos à estratégia da luta pelo socialismo. A certa altura, Pomar faz questão de ressaltar que a agenda do Foro de São Paulo para a integração era “latinoamericana”, e não “sulamericana”, como aparece na fala de Garcia.

política externa, as dinâmicas do real – as dificuldades políticas e desafios econômicos – se impõem.

El Mercosur sobrevivió a la crisis de la Comunidad Andina, no obstante la institucionalidad de esta fuera superior a la de aquel. Por más sofisticados que sean sus mecanismos de gobernanza, la arquitectura político-institucional de un proyecto de integración no podrá sobrevivir si el proyecto no está en sintonía con la coyuntura mundial y no articula en forma equilibrada los intereses nacionales que lo integran. Como todo lo que ocurre en política, la integración regional no se deduce de una teoría previa, sino que puede y debe alimentarse de principios y del análisis crítico de otras experiencias históricas. Estas, sobre todo, el resultado de la articulación democrática de voluntades políticas que, en su diversidad, sean capaces de conferir identidad y autonomía al proceso, más allá de la intención de promover ganancias colectivas y favorecer su inserción soberana en el mundo (GARCIA, 2016:47).

O projeto sulamericano, desenvolvimento político das relações estabelecidas entre o Brasil e os países vizinhos, representa a articulação do pensamento partidário com as formulações da intelectualidade do Estado, acrescido e fundamentado nas pressões políticas nascidas da própria aproximação entre os governos da região, com orientações políticas variadas. A polarização no interior do PT entre o projeto sulamericano (representado, aqui, pelas intervenções de Marco Aurélio Garcia) e o latinoamericano (bem delineado nas falas de Valter Pomar, aqui destacadas e na entrevista cedida à autora, anexo IV), com a vitória do primeiro, é a expressão, no plano da política externa, da revolução passiva, manifestada no “reformismo fraco como projeto” que dominou os governos do PT. Poderia-se afirmar, a esse respeito, que se trata do reflexo do “transformismo<sup>62</sup>” pelo qual passaram setores da

---

<sup>62</sup> Gramsci, no *Risorgimento*, buscava analisar o processo pelo qual o partido de Ação (de Garibaldi) abandonou sua combatividade inicial acabando por aderir ao programa da aristocracia piemontesa. Os grupos moderados e conservadores conseguiram conquistar e exercer a hegemonia política no processo do *Risorgimento* na medida em que os grupos mais radicalizados foram absorvidos

intelectualidade petista ou, uma vez que não se pode analisar um partido fora do contexto nacional, uma expressão do *transformismo geral* que acometeu a intelectualidade nacional.

O Mercosul, de onde partiriam as primeiras iniciativas do governo Lula para região, não podia, por suas próprias características e pelas próprias assimetrias econômicas existentes entre os países, ser o carro chefe da unidade mais ampla, incluindo os países amazônicos e voltados ao Pacífico, todos envolvidos em iniciativas e acordos variados de livre-comércio. A Unasul surgiu, justamente, da busca de um espaço de concertação alternativo, proposto pelo então presidente do Peru, Alejandro Toledo, e bem recebido por governos de orientações políticas tão diversas quanto Chávez (Venezuela), Lagos (Chile) e Uribe (Colômbia). A Unasul era possível porque não se sobreponha a nenhum dos mecanismos de integração já existentes, sobretudo aqueles ligados ao comércio, ao mesmo tempo em que se inaugurava um fórum de concatenação política que poderia, com o tempo, servir de guarda-chuva para avanços também na área econômica e comercial. E a Unasul foi, de fato, o maior sucesso alcançado, em termos de integração e concertação da agenda política, pelos governos sulamericanos entre 2003 e 2014.

Como avalia Garcia (2016), a existência da Unasul propiciou uma articulação política entre os governos da região que impulsionou,

---

e (metaforicamente) decapitados. Conforme Gramsci: “O critério metodológico [deve ser] este: a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como ‘domínio’ e como ‘direção intelectual e moral’. Um grupo social domina os grupos adversários, que visa ‘liquidar’ ou submeter inclusive com a força armada, e dirige grupos afins e aliados. Um grupo social pode e, aliás, deve ser ‘dirigente’ já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se ‘dominante’ mas deve continuar a ser também ‘dirigente’ (...) o chamado ‘transformismo’ foi somente a expressão parlamentar desta ação hegemônica intelectual, moral e política (...). Aliás, pode-se dizer que toda a vida estatal italiana, a partir de 1848, é caracterizada pelo transformismo, ou seja, pela elaboração de uma classe dirigente cada vez mais ampla, nos quadros fixados pelos moderados depois de 1848 e o colapso das utopias neoguelfas e federalistas, com a absorção gradual, mas contínua, e obtida com métodos de variada eficácia, dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos adversários e que pareciam irreconciliavelmente inimigos. Neste sentido, a direção política se tornou um aspecto da função de domínio, uma vez que a absorção das elites dos grupos inimigos leva à decapitação destes e a sua aniquilação por um período frequentemente muito longo” (GRAMSCI, 2002:62/63 - Q19§24).

por sua vez, a própria ampliação do Mercosul, com a integração da Venezuela como membro pleno e a associação da Bolívia (e, antes, o Chile). Criou as condições para a solução interna de crises políticas, como a questão dos bombardeios do exército colombiano em território equatoriano – que ceifou a vida do comandante das FARC-EP, Raul Reyes – sem a participação dos Estados Unidos, a mediação dos conflitos civis ocorridos no Equador contra o governo de Rafael Correa, também sem a participação de países externos à região. Criou-se com ela a cultura autonomista necessária a se dar um passo adiante na estrutura daquele que era apenas o Grupo do Rio para transformar-se em Comunidade dos Estados Latinoamericanos, a CELAC, na reunião (ocorrida na Bahia) que foi a primeira, em toda a história do continente, que contou com a totalidade dos países latinoamericanos e caribenhos presentes, sem a participação de uma potência externa à região (EUA, Inglaterra etc.). Os governos latinoamericanos e caribenhos, em sua totalidade, despertavam para o fato de que o multilateralismo dependia da consolidação de estruturas regionais e que, para a América Latina dispor de peso suficiente na arena internacional, dependia, em primeiro lugar, de poder atuar independentemente da potência hegemônica. A Organização dos Estados Americanos, nesse contexto, parecia perder, definitivamente, sua proeminência nos assuntos da região.

#### **4.4 – A outra batalha da Política Externa**

Tanto as articulações de ordem regional quanto as investidas em direção ao fortalecimento do multilateralismo constituem uma concepção política mais geral, guiada pela necessidade de construção de outra hegemonia – em outras palavras, um redesenho da ordem internacional que torne possível a formulação de políticas de desenvolvimento independentes das regras impostas pelo “consenso neoliberal”. Este, que não é um consenso, mas um receituário imposto por meio de uma imensa rede de mecanismos econômicos, financeiros, midiáticos e, eventualmente, pela força, é a base da hegemonia imperialista no continente americano e da expansão da doutrina Monroe para o mundo, conforme a expressão de Samir Amim a que já nos referimos.

Inicialmente, a aliança que deu a vitória eleitoral a Lula tinha como fator de coesão o desgaste do modelo neoliberal, que levava a indústria nacional à bancarrota e causara a ampliação do desemprego e o encarecimento e precarização dos serviços básicos em razão das

privatizações e do desinvestimento, o qual obedecia ao projeto de privatização e visava desmontar as estruturas estatais para justificar sua venda aos conglomerados internacionais. Contudo, a necessária construção de um arco de alianças maior, capaz de conferir margem de manobra ao governo a partir da formação de uma maioria parlamentar – que manteve a prática do “presidencialismo de coalizão” – levou também a concessões programáticas, especialmente na condução macroeconômica, trazendo para o seio da aliança parte das contradições que seus componentes apresentavam em relação ao governo anterior. As sucessivas declarações do industrial José de Alencar contra a política econômica do governo que compunha e ajudou a eleger são bastante ilustrativas dessa contradição interna. A adesão dos governos do PT ao presidencialismo de coalizão expressa a hegemonia incompleta das classes subalternas, mesmo que o partido ocupasse, diante dessas classes, um lugar central no seu direcionamento político após o final da ditadura. A hegemonia incompleta não é senão expressão da revolução passiva e liga-se, fundamentalmente, ao fenômeno do transformismo de que falamos acima.

Neste quadro, a política de juros altos, que só foi de fato enfrentada no governo Dilma, em 2011/2012, teve o efeito de incentivar grande parte do empresariado nacional a reverter lucros em investimentos financeiros e não na ampliação e modernização do parque industrial. Apesar disso, houve ainda um importante crescimento do produto industrial (Tabela I), acompanhado da expansão do mercado interno, devido ao crescimento do emprego e da renda – tanto em razão dos ganhos reais quanto dos projetos de renda mínima, que dinamizaram as economias de regiões que se encontravam estagnadas – e também dos projetos de integração. A construção de infraestrutura física e energética tanto internamente como em outros países latino e sul americanos – além de alguns projetos de grande porte no continente africano – gerou um ambiente de negócios muito favorável a algumas poucas e grandes empresas brasileiras, como a Odebrecht – fator que ensejou, aliás, o renascimento de algumas teorias segundo as quais o modelo expansionista das empresas brasileiras constituiria uma espécie de “subimperialismo”<sup>63</sup>. Porém foi o setor automotivo, conforme o já

---

<sup>63</sup>Essa questão da expansão das empresas brasileiras, principalmente no setor de construção e infraestrutura, rendeu a reedição da antiga tese de um “subimperialismo brasileiro”, formulada nos anos 1970 por Marini frente ao caráter expansionista da “integração” patrocinada pelo regime militar. O problema do “subimperialismo” brasileiro não é o objeto deste estudo, no

citado estudo de Bastos (2012), o carro chefe do Mercosul, que capitaneou a maior expansão comercial dentro do acordo. Esse dado

---

entanto não podemos deixar de mencionar a existência dessas formulações, as quais carecem de base empírica. Argumenta-se, em linhas gerais, que o Brasil, ao financiar a expansão das empresas para os países vizinhos, estaria atuando como um país imperialista ou, considerando sua condição de país dependente, subimperialista. Em primeiro lugar, a “expansão brasileira” para os países vizinhos ocorreu com base em um número bastante limitado de empresas nacionais, havendo a intensificação da expansão de filiais de multinacionais sediadas tanto no Brasil quanto na Argentina, que constituem o “setor automotivo”, que inclui peças e autopeças, que praticamente dominam o comércio intrabloco (Mercosul). A indústria de carnes, esta sim, expandiu-se para além das fronteiras, especialmente para o Uruguai, por meio da compra de fazendas e frigoríficos locais, mas trata-se de um caso único e que não confere características, por si só, ao modelo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Em relação às obras de infraestrutura, as empresas brasileiras, como mostra o artigo de Berringer (2013), não contavam com o capital necessário à execução das obras e precisaram recorrer tanto ao financiamento estatal (BNDES) quanto ao financiamento externo, ampliando a margem de dependência em relação aos bancos internacionais. De outra parte, os dados sobre investimento estrangeiro e investimento brasileiro nos países vizinhos mostram que o montante de capital investido é muito inferior ao que vem de outros países do “centro” do sistema e é equiparável aos investimentos externos de países como o Chile e a Venezuela (dados do anuário da CEPAL sobre investimento externo, 2011, 2012, 2013), dados explorados também por Berringer no artigo citado. Essa autora refere-se a uma dimensão política do imperialismo, ausente no comportamento do Estado brasileiro, na medida em que contribui largamente para a estabilidade dos governos progressistas da região e não para sua derrocada, como argumentam alguns defensores da tese do subimperialismo, como Luce (2013). Cabe ainda recordar a definição de Lênin, na qual fica demonstrado que o conceito de Imperialismo refere-se, fundamentalmente, à fusão entre banco e indústria. A burguesia brasileira está muito longe de controlar as instituições financeiras, sendo, antes, inteiramente dependente do sistema financeiro internacional. Ver, a respeito, dentre outros: MARINI, Ruy Mauro. *Subdesarrollo y Revolución*. México: Siglo XXI, 1974; MARINI, Ruy Mauro. *La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo*. Cuadernos Políticos, México, nº12, 1977; *Dossiê Subimperialismo* da Revista Crítica Marxista, nº36, 2013. Artigos de BERRINGER, Tatiana. *A tese do imperialismo brasileiro em questão*; FONTES, Virgínia. *A incorporação subalterna brasileira ao capitalismo imperialismo*; LUCE, Mathias Seibel. *O subimperialismo, etapa superior do capitalismo dependente*; SOUZA, Angelita Matos. *Crítica à noção de subimperialismo*.

(gráfico 01) merece destaque porque evidencia o problema da expansão comercial das multinacionais instaladas no Cone Sul.



Tabela 01: Taxa de crescimento do PIB: ótica oferta (em %)

Período	Indústria						Serviços							PIB a preços básicos	Impostos sobre produtos	PIB a preços de mercado	
	Agricultura	Mín. mineral	Transformação	Construção	Sup.	Total	Transporte e comércio		Serviços de informação	Intermediação financeira e seguros	Outros serviços	Serviços imobiliários e aluguel	Adm. Pública*				Total
							Comércio	Serviços									
1996	2,95	2,43	0,05	3,23	2,12	1,07	1,51	3,52	5,95	0,55	-0,03	2,39	-4,31	2,19	1,93	2,55	2,15
1997	0,51	4,99	2,49	5,50	5,91	4,24	3,55	6,14	5,24	3,33	2,52	2,51	-0,04	2,55	2,91	6,76	3,35
1998	3,41	3,61	-4,54	1,12	1,24	-2,59	-1,57	0,65	7,94	-1,45	1,10	2,57	2,59	1,11	0,27	-1,74	0,04
1999	6,53	-4,35	-1,55	-2,94	0,54	-1,21	-2,22	-4,01	12,01	0,29	1,20	2,32	3,25	1,20	0,70	-0,14	0,25
2000	2,72	2,09	3,59	1,99	4,16	4,53	4,49	5,73	16,55	3,21	3,26	4,02	1,65	3,55	3,55	7,26	4,31
2001	6,06	2,32	0,70	-2,05	-6,22	-0,52	-0,03	2,35	5,31	1,22	-0,64	4,52	3,21	1,20	1,44	0,51	1,31
2002	6,55	11,55	2,44	-2,16	2,55	2,05	-0,05	2,50	4,95	2,25	4,52	4,37	3,57	3,21	2,11	-0,09	2,65
2003	5,51	4,65	1,55	-2,25	3,95	1,25	-0,45	-2,10	4,42	-4,75	0,67	3,25	2,95	0,75	1,24	0,59	1,15
2004	2,32	4,29	5,47	6,55	5,44	7,59	7,53	5,55	5,50	3,59	5,42	3,55	3,75	5,00	5,61	6,29	5,71
2005	0,30	9,32	1,25	1,75	3,04	2,05	3,52	2,49	4,01	5,25	5,17	4,71	1,09	3,65	2,95	4,25	3,15
2006	4,50	4,40	0,97	4,65	3,51	2,21	5,95	2,09	1,65	5,37	4,04	2,99	3,34	4,24	3,65	5,55	3,95
2007	4,54	3,65	3,50	4,55	5,44	5,27	5,35	5,00	7,40	1,50	4,50	4,90	2,30	6,14	5,52	7,75	6,09
2008	6,32	3,54	2,97	7,22	4,45	4,07	6,05	7,00	5,75	1,25	4,30	1,75	0,93	4,23	4,77	7,54	5,17
2009	-3,11	-3,15	-5,73	-0,74	0,59	-5,50	-1,01	-3,55	0,54	7,52	3,21	2,64	3,03	2,12	-0,34	-0,25	-0,32
2010	6,32	12,57	10,14	11,65	5,13	10,43	10,59	9,15	3,65	9,97	3,67	1,70	2,27	5,49	6,55	11,74	7,52
2011	3,90	3,19	0,13	2,62	3,51	1,55	3,29	2,77	4,55	3,55	2,25	1,45	2,30	2,73	2,47	4,30	2,73
2012	-2,14	-1,05	-2,43	1,35	3,50	-0,75	0,22	1,54	4,15	0,74	2,17	2,21	2,25	1,55	0,23	1,60	1,03
2013	7,30	-2,22	2,71	1,65	2,94	1,59	2,92	2,09	5,67	1,52	0,65	2,29	2,34	2,15	2,31	3,52	2,49

Fonte: IBGE - Sistema de Contas Nacionais Referência 2000. Séries corrigidas pelo Diretoria de con.

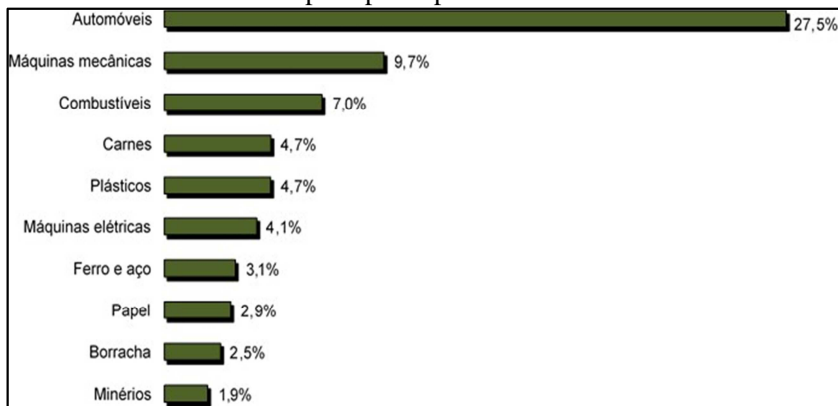
\* Administração pública e seguridade social - educação pública - saúde pública.

Dados anteriores a 1991 segundo metodologia.

Perí. 1992-1995. Séries de Contas Nacionais Trimestrais Referência 2000 (dados oriundos do banco Sidra).

Elaboração: IPEA - Carta de Conjuntura - Abril de 2015 (IDTAD02)

Gráfico 01 – Exportações Brasileiras para o Mercosul entre 2013 e 2015  
por tipo de produto



Elaborado pelo MRE/DPR/DIC/Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Maio de 2016

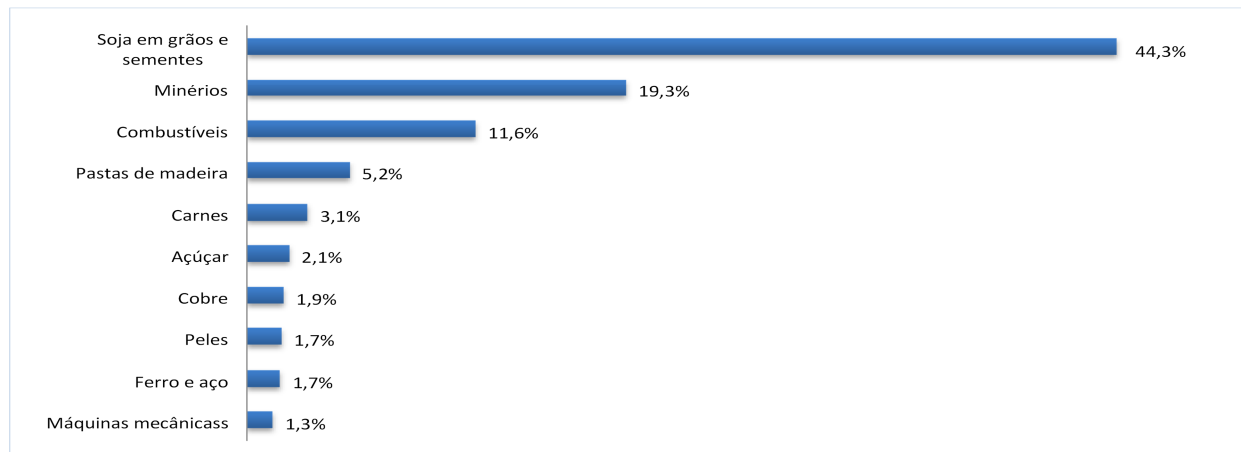
Por outro lado, ao contrário do que afirma certa crítica, havia nos governos petistas uma política industrial definida, que pode ser identificada na prioridade ao conteúdo nacional nas compras governamentais e de empresas estatais, como a Petrobrás, além na retomada de investimentos na indústria naval e nos grandes programas de infraestrutura, incentivo da construção civil, em razão dos programas governamentais, geradores de uma expansão econômica nacional que levou à redução dos níveis de desemprego, que estavam em 12,3% da PEA em 2003, para cerca de 4,8% da PEA em 2014 (IBGE). Junto a isso, o Estado brasileiro financiou a expansão das empresas nacionais, por meio da concessão de créditos do BNDES.

Novamente, como se observou nos anos da Política Externa Independente, mesmo obtendo ganhos crescentes com as políticas voltadas à indústria – compras governamentais, isenções fiscais etc. – e à ampliação das exportações que, aliás, sustentaram os superávits no balanço de pagamentos durante todo o período, especialmente as exportações de produtos primários, destinados principalmente à China (Gráficos 2 e 3), pouco a pouco o amplo apoio à política externa desenvolvimentista e autonomista dos governos petistas foi se reduzindo, abrindo-se uma cisão importante no bloco de sustentação da aliança que levou o PT ao governo central. A principal crítica, que ganhou corpo já nas eleições de 2006, quando Lula concorreu à reeleição, foi a prioridade do governo brasileiro ao Mercosul e a

ausência de um acordo deste bloco com a União Europeia. Argumentava-se, principalmente no programa da principal candidatura de oposição, do PSDB, que a política externa do governo neodesenvolvimentista reduzia os ganhos internacionais do país, na medida em que se optou por encerrar as negociações da ALCA e passou-se a apostar nas coalizões internacionais e nos blocos regionais. Criticava-se, ainda, a postura brasileira de reconhecimento da China como economia de mercado, evidenciando a ligação entre essas críticas e os interesses monopolistas, que já temiam, naquele momento, a expansão chinesa, mas também interesses localizados, da própria indústria de transformação nacional.

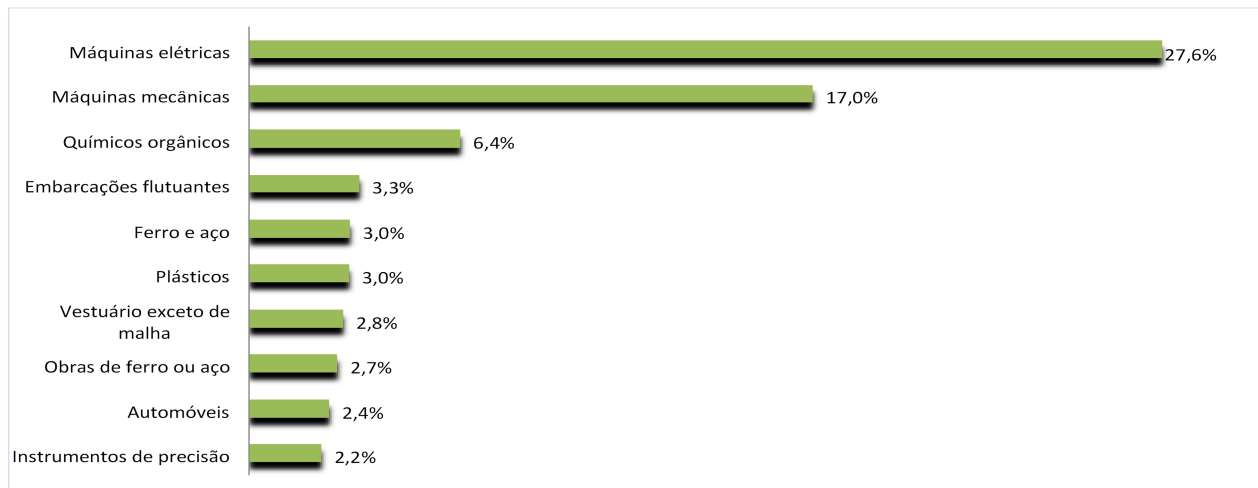
Como se pode ver pela composição da pauta de exportações do Brasil para a China e de importações da China para o Brasil, havia razões para que um setor do empresariado nacional, especialmente aquele ligado à indústria de transformação, se sentisse ameaçado pela crescente presença chinesa na América Latina e no Brasil. Os dados a do Gráfico 2r são de 2015.

Gráfico 2 – Brasil/China: Exportações brasileiras por fator agregado (2015)



Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Julho de 2016

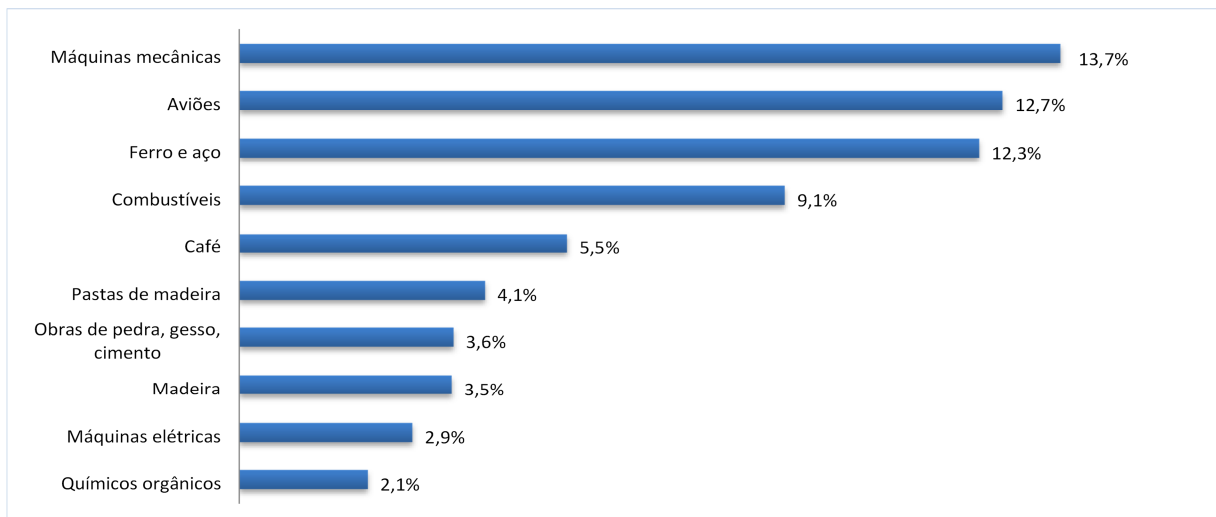
Gráfico 3 – Brasil/China: Importações brasileiras por fator agregado (2015)



Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Julho de 2016.

Alguns setores da burguesia reivindicavam, com base nessa disparidade, uma reorientação da política externa para um realinhamento com os EUA e com a Europa. Esses setores, críticos tanto da aproximação com a China quanto da prioridade à América do Sul, eram compostos, essencialmente, pelo empresariado ligado às telecomunicações – onde há massiva presença de capitais externos, principalmente de conglomerados estadunidenses – mas, também, de outros ramos da indústria de transformação. Os EUA importam do Brasil principalmente produtos manufaturados e semimanufaturados, tendo destaque na pauta de exportações brasileiras, dentre os produtos primários, apenas o café.

Gráfico 4 – Exportações brasileiras para os EUA, por grupo de produtos (%) – 2015



Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Julho de 2016.

A pauta de importações brasileiras a partir dos EUA também é composta em sua maior parte por produtos manufaturados, conforme dos dados do MRE, tendo sido superavitária na maior parte do período compreendido entre 2003 e 2015. Contudo, na medida em que os EUA não abrem mão dos subsídios agrícolas (assim como a Europa), não se abre, para o Brasil, a possibilidade de ampliação dos ganhos com o comércio com base na expansão do agronegócio, fator que havia se firmado como central para a sustentação do crescimento econômico naquele momento de expansão do mercado de *commodities*, especialmente soja e derivados. De outra parte, a análise do balanço de pagamentos brasileiro ressalta outra face dessa relação Brasil-EUA, que fica mascarada pela análise centrada exclusivamente nas pautas de importação/exportação: a conta de serviços, onde se contabilizam os juros, remessas de lucros e, o que se constitui hoje em principal fonte de lucros do capitalismo estadunidense (e europeu), as cobranças de *royalties*. Esta aponta que os déficits brasileiros no setor de serviços são crescentes. É sobre esse tipo de expropriação da riqueza, juntamente à cobrança de juros, que se apoia, nos dias atuais, a sobrevivência e a expansão do imperialismo, conforme já afirmamos no capítulo I. A ação dos EUA e da Europa na Organização Mundial do Comércio comprova essa nossa afirmação: nenhuma das rodadas, até o momento, pôde ser concluída em razão da falta de acordo sobre **subsídios agrícolas, propriedade intelectual e serviços**. Há uma enorme pressão, por parte dos EUA e da Europa para que os países subdesenvolvidos (ou “em desenvolvimento” como se costuma denominar atualmente) abram mão de políticas de proteção aos serviços básicos – como saúde, previdência e educação, por exemplo – e para que se comprometam com normas mais duras de garantia de propriedade intelectual, questões centrais para a expansão dos negócios dos países imperialistas, como o avanço do ensino privado, dos planos de saúde e de seguridade social controlados por bancos transnacionais e de submissão às regras de patenteamento e propriedade intelectual.



Tabela 02: Balanço de pagamentos: contas selecionadas  
(em \$ milhões)

Contas do BP	2001	2002	2003	2004	2006	2008	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Transações Correntes (TC)</b>	-23.215	-7.637	4.177	11.679	13.985	13.643	1.551	-28.192	-24.302	-47.273	-52.473	-54.249	-81.108	-90.948
Balanço comercial (fdo)	2.650	13.121	24.794	33.641	44.703	46.467	40.032	2.4836	25.290	20.147	29.799	19.395	2.399	-3.930
Exportação de bens	58.223	60.382	73.084	96.475	118.308	137.807	160.649	197.942	182.995	201.915	256.040	242.578	242.034	225.101
Importação de bens	55.572	47.240	48.290	62.835	73.606	91.361	120.617	173.107	127.705	181.768	226.247	223.183	239.634	229.031
Serviços e rendas (fundo)	-27.503	-23.148	-23.483	-25.198	-34.276	-37.120	-42.510	-57.252	-52.930	-70.322	-85.251	-76.489	-86.874	-88.941
Serviços (frete, viagens, etc)	-7.759	-4.957	-4.931	-4.676	-8.309	-9.640	-13.219	-16.690	-19.245	-30.835	-37.932	-41.042	-47.096	-48.667
Juros	-14.877	-13.130	-13.020	-13.364	-13.496	-11.289	-7.305	-7.232	-9.059	-9.610	-9.719	-11.847	-14.244	-14.105
Lucros e dividendos	-4.961	-5.162	-5.640	-7.338	-12.636	-16.369	-22.435	-33.875	-25.218	-30.375	-38.196	-24.112	-26.045	-26.523
Outras rendas	95	102	109	181	214	177	448	545	603	498	567	511	511	354
Transferências unilaterais	1.638	2.390	2.867	3.236	3.558	4.306	4.029	4.224	3.338	2.902	2.984	2.846	3.366	1.922
<b>Conta Capital e Financeira (OCF)</b>	27.052	8.004	5.111	-7.523	-9.464	17.021	89.086	293.57	71.301	99.912	112.381	70.010	74.245	99.572
Conta Capital	-36	433	498	372	663	869	756	1.055	1.129	1.119	1.573	-1.877	1.193	590
Investimento Direto	24.715	14.108	9.894	8.339	12.550	-9.380	27.518	246.01	36.033	36.919	67.689	68.093	67.491	66.035
Investimento em carteira, derivativos e outros	2.373	-6.537	-5.281	-16.234	-22.676	26.532	60.811	3.701	34.139	61.874	43.119	3.793	5.961	32.948
Empréstimos e concessões	-531	-86	-793	-1.912	-201	-95	-3.152	1.804	-347	-3.538	-1.271	3.138	936	2.229
Resultado do Balanço	3.307	302	8.496	2.244	4.319	30.569	87.484	2.989	46.651	49.101	58.637	18.900	-5.925	10.823

Fonte: Bacen. Elaboração: pes/Direc/Gecon. (EDT/POQ)

A nova face do capitalismo internacional apoia-se em exportação de serviços, controle das finanças e da tecnologia. A produção de bens pode, agora, concentrar-se na periferia do sistema, desde que a tecnologia empregada seja produzida no centro e remunerada por meio de *royalties*.

As políticas empregadas pelos governos petistas de diversificação de parcerias, criação de coalizões para fortalecimento de suas posições na OMC e demais organismos internacionais (fundamentalmente contra os parâmetros defendidos pelos países centrais para Serviços e Patentes), combinada à decisão de ampliar os laços regionais, buscando-se a elevação das condições de vida dos povos de toda a região, desafiava, portanto, não apenas os interesses imediatos de um setor da burguesia que sentia perder mercado para seus produtos ao não se priorizar uma aliança comercial com os EUA. Como as negociações da ALCA, já encerradas, demonstravam, essa era uma esperança baseada em ilusões. O interesse dos EUA na ALCA ou num acordo de comércio com o Brasil e com os demais países da América Latina mirava, agora, uma relação de novo tipo: a expansão de montadoras (ou “maquiladoras”, como acontece em larga escala no México, a partir da consolidação do NAFTA), vinculadas às multinacionais estadunidenses, que poderiam produzir internamente aos próprios países sulamericanos, fazendo uso de seus recursos naturais e de sua força de trabalho mais barata, mediante o pagamento extorsivo de *royalties* pelo uso da tecnologia produzida no centro do sistema e pelo pagamento de juros, uma vez que essas economias, dada a atual arquitetura do capitalismo mundial, não poderiam encontrar meios de se autofinanciar, aprofundando sua dependência financeira em relação às nações centrais.

Foi-se constituindo, assim, um novo campo político coeso em torno de algumas questões centrais à retomada da agenda do neoliberalismo na América Latina:

1. a realização de reformas trabalhista e previdenciária, de maneira a atender, de um lado, a expectativa de ampliação dos lucros pela via da ampliação da exploração e redução dos gastos com folhas de pagamento e, também, preparar o terreno para a futura instalação de maquiladoras com força de trabalho precarizada e de baixo custo;
2. a abertura dos serviços públicos à exploração privada, com a adesão aos acordos de serviços da OMC para o setor e, se não for possível aprovar na OMC, imposição os novos parâmetros por outros meios, junto à abertura da seguridade social à participação

- (ou melhor, ao controle) de instituições financeiras privadas, gigantes do setor, já em atuação em várias regiões do mundo;
3. a interrupção do processo de integração regional e o retorno da prioridade ao sistema interamericano como fórum de concertação hemisférico;
  4. a interrupção da agenda multilateral levada adiante em parceria com a China, a Rússia, a Índia e a África do Sul (BRICS), de modo a inviabilizar o processo de criação de uma nova instituição financeira autônoma em relação ao dólar (e, portanto, anti-hegemonia)

Esta é uma estratégia completa, que prevê desde os acordos comerciais com cláusulas relativas a propriedade intelectual até os acordos de serviços, em que o ensino superior – principal espaço de produção de tecnologia em países como o Brasil – passa a ser regido por regras de mercado – o que torna o ensino superior público e a pesquisa em instituições governamentais uma concorrência “desleal”, passível de sanções. Diante dessa agenda, a Política Externa tornou-se, uma vez mais, o principal mote das campanhas de desestabilização levadas a cabo contra o governo democrático-popular. Parte importante do bloco que elegeu Lula em 2002 e ainda sustentou sua reeleição em 2006 – e, depois em 2010, porém já com desfalques, essa aliança ainda apoiou a eleição de Dilma Rousseff – abandonava a coalizão para assumir a nova agenda, que tinha como principal porta-voz, uma vez mais, os grandes conglomerados midiáticos.

A burguesia interna brasileira, na medida em que, paulatinamente, abandonava a aliança com o PT e as forças populares, rearticulou-se em um novo bloco com os setores cosmopolitas, no qual assumia um papel subalterno, de defesa de acordos com a União Europeia e com os EUA, abrindo mão dos investimentos governamentais em ciência e tecnologia e das políticas de expansão econômica regionalmente articulada em troca da agenda de desmonte da legislação trabalhista. Essa burguesia que já perdia<sup>64</sup>, na verdade, o

---

<sup>64</sup> É preciso fazer a ressalva de que parecem restar, ainda, contradições no interior da burguesia, como mostramos com o exemplo da ABIMAQ. Não por acaso, “a indústria produtora de máquinas” (que se beneficiava da política industrial do PT e, portanto tendia a resistir ao projeto das “maquiladoras”) hesitou em apoiar o golpe. Isso significa que sua condição de burguesia interna ainda não se desfez, até pelo fato de que essa burguesia ainda controla um aparelho produtivo com raízes nacionais (por isso mesmo ela passou a temer a

interesse na expansão do parque industrial, voltava seus investimentos para o mercado financeiro, alimentada pelas altas taxas de juros oferecidas pelo próprio governo brasileiro, ou, como é o caso de algumas “grandes”, apostava na internacionalização do capital da empresa – caso de alguns frigoríficos, construtoras, produtoras de químicos etc. É ilustrativa a mudança de comportamento da FIESP, que passou a ser dirigida por Paulo Skaf, um empresário do ramo de negócios imobiliários – “negócios”: aluguel de galpões e edifícios comerciais – e não mais por empresários ligados ao “chão de fábrica”.

Nas eleições de 2010 e 2014, intensificou-se a luta da burguesia cosmopolita contra a política externa, eleita pela mídia e pelo PSDB, principal partido de oposição, como tema preferido para a campanha contra o governo, ressuscitando o “fantasma” da subversão internacional dos anos 1960, o comunismo, agora com novas nomenclaturas, como o “bolivarianismo”, entendido como a ameaça socialista de modelo venezuelano-chavista. Esse discurso, carente de base real, serviu para garantir a adesão de setores das classes médias ao novo bloco em ascensão. Setores da burguesia industrial começaram a aderir à aliança reacionária que se formava, alguns empurrados por uma rejeição à entrada da China no mercado brasileiro, pela promessa de desmonte da legislação trabalhista ou, ainda, por razões ideológicas.

A adesão da Venezuela ao Mercosul passou a ser atacada com a mesma virulência que se assistiu nos anos 1961-63 em relação à defesa do Brasil do princípio da autodeterminação cubana, mesmo que se justificasse do ponto de vista comercial, como mostra o gráfico 3, sendo um destino para exportações de produtos de alto valor agregado e, também, alimentos, uma vez que a Venezuela importa quase tudo o que consome. Na medida em que a crise política na Venezuela se aprofundou, especialmente após a morte de Hugo Chávez, a imprensa brasileira passou a explorar a proximidade dos governos petistas com o PSUV, com o objetivo de criar-se a imagem de uma articulação

---

China, como argumentamos acima). A financeirização à qual ela se entregou não anula completamente seu perfil de “burguesia produtora”, mas introduz um elemento de contradição. Sua completa anulação ocorrerá em um grau de desindustrialização já muito avançado. O fato é que, justamente por não ser mais uma “burguesia nacional”, e sim apenas “interna”, esse setor é suficientemente gelatinoso para permitir a ascensão de uma figura como Paulo Skaf à posição de presidente da associação de classe da qual ela participa. Por fim, vale lembrar que desta “burguesia interna” participa também o “capital multinacional” que produz no Brasil – com exceção das “maquiladoras”.

antidemocrática de esquerda – ainda que tanto Chávez quanto Maduro tenham se submetido a eleições por sufrágio universal e referendos revogatórios. O apego da burguesia continental, dos conglomerados midiáticos e dos tecnocratas das agências internacionais ao “Compromisso de Santiago”, segundo o qual o sufrágio universal transformara-se no principal parâmetro democrático, desfez-se rapidamente, na medida em que os blocos sociais que representavam os interesses subalternos passavam a impor derrotas aos princípios neoliberais por meio de coalizões que ameaçavam a supremacia do dólar e o controle político da potência hegemônica.

Tabela 03: Composição das exportações brasileiras para Venezuela  
(US\$ milhões)

Grupos de Produtos	2013		2014		2015	
	Valor no total	Part. %	Valor no total	Part. %	Valor no total	Part. %
Carnes	1.221	25,2%	1.352	29,2%	891	29,8%
Máquinas mecânicas	323	6,7%	252	5,4%	289	9,7%
Leite e laticínios	37	0,8%	220	4,7%	251	8,4%
Preparações alimentícias	195	4,0%	188	4,1%	192	6,4%
Açúcar	245	5,1%	306	6,6%	149	5,0%
Animais vivos	555	11,4%	568	12,3%	141	4,7%
Farmacêuticos	226	4,7%	216	4,7%	109	3,6%
Automóveis	249	5,1%	101	2,2%	95	3,2%
Aviões	378	7,8%	43	0,9%	81	2,7%
Máquinas elétricas	162	3,3%	80	1,7%	66	2,2%
<b>Subtotal</b>	<b>3.591</b>	<b>74,0%</b>	<b>3.326</b>	<b>71,8%</b>	<b>2.264</b>	<b>75,8%</b>
<b>Outros produtos</b>	<b>1.259</b>	<b>26,0%</b>	<b>1.306</b>	<b>28,2%</b>	<b>723</b>	<b>24,2%</b>
<b>Total</b>	<b>4.850</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.632</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.987</b>	<b>100,0%</b>

No discurso assumido pelos conglomerados midiáticos e por expoentes dos partidos que representam, programaticamente, as parcelas cosmopolitas da burguesia, da alta burocracia e das classes médias, a democracia passa a ser, abertamente, o cumprimento de um conjunto de cláusulas “pétreas” do neoliberalismo. Ressurge na cena política a figura do “populista”, termos associado a lideranças populares que assumiram, em determinadas condições históricas, os governos dos países latinoamericanos e implementaram programas nacionalistas e desenvolvimentistas, como Vargas, no Brasil, Perón na Argentina ou Lázaro Cárdenas no México. O conceito, que ignora as particularidades históricas em que se desenvolveram esses governos, foi também utilizado para difamar a figura de João Goulart, nos anos 1960. Seu

ressurgimento na cena acadêmica na atualidade<sup>65</sup> demonstra que o modelo sufragista vem causando transtornos à ordem hegemônica, na medida em que a “brecha presidencialista” tem conduzido à chefia do poder executivo, na América Latina, representantes de partidos e grupos subalternos, que se recusam a cumprir inteiramente a agenda formulada pelas instituições financeiras. O apego neoliberal às eleições diretas começa a ser relativizado quando as coalizões democrático-populares passam a criar saídas para burlar os mecanismos de controle. Os BRICS e a expansão do regionalismo sulamericano pareciam encaminhar-se para isso, ao colocarem o debate sobre moedas internacionais e sistemas de financiamento alternativo na ordem do dia e ao criar um sistema de balanço de poder, por meio das coalizões, nos organismos internacionais que haviam sido moldados para fazer funcionar os mecanismos do neoliberalismo – como a OMC. A “democracia” em moldes neoliberais estaria, assim, ameaçada pelo ressurgimento de lideranças “populistas”, já não importa mais se chegam ao governo pelo voto direto.

Em razão dessas articulações orientadas à busca de uma outra hegemonia, a Política Externa, uma vez mais, deixava a condição de tema reservado aos “especialistas” para ocupar as primeiras páginas dos jornais e editoriais de televisão, acusada de “ideológica”, por preferir as articulações regionais e inter-regionais, como se a política de alinhamento automático aos EUA fosse isenta de conteúdo político. As decisões de política externa passam então a ser apresentadas ao grande público como suspeitas, tendenciosas e imiscuídas em denúncias variadas de corrupção, em que elementos ideológicos de anticomunismo misturavam-se a uma aparente preocupação com a lisura dos procedimentos de concessão de empréstimos e financiamentos do BNDES. Um exemplo – mas não o único – foi a campanha de desmoralização do governo Dilma pelo financiamento da construção do porto de Mariel, em Cuba, e o episódio da compra, pela Petrobrás, da refinaria de Pasadena.

---

<sup>65</sup>É sintomático que a revista do *Council on Foreign Relations*, a *Foreign Affairs*, tenha dedicado um número inteiro, sob o título *The power on Populism* (Novembro/Dezembro 2016, Volume 95, número 2) para refletir sobre os perigos do populismo, definido como um fenômeno tanto de esquerda quanto de direita, em tempos de democracia. São considerados populistas e perigosos candidatos ou governantes dos mais diversos espectros ideológicos, de Marine le Pen, na França, e Donald Trump, nos EUA, aos governos populares latinoamericanos. O que teriam em comum, segundo os analistas convidados pelo *Council*? Um discurso contra a ordem, contra a globalização e, portanto, contra a influência dos mecanismos formados pelo consenso neoliberal.

Alguns dos partidos que haviam aderido à coalizão formada em 2003 passaram para a oposição ao governo e outros, como o PMDB, passaram a fazer um papel dúbio, por um lado permanecendo no governo e, por outro, inviabilizando, por meio de sua própria bancada no Congresso Nacional, o andamento de projetos essenciais ao governo. O comportamento desses partidos não deve, porém, ser avaliado exclusivamente com base em razões de ordem programática; grande parte desses parlamentares e lideranças partidárias comportam-se, politicamente, apenas de acordo com o que lhes parece render mais vantagens individuais – e esse é um fator da política nacional que não pode, em nenhum momento, ser minimizado.

Em 2013, pouco antes das eleições, irromperam no Brasil grandes manifestações que mesclavam problemas locais – como insatisfação com tarifas de transportes – com reivindicações difusas, contra a realização da Copa do Mundo no Brasil, contra o governo Dilma, mas também explicitamente contra as relações exteriores. O episódio em que se tentou, naquele ano, depredar e incendiar a sede do Itamaraty, em Brasília, é ilustrativo, além de inédito. Dados publicados no site *Wikileaks*, que se dedica a divulgar documentos sigilosos de governos, especialmente dos EUA, dão conta dos vínculos entre as organizações políticas que irrompiam à cena brasileira nos protestos de 2013 e poderosos conglomerados econômicos, multimilionários (como os irmãos Koch<sup>66</sup>, magnatas estadunidenses e George Soros, também acusado de financiar grupos políticos para derrubada do governo pró-russo da Ucrânia) bem como fundações ligadas a eles. Mesmo na imprensa brasileira, altamente comprometida com a agenda neoliberal, uma pesquisa cuidadosa pode apontar os diversos vínculos entre as fundações multimilionárias e a formação das novas “lideranças” que irromperam à cena política brasileira em 2013 que, não por coincidência, repetiam os métodos e símbolos observados em levantes anteriores, na Ucrânia<sup>67</sup>, contra o governo eleito e pró-russo. Nas

---

<sup>66</sup> O jornal inglês *The Guardian* publicou em 2017 matéria ligando o MBL (Movimento Brasil Livre), nascido nas manifestações de 2013, com os bilionários irmãos Koch: <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/26/brazil-rightwing-dilma-rousseff-lula> (acesso em 12/11/2017), confirmando o que já havia divulgado o *Wikileaks*. A Revista *Carta Capital* realizou, meses depois, matéria sobre os Koch, ver <https://www.cartacapital.com.br/politica/quem-sao-os-irmaos-koch-2894.html> (acesso em 20/01/2018).

<sup>67</sup> O *El País*, jornal espanhol, em sua versão em português aponta que Soros tem grande interesse na Ucrânia -



manifestações contra Rafael Correa, no Equador, em 2014 e 2015, bem como nos distúrbios ocorridos em Caracas, sob a direção da oposição de direita ao governo Maduro, o observador atento pode identificar métodos, símbolos e agenda semelhante: acusações de falta de democracia – contra governos eleitos e reeleitos por sufrágio –, corrupção, “comunismo” etc. Programaticamente, os porta-vozes dos movimentos oposicionistas assumem a agenda do neoliberalismo, como flexibilização de legislações trabalhistas, reformas previdenciárias, fim de benefícios (como o programa Bolsa Família, no Brasil), relação preferencial com os EUA e adesão a tratados bilaterais com este País e com a União Europeia.

Com a reeleição de Dilma em 2014, momento em que o bloco oposicionista esperava vencer o pleito, em razão do imenso desgaste da imagem da presidenta com as manifestações de 2013<sup>68</sup> e durante a Copa

---

[https://brasil.elpais.com/brasil/2014/03/12/internacional/1394635905\\_622803.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/03/12/internacional/1394635905_622803.html) (acesso em 05/01/2018), assim como o canal alternativo TeleSur mostra vínculos entre Soros e grupos políticos na Ucrânia e nos Bálcans, <https://www.telesurtv.net/bloggers/George-Soros-sembrador-del-caos-global-desde-Ucrania-hasta-los-Balcanes-segun-DC-Leaks-20160828-0001.html> (acesso em 05/01/2018), ao mesmo tempo em que a revista Isto É revela os interesses de Soros de investir 1 bilhão de dólares na Ucrânia passados recém dois anos do golpe de Estado que levou grupos nazifascistas ao governo daquele país: <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20150330/george-soros-disposto-investir-bilhao-ucrania/246439> (acesso em 05/01/2018). Antes, nesse link, podemos ler que Soros pressionou os governos dos EUA e da União Europeia para ajudar a Ucrânia a derrotar a insurreição pró-russa: <http://msiainforma.org/por-que-george-soros-esta-historico-com-a-ucrania/> (acesso em 05/01/2018). A partir desses links é possível chegar em outros, que montam uma conexão bastante peculiar entre os megainvestimentos de Soros e ações de desestabilização muito semelhantes – coordenadas por “jovens apartidários – que redundam em golpes de Estado que derrubam governos eleitos e empossam governos dóceis ao receituário neoliberal e alinhados à União Europeia e aos EUA. Tivemos o cuidado de buscar as notícias sobre Soros e a Ucrânia em sites muito diferentes do ponto de vista ideológico, a fim de afastar a ideia de um pensamento conspiratório, como normalmente são classificados os comentários nesse sentido emitidos por jornalistas e pesquisadores.

<sup>68</sup> É preciso ressaltar que esses protestos incluíam contradições internas que mobilizavam as classes médias, inclusive seu setor mais pobre e assalariado. Por exemplo, o atraso nos investimentos em infra-estrutura urbana. Obviamente, esse atraso deve ser posto, pelo menos em parte, na conta do “reformismo fraco” (e sua consequente tendência à composição) dos governos petistas, que

do Mundo (2014), a crise aprofundou-se até o seu desfecho, o golpe midiático-parlamentar e judicial que depôs a presidenta em 2015 e deu início a um processo acelerado de adesão do país à agenda do que decidimos chamar neste trabalho de *neoliberalismo-plus*, o neoliberalismo da segunda década do século XXI: desregulamentação acelerada para garantia da ultra-exploração da força de trabalho, entrega dos serviços públicos básicos – saúde, educação e previdência – à exploração privada, a partir de uma agenda, já em andamento, de adesão aos acordos de serviços com a União Europeia e – certamente em um futuro próximo – com os EUA, fim da política da preferência ao conteúdo nacional nas compras governamentais, venda das empresas públicas restantes e, em especial, o fim do regime de partilha da exploração do petróleo encontrado nas camadas do Pré-Sal, aprovado no Governo Lula e regulamentado no governo Dilma, onde criou-se um fundo exclusivo para investimentos em educação e ciência e tecnologia. Conforme Pautasso (2016),

a crise doméstica se entrelaça à dimensão internacional, cujos reveses também são dramáticos. É notável o recuo político em relação ao protagonismo do Brasil no BRICS, na integração sul-americana e/ou na presença no continente africano. No caso da integração sul-americana, de prioridade da política externa, a região converteu-se em problema central (notadamente a Venezuela e o Mercosul). À deterioração do projeto de integração regional, soma-se o enfraquecimento das grandes corporações nacionais, públicas e privadas, sem as quais não há a internacionalização das empresas brasileiras e os meios para aprofundar o desenvolvimento nacional e a integração da América do Sul, sobretudo a partir das obras infraestruturais formatadas pela IIRSA e reorganizadas sob a coordenação do Conselho de Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL (PAUTASSO, 2016).

A ruptura no interior do bloco de sustentação ao governo é reveladora da inconsistência da burguesia brasileira de que falávamos no capítulo II. A deposição do governo Dilma foi acompanhada de uma

---

não tiveram forças suficientes para resolver problemas relativamente simples que, em geral, requereriam contrariar interesses empresariais locais.

acelerada inviabilização da atuação de importantes setores empresariais que se internacionalizavam, atuantes em setores que “vão da produção de alimentos à construção civil, passando pela geração e distribuição de energia, petroquímico e de fertilizantes, e chegam, não por acaso, à indústria de defesa” (PAUTASSO, 2016). Esses setores não se organizaram para atuar contra o golpe de Estado ou, ao menos, para proteger seus próprios negócios após a derrubada do governo, o que é, no mínimo, curioso e merece uma pesquisa à parte. Apenas o presidente da ABIMAQ (Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos), José Velloso Dias Cardoso, pronunciou-se<sup>69</sup> contra o posicionamento da presidência da FIESP favorável ao impeachment da presidenta Dilma, que se apoiava em frágeis acusações de “pedaladas fiscais”. Ocorrida a deposição da presidenta, a perseguição judicial atingiu quase todas essas grandes empresas, inviabilizando completa ou parcialmente a continuidade de seus negócios.

As iniciativas de integração regional, como o Mercosul e a Unasul, passaram ao segundo plano da agenda governamental, tendo sido a exclusão da Venezuela do bloco a primeira atitude da nova política externa do governo que ascendeu pelo golpe, no Brasil, em colaboração com o neoliberal Macri, eleito na Argentina após anos de intensa campanha de desestabilização contra o governo desenvolvimentista de Cristina Kirchner, em moldes muito semelhantes ao que ocorreu no Brasil, com intenso envolvimento dos conglomerados midiáticos. Ato contínuo, os novos governos neoliberais do Brasil e da Argentina passaram a privilegiar a atuação da OEA nos debates relativos à crise política instalada na Venezuela – em moldes muito semelhantes aos que ocorreram na Ucrânia e no Brasil, com a diferença de que o governo do PSUV tem bases populares muito mais sólidas e uma burguesia numericamente pequena, dada a extrema dependência econômica do país em relação ao petróleo, que precisa apoiar-se nas classes médias para levar adiante seu projeto de desestabilização e tomada do poder.

O Mercosul, assim que foi excluída a Venezuela, firmou um tratado com a União Europeia, que vinha sendo negociado há mais de 10 anos sem conclusão em razão de preocupações com a proteção da indústria, subsídios agrícolas e serviços, o que foi amplamente

---

<sup>69</sup> Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1721038-diretor-critica-vies-pro-impeachment-da-fiesp.shtml>  
<https://jornalgn.com.br/noticia/presidente-da-abimaq-critica-vies-pro-impeachment-da-fiesp> (último acesso em 10/02/2018). e

comemorado e saudado pela imprensa e por quadros ligados ao PSDB e à ala “globalista” do Itamaraty, reconduzida à direção da instituição.

A velocidade das mudanças na condução da política externa após o golpe de Estado de 2015 são a comprovação que nos faltava, quando iniciamos esta pesquisa, da correção da nossa hipótese de que a orientação assumida pela política externa nos governos petistas não foi apenas um desenvolvimento “óbvio” de uma linha consensual e “tecnicamente concebida”, como quer fazer crer certa literatura. Pelo contrário: foi na política externa que os governos do PT puderam imprimir sua marca mais profunda, colocando em discussão a arquitetura do poder mundial combinada ao ideal emancipatório latinoamericano, sempre entendido em conjunto – no linguajar tecnocrático do Itamaraty, essa era a busca pela superação das “assimetrias” entre os países –, cujas bases nascem da tradição socialista e da solidariedade internacionalista que, nos governos petistas, são assimiladas em uma plataforma de reformas. Fica claro que a política externa, que não é mero desdobramento da política econômica, pode ter efeitos decisivos sobre a formatação dos blocos de poder, estimulando alianças ou dissensos, como pode-se observar nas articulações que levaram aos golpes de Estado de 1964 e 2015. Esses são os momentos da “catarse”, conforme definiu Gramsci, em que o econômico desdobra-se no político e vice-versa.

Por sua vez, a intervenção de forças externas na construção das alianças políticas internas reflete o grau de articulação entre os grupos sociais nacionais e o imperialismo. Quando se afirma que os desenvolvimentos políticos recentes têm influência das forças externas, não se está aceitando a ideia, bastante mecânica, de que o governo dos EUA está atuando, diretamente, na condução da política brasileira. O que verificamos é que as burguesias brasileiras comportam-se, antes, como uma burguesia interna, na medida em que não avançam suficientemente a ponto de romper seus vínculos com as forças hegemônicas. Diante dessa crônica inconsistência, que se explica por sua dependência externa e pela própria característica de revolução passiva que assumiu a formação da ordem social capitalista brasileira, essas burguesias enfrentam limites para uma atuação autônoma mais decidida, como a que ocorre nas revoluções de libertação nacional. Assim, uma vez que se vêm ameaçadas na continuidade de seus laços externos, rompem os pactos realizados com as forças mais decididas, impossibilitando que os movimentos de autonomia do Estado brasileiro assumam toda a sua radicalidade. Foi que assistimos em 1964 e 2015/2016.

## CONCLUSÃO

O perigo de ficarmos só voltados para o ideal é a irrelevância; e o perigo de estarmos totalmente voltados para o realismo – ou o assim chamado realismo – é a inação (Celso Amorim).

Por seu potencial de construção de outra hegemonia, as coalizões de países periféricos e iniciativas de articulação regional duradouras que se desenvolveram ou se aprofundaram nas duas últimas décadas tornaram-se uma ameaça à manutenção da ordem articulada e mantida pelo imperialismo hegemônico. Como vimos no último capítulo, o avanço das alternativas regionais e multilaterais tornou-se o alvo central das forças de ocupação do imperialismo, cuja influência manifesta-se, internamente, na adesão de parcelas importantes da burguesia interna ao projeto hegemônico.

Denominamos aqui “forças de ocupação” os mecanismos implantados nos países subordinados por meio das diversas políticas de formação de uma elite burocrática alinhada, de constrangimentos de ordem econômico-financeira e, fundamentalmente, políticos e midiáticos. Essa “elite burocrática”, cosmopolita, teve papel decisivo na formatação do golpe jurídico-midiático-parlamentar operado no Brasil em 2015/16, assim como já dá mostras de operar de maneira semelhante certa elite judiciária no Equador, onde delinea-se um período de perseguição à figura de Rafael Correa, presidente que imprimiu, em seu país, mudanças significativas capazes de elevar o nível de vida da população e frear as reformas neoliberais que estavam em curso, apoiado em bases democrático-populares surgidas dos levantes indígenas e de trabalhadores ocorridos no início deste século. Na Argentina, antes da derrota do candidato peronista para o neoliberal Macri, desenhava-se uma situação política semelhante a que ocorre no Brasil, onde a ex-presidenta, Cristina Kirchner, sofre acusações variadas e, caso não tivesse sido eleita para o senado, enfrentaria a uma série de processos judiciais “inspirados” no exemplo brasileiro, onde se busca inviabilizar a candidatura do ex-presidente Lula por meio de processos judiciais com base em denúncias sem nenhum fundamento.

A movimentação das forças democráticas e populares dos países subalternos ameaçava a já declinante hegemonia estadunidense, mantida ainda ao custo de guerras e chantagens por todo o mundo. Desencadeou-se aí uma estratégia de desarticulação dos governos de

esquerda da América do Sul, iniciada com o golpe parlamentar em Honduras, seguido pelo golpe, em modelo semelhante, ocorrido no Paraguai, que então exercia a presidência do Mercosul e cujo parlamento passou a negar e atrasar a adesão da Venezuela ao bloco – adesão esta que seria um passo fundamental para dar ao bloco feições de uma articulação genuinamente “sulamericana” e não exclusivamente do Cone Sul. Seguiu-se a campanha de desestabilização do governo de Cristina Kirchner, onde os ataques especulativos e a orquestração da mídia foram capazes de construir com sucesso uma atmosfera de oposição – especialmente com a adesão das classes médias – que possibilitou a vitória eleitoral de um candidato neoliberal (Macri). Simultaneamente, ocorria no Brasil intensa campanha midiática, a qual cumpriu o papel de organizar as forças políticas cosmopolitas e a burguesia interna, que desembarcava da aliança de 2002, em torno da solução do “impeachment” da presidenta Dilma Rousseff. A nova configuração política interrompeu o processo de integração, ao mesmo tempo em que as dificuldades políticas e econômicas enfraquecem a participação do Brasil nos BRICS, o que poderá levar à inviabilização da construção de uma alternativa à proeminência do dólar no continente americano, tal como se delineava a partir da criação, pelos BRICS, de mecanismos financeiros próprios. A iniciativa persiste, mas agora sem que se possa contar com Brasil, porta de entrada do projeto financeiro alternativo na América Latina.

Os acontecimentos dos anos 1960 são instrutivos para se pensar o presente. Vimos que na medida em que as ações de política externa assumidas pelo governo brasileiro causavam dissensos com o centro do sistema “interamericano”, parte da burguesia abandonou o bloco de apoio ao governo e aderiu à formação de um bloco reacionário que viria a dar o golpe de 1964 – e em 1968, com o aprofundamento do conflito político, o “golpe dentro do golpe” constituiria uma solução *cesarista*, conforme a definição gramsciana. No golpe de 2015/2016, assistiu-se a um processo semelhante, em que setores da burguesia que chegaram a compor a coalizão que levou o PT ao governo em 2002, 2006, 2010 e - já com desfalques importantes - 2014, desembarcaram da aliança quando os dissensos com o centro do sistema passaram a requerer maior grau de comprometimento com a agenda de construção de uma nova hegemonia regional compartilhada. O grau de inconsistência de seu projeto, enquanto classe, pode ser medido pela tragédia seguinte à deposição do governo, quando as diversas acusações de corrupção e prisões levaram à inviabilização do processo de internacionalização das próprias empresas brasileiras. Soma-se a isso o aprofundamento da crise

política, já com contornos de crise orgânica, em que as forças reacionárias enfrentam os partidos democráticos e populares visando sua aniquilação sem, no entanto, serem capazes de obter a hegemonia do processo político. Não se exclui, no futuro próximo, a possibilidade de uma solução cesarista, em que uma terceira força, ou um setor das forças que conduziram o golpe, assumam o controle do Estado implementando uma agenda autoritária, como assistiu-se em 1968.

Essa inconsistência da burguesia interna brasileira explica-se, fundamentalmente, pela persistência das características de revolução-restauração nos processos políticos nacionais. As respostas às demandas e pressões sociais são dadas por meio de reformas que “acomodam” os conflitos, mantendo-se mais ou menos a mesma estrutura de poder. Dessa maneira, as modificações partem do Estado, assim como dele partem, também, as amarras à expansão e consolidação democrática. O final do governo Jango e a derrubada do governo petista em 2016 estiveram, ambos, ligados a articulações entre setores-chave do Estado, os blocos conservadores e agentes externos.

O PT, na condução da coalizão que governou até o golpe de 2016, teve certo sucesso em colocar como centro do seu programa a “superação das desigualdades”, internas e externas. Assim, preceitos gerais de solidariedade adentraram ao rol de princípios e normas orientadoras da burocracia, como se viu na prioridade que a busca da superação das disparidades entre os países da região assumiu na própria formulação dos quadros do MRE. Lá, como fora, desenvolve-se uma luta permanente de ideias em torno das alternativas de desenvolvimento e orientações de política externa. Desta maneira, a disputa em torno da orientação que se dá ao Estado e ao desenvolvimento econômico transfere-se, também, para dentro das estruturas burocráticas, como se viu no estudo sobre os princípios inaugurados pela Política Externa Independente. Conforme apontava Gramsci, os processos históricos, mesmo as revoluções, são acompanhados e sucedidos por processos de restauração. Contudo, assim como nenhum avanço (por meio de reformas ou revoluções) está a salvo de recuos, tampouco as restaurações podem ser completas. Há acúmulos, lições históricas e, principalmente, conquistas sociais que passam a constituir o “marco zero” das novas gerações. As “permanências” de alguns avanços obtidos em matéria de política externa, sobretudo no tocante à aproximação entre os países da América Latina, constituem o novo patamar a partir do qual os projetos podem ser retomados, tão logo sejam vitoriosas forças políticas alinhadas com o projeto latinoamericano.

Contudo, a velocidade com que se destroem as recentes articulações por uma nova hegemonia coloca em questão os limites das opções políticas feitas nas últimas décadas. Elas conduziram as sociedades latinoamericanas até o patamar atual e parecem ter se esgotado. A adesão da esquerda latinoamericana aos preceitos do *Compromisso de Santiago*, ignorando-se a arquitetura institucional do neoliberalismo, capaz de manter os governos eleitos como reféns dos mecanismos de manutenção do “consenso” em torno do receituário econômico, trouxe-lhe amarras de ordem interna, de maneira que os próprios agentes e mecanismos do Estado puderam articular sua deposição, com base, inclusive, em normas criadas pelos próprios governos de esquerda a fim de aperfeiçoar o sistema democrático e representativo – caso da lei da “ficha limpa” no Brasil e da manutenção da “lei de responsabilidade fiscal”, aprovada no governo de FHC. Evidenciam-se, assim, alguns limites do “reformismo fraco” assumido pelos grandes partidos de esquerda que puderam chegar ao poder pela via eleitoral nos anos 1990/2000. Em outras palavras, o problema localiza-se na permanência da revolução passiva como estratégia de mudança – uma mudança dentro da ordem, incapaz de alterar profundamente as estruturas de poder e levar adiante o aprofundamento democrático necessário à construção de uma hegemonia das classes subalternas.

Esta outra hegemonia, como mostramos, articula um projeto nacional ao projeto mais amplo, latinoamericano. De certa maneira, o problema recai sobre o debate que fazia Gramsci a respeito da articulação da questão nacional com o internacionalismo. Comparando as formulações de Trotski e Lênin, Gramsci apontava que o primeiro acusava a direção do partido bolchevique de “nacionalismo”, enquanto Lênin preocupava-se em “depurar o internacionalismo de todo o elemento vago e puramente ideológico para dar-lhe um conteúdo de política realista” (GRAMSCI, 1989:130), o que implicava compreender que a hegemonia forma-se a partir das exigências de caráter nacional. Desta forma, partindo-se de um projeto nacional e de sua articulação com a economia mundial, fases variadas, como as combinações regionais, podem se apresentar como necessidade histórica, como é o caso latinoamericano. Por outro lado, partindo-se de um projeto estritamente “internacional” dificilmente pode-se disputar internamente a hegemonia sobre os processos político-culturais. Em razão disso, o internacionalismo de Trotsky é, em realidade, um “cosmopolitismo”, uma vez que abstrai as mediações nacionais. Da mesma maneira, as teses que partem de uma identidade apriorística latinoamericana, ou de



um “destino histórico” (como é o caso da tese de Abelardo Ramos sobre a “balcanização” da América Latina), não passam de abstracionismo que, se tem algum valor prático, localiza-se unicamente no universo simbólico. A tarefa da unidade latinoamericana é eminentemente derivada das necessidades da luta real pela construção de uma nova hegemonia, as quais expressam-se no plano nacional e dele transbordam para as articulações regionais.

Tomando-se as questões nacionais como ponto de partida, o problema das articulações para fazer frente à hegemonia estadunidense remetem à “dialética do senhor e do escravo”, na qual Hegel (na *Fenomenologia do Espírito*) enxergava a chave do desenvolvimento histórico, no que seria “a metáfora da ‘luta de vida ou morte’ entre senhor e escravo” (BUCK-MORSS, 2011). Em síntese, a ideia é que a opressão do senhor sobre o escravo e a própria condição deste de realizar todo o trabalho, do qual usufrui o senhor, faz daquele o portador de todo o conhecimento em relação à produção da vida, que é desconhecida pelo senhor. Este não vive sem o escravo, o qual, por sua vez, só se reconhece sob o domínio do senhor. Assim, a realização da liberdade do cativo elimina a existência dos dois: um não existe sem o outro.

Essa imagem é perfeita para se pensar o problema geral da dependência entre sociedades subalternas e sociedades hegemônicas. A permanência da subalternidade implica na conservação da relação centro-periferia. A superação dessa relação implica, necessariamente, na mudança qualitativa de ambas as formações sociais. Assim, a manutenção dos vínculos entre imperialismo e sociedades dependentes é a condição da existência de ambas, enquanto tais, e de todas as estruturas econômico-sociais que sustentam esse vínculo. É por isso que os processos políticos hegemônicos por classes desvinculadas dessa relação de dependência ameaçam a existência tanto das classes dominantes das sociedades hegemônicas, quanto das próprias classes dominantes das sociedades subordinadas. Um projeto nacional de desenvolvimento autônomo deve considerar, assim, a necessária articulação regional, de modo a fazer frente à hegemonia dos EUA. As iniciativas dos governos do PT para a Política Externa potencializaram um processo que já vinha alterando o balanço de poder na região, apesar das inflexões programáticas no que toca à condução macroeconômica. Estas, precisam ser compreendidas como resultantes da própria dialética das relações entre o Estado, seus nexos internacionais, a sociedade civil e seus setores organizados.

Assim, a ideia difusa de uma “pátria latinoamericana” com que iniciamos essa pesquisa, remete, nas condições atuais do sistema internacional, a um processo que não se atém a contestar uma hegemonia, mas à construção de uma hegemonia nova, das classes subalternas, capazes de romper os vínculos de sustentação do sistema. Sob a hegemonia de partidos populares (embora não fosse uma hegemonia completa), nos últimos anos, avançou-se em articulações capazes de levar o desenvolvimento dos países da região a outro patamar, que poderia colocar em questão a permanência das amarras políticas e econômicas em que se apoia o sistema internacional. De certa maneira, as contestações à ordem internacional podem ser associadas àquela ideia de Lênin sobre as revoluções no século XX nos países periféricos, de se quebrar os elos mais fracos da cadeia de sustentação do imperialismo. Uma autêntica “libertação nacional” latinoamericana – aqui não mais entendida no sentido “clássico” em que o papel dirigente é da burguesia nacional, mas num sentido atualizado em que o processo político deva ser dar sob a direção de uma aliança das classes subalternas de cada país – poderia impor uma derrota ao imperialismo dos EUA, na medida em que este perderia a principal base de sustentação de seu poder, a partir da qual projeta-se para o mundo. Não é mero acaso que a China, segunda maior potência mundial, tenha buscado estender seu arco de alianças político-econômicas à América Latina. Quebrar a hegemonia do dólar, na qual sustenta-se o poder econômico estadunidense, passa por retirar a América Latina dessa relação de dependência direta.

Havia um mito, quando ainda pouco se conhecia das terras sulamericanas, de que o Brasil estaria localizado em uma espécie de ilha fluviomarítima, tendo a leste o Oceano Atlântico e a oeste um grande volume de rios que o isolariam do restante do continente. Esse mito não resistiu às entradas e bandeiras. Porém, metaforicamente, ele expressa o posicionamento brasileiro no continente sob a direção das elites escravocratas e, depois, das burguesias inconsistentes. Uma ilha de língua portuguesa, cercada de países hispano-americanos por todos os lados, com as quais bastariam os contatos esporádicos e boas relações de vizinhança. O isolamento persistiu sob o período monárquico e, em certa medida, durante toda a primeira República.

Os governos desenvolvimentistas, especialmente nas décadas de 1950/60 perceberam que seria vantajosa a superação do isolamento e buscaram articular-se regionalmente, porém num contexto em que a política continental já estava hegemonizada pelos EUA, os quais souberam utilizar-se das inconsistências das classes dominantes dos

países latinoamericanos para impor sua política. Nos anos 1970 os militares, apoiados em certa corrente geopolítica foram mais além naquela antiga ideia de ilha-Brasil, traçando estratégias de domínio de uma *heartland* sulamericana, que garantiria ao Brasil a posição de potência continental, politicamente autônoma e militarmente dominante em relação aos países vizinhos. Nos anos 1980/1990, sob o domínio da agenda do neoliberalismo, que incluía a noção de “interdependência” entre as nações, formulada pela Comissão Trilateral nos anos 1970, os governos brasileiros passaram a conceber o entorno sulamericano como espaço de articulação comercial, dentro de uma lógica “global” de abertura de mercados. Essa estratégia estava orientada por uma visão subalterna, em que ao Brasil, não mais uma “ilha”, mas uma nação de importância menor no cenário internacional, caberia a inserção pela aceitação dos preceitos dominantes, donde a integração faria parte da aceitação das “tendências” do mundo globalizado.

Não é coincidência, portanto, que os currículos escolares brasileiros dão às histórias dos países da América peso menor do que o conferido à história europeia. Sabe-se mais sobre os antigos gregos do que sobre a formação nacional do Chile, do Uruguai ou da Colômbia. Os museus históricos, quando abordam alguma temática relativa à história do continente, fixam-se nos conflitos, especialmente na guerra contra o Paraguai, da qual há um considerável acervo – entre canhões, armamentos diversos, documentos, pinturas etc. – no Museu Histórico Nacional.

Uma tentativa fora desse padrão foi feita pelo Ministro da Cultura do governo Lula, Juca Ferreira, quando demandou ao Conselho Consultivo do Patrimônio um debate a respeito da devolução de um troféu de guerra ao Paraguai – o canhão El Cristiano – na ocasião do bicentenário da independência daquele país. O ministro brasileiro fizera essa proposta<sup>70</sup> após tratativas com seu par paraguaio, Ticio Escobar, a margem de reuniões do Mercosul. A devolução do canhão, tombado e catalogado na coleção do Museu Histórico Nacional, poderia ser feita por decisão presidencial, com a revogação do decreto de tombamento, mas não foi adiante por um somatório de razões, inclusive de ordem

---

<sup>70</sup> Já tratamos este tema em comunicação apresentada à 28ª Reunião Brasileira de Antropologia, ocorrida em São Paulo (2012). A comunicação, denominada “*Brasileiro ou Paraguaio? O caso do canhão El Cristiano e a repatriação de bens culturais*” é de autoria de Nicole Isabel dos Reis e Rita Matos Coitinho.

operacional. O que nos leva a evocar esse episódio é o seu simbolismo: ele mostra uma vontade de governo absolutamente oposta àquela que fez do canhão um troféu de guerra. Uma vontade emanada do bloco político que dirigia o Estado brasileiro e que promovera um movimento de democratização da própria construção das linhas gerais de atuação do Estado, como se viu com a construção democrática dos Planos Nacionais (de Cultura, de Educação, de Meio Ambiente, de Comunicação etc.) e que apostava na formação de espaços diversos de interlocução entre o Brasil e seus vizinhos sul e latinoamericanos, com o próprio Mercosul, mas também a Unasul e a CELAC. Uma visão que, apesar das limitações, levava adiante um projeto radical de integração, apostando na superação das disparidades – com a criação do FOCEM e a ampliação das obras de infraestrutura e integração física – e da antiga visão de “potência regional”, na medida em que buscou, ao participar da construção do Conselho Militar da Unasul, inaugurar uma nova fase de colaboração no aspecto da defesa, sem a participação dos EUA – com sua Escola das Américas, de onde saíram todos os oficiais envolvidos nos golpes de Estado dos anos 60/70.

Essa concepção de integração, interrompida com o golpe de Estado de 2016 no Brasil, fundamentava-se na construção de pontes, físicas e imaginárias, entre a “ilha” Brasil e a América do Sul. Ela estava orientada por um conjunto de formulações políticas originadas em grupos sociais que, até então, estavam afastados dos centros de decisão: os partidos de esquerda e movimentos populares ligados às classes subalternas – trabalhadores urbanos, rurais e precarizados, intelectuais socialistas. Diferentemente da burguesia interna, esse bloco formado pelas classes subalternas desenvolveu uma concepção nacional autêntica, soberana, que se realiza na articulação do conjunto de nações da região no sentido de formar uma nova hegemonia. As “pontes” necessárias a essa nova correlação de forças continental, contudo, não foram concluídas – especialmente as imaginárias, aquelas que deixam impressa no sentimento do povo a disposição de lutar pela continuidade do projeto. Diante da rearticulação das burguesias na aliança com o imperialismo, a continuidade da integração está ameaçada, uma vez que sua defesa depende, em larga medida, do empenho dos povos sulamericanos em lutar por sua permanência o que, por sua vez, requer o aprofundamento político e cultural que não houve tempo – nem foram criados os mecanismos necessários – de amadurecer.

Os governos do PT criaram fóruns participativos para diversas áreas, inclusive para a política externa. Esta, porém, não chegou a democratizar-se suficientemente. Manteve-se restrita aos “sábios”, ainda

que o rol de sábios tenha sido muito ampliado (com fóruns para acadêmicos, sindicalistas, dirigentes partidários) se comparado com o passado, em que a política externa era exclusividade do Itamaraty. No entanto os setores oposicionistas foram mais eficientes em “democratizar” a desinformação, capitalizando em cima do desconhecimento geral do povo para formar um consenso reacionário. Essa tem sido uma característica da Política Externa, assim como da Política de Defesa: temas interditados ao povo e, por isso, facilmente utilizados em campanhas de desinformação.

Na medida em que não foram inventados os mecanismos para construção um imaginário sul e latinoamericano comum aos países da região, a ser defendido pelos povos, padecemos de um eterno recomeçar, ainda que se recomece, quase sempre, de um novo patamar. José Carlos Mariátegui, no ensaio *O homem e o Mito*, de 1925, ressentia-se da falta de imaginação criadora das elites peruanas. Elas não pareciam capazes de pensar para além de sua condição subordinada, agrária, autocrática. As burguesias latinoamericanas parecem não conseguir, ou mesmo desejar pensar para além de sua condição subordinada. Sofrem, como dizia Mariátegui, de uma imensa falta de imaginação. A integração latinoamericana, voltada à construção de uma nova hegemonia, é um projeto das classes trabalhadoras, dos partidos contra a ordem, da intelectualidade democrática. E, como tal, depende da capacidade de organização popular mas, também, de invenção e imaginação – matéria prima de uma política libertadora.



## REFERÊNCIAS

ABDEL- MALEK, Anouar. A dialética social – fundamentos para uma Teoria Social mundializante. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

ABDEL- MALEK, Anouar. Geopolitics and National Movements: An Essay on the Dialects of Imperialism. *Antipode* 9 (1), 28-35, 1981, pp.126 a 139.

ABREU, Marcelo de Paiva (organizador). A Ordem do Progresso. Cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

ALEIXO, José Carlos Brandi. O Brasil e o Congresso Anfictiônico do Panamá. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Número 43 (2): 170-191, ano 2000.

AMORIM, Celso. *Conversas com Jovens Diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

AMIN, Samir. *La Nation Arabe. Nationalism et lutte de classes*. Paris: Les Editions de Minuit, 1976.

AMIN, Samir. *Imperialismo e Desenvolvimento Desigual*. São Paulo: Edições Vértice, 1987.

AMIN, Samir. O imperialismo, passado e presente. *RevistaTempo*: Rio de Janeiro, 2005. nº 18, pp. 77-123

AMIN, Samir. Geopolítica do Imperialismo Contemporâneo. In: *Revista Novos Rumos*, no45. São Paulo, UNESP, 2006. Encarte Especial.

AMIN, Samir. Contra Hardt and Negri. *Multitude or Generalized Proletarianization*. *Monthly Review*, Volume 66, no6 (november) – <https://monthlyreview.org>

ARISMENDI, Rodney. *La construcción de la unidad de la izquierda – Selección de textos (1955 – 1989)*. Montevideú: Ed. Grafinel, 1999.

ARISMENDI, Rodney. A Revolução Latino-Americana. Lisboa: Editora Avante, 1977.

ASSMANN, Hugo; SANTOS, Theotônio dos; CHOMSKY, Noam. A Trilateral – Nova Fase do Capitalismo Mundial. Petrópolis: Vozes, 1978.

AZZARÀ, Stefano G. Globalizzazione e Imperialismo. Napoli: La Città Del Sole, 1999.

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly. Caos e governabilidade no moderno sistema mundial. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/Contraponto, 2001.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Presença dos Estados Unidos no Brasil – dois séculos de história. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: FUNAG, 2009.

BASTOS, Pedro Paulo Zaluth. A economia política da integração da América do Sul no mundo pós-crise. Observatório da economia global. Textos avulsos, no10, abril de 2012.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. A UDN e o Udenismo – ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965). São Paulo: Paz e Terra, 1981. Versão consultada em PDF:<https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/04/A-UDN-e-o-Udenismo-M-Victoria-Benevides.pdf> (última consulta em 04/01/2018)

BERRINGER, Tatiana. A Burguesia Brasileira e a Política Externa nos Governos FHC e Lula. Curitiba: Editora Appris, 2015.

BERNARDO, João. Labirintos do Fascismo – na encruzilhada da ordem e da revolta. Lisboa: Editora Afrontamento, 2003.

BIANCHI, Alvaro. Revolução passiva: o pretérito do futuro. Crítica Marxista, São Paulo, Ed. Revan, v.1, n.23, 2006, p.34-57.



BIANCHI, Alvaro. O que é um golpe de Estado? Artigo publicado online em <http://blogjunho.com.br/o-que-e-um-golpe-de-estado/> (acesso em 12/03/2018).

BOITO Jr., Armando. Política neoliberal e sindicalismo no Brasil. São Paulo: Editora Xamã, 1999.

BOITO Jr., ARMANDO & GALVÃO, Andrea (orgs.). Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000. São Paulo: Alameda, 2012.

BOLIVAR, Simon. Carta de Jamaica. Caracas: Comisión Presidencial para la conmemoración del bicentenario de la Carta de Jamaica, 2015.

BOMFIM, Manuel. O Brasil Nação – realidade da soberania brasileira. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

BOMFIM, Manuel. A América Latina – Males de Origem. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.

BORÓN, Atílio A. América Latina en la Geopolítica Imperial. La Habana: Instituto Cubano del Libro, 2014.

BROOKS, Stephen G. & WOHLFORTH, Willian C. The Once and Future Superpower – Why China Won't Overtake the United States. Foreign Affairs, N, 3, vol. 95, may/june 2016.

BUCK-MORSS, Susan. Hegel e o Haiti. Novos Estudos CEPRAP, julho de 2011. Pp 131-171.

BUONICORE, Augusto. Gramsci, Lênin e a questão da hegemonia. [http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id\\_sessao=95&id\\_publicacao=5596&id\\_indice=4562](http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id_sessao=95&id_publicacao=5596&id_indice=4562) .Junho de 2015. Acesso em 11 de novembro de 2015.

BOURDIEU, Pierre. Coisas Ditas. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BURNS, E. Bradford. A Aliança Não Escrita – O Barão do Rio Branco e as Relações do Brasil com os Estados Unidos. Rio de Janeiro: EMC, 2003.

CANCLINI, Néstor García. *Latino-americanos à procura de um lugar neste século*. São Paulo: Iluminuras, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. *A Formação das Almas – O Imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

CARVALHO, Leonardo Arquimimo (Org.). *Geopolítica & Relações Internacionais*. Curitiba: Editora Juruá, 2002.

CASTRO, Antônio Barros de. *7 Ensaios sobre a Economia Brasileira*. São Paulo: Forense, 1972.

CASTRO, Antônio Barros de & SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985

CECEÑA, Ana Esther. *La Dominación de Espectro Completo Sobre América*. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*. Volume 8, número 2, 2014. Páginas 124-139.

CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores: (1826-1889)*. Brasília: Editora da UnB, 1981.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 2008.

CHIARAMONTE, Claudio González. *Selling Americanism Abroad: American Cultural Diplomacy toward Argentina, 1953-1963*. Tesis Doctoral - Stony Brook, History Department, January 1999.

CICCARELLI, Roberto. *A visão do Centauro: Hegemonia e o Lugar do Oriente em Gramsci*. In: DEL ROIO, Marcos (org.). *Marxismo e Oriente: quando as periferias tornam-se os centros*. Marília: Ícone, 2008. Pp 269 a 295.

COELHO, Jaime César. *Trajatórias e interesses: os EUA e as finanças globalizadas num contexto de crise e transição*. *Revista de Economia Política*, vol. 31, no 5 (125), 2011. Páginas 771-793

COHEN, Benjamin J. *International Political Economy – An Intellectual History*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

COITINHO, Rita Matos. A classe trabalhadora frente às mudanças no perfil do assalariamento. Dissertação de mestrado. Brasília, Unb, 2007.

COSTA, Rogério & SILVA, Karine. Organizações Internacionais de Integração Regional: União Europeia, Mercosul e Unasul. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013.

COSTA, Sérgio; SANGMEISTER, Harmut; STECKBAUER, Sonja (Organizadores). O Brasil na América Latina. Interações, Percepções, Interdependências. São Paulo: Annablume, 2009.

COSTA, Wanderley. Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder. Hucitec, São Paulo: 1992.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cultura e Sociedade no Brasil – ensaios sobre ideias e formas. Rio de Janeiro, DP&A editora: 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson & NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gramsci e a América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

COUTINHO, Carlos Nelson & TEIXEIRA, Andréa de Paula. Ler Gramsci, entender a realidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COUTO e SILVA, Golbery do. Conjuntura Política Nacional: O poder Executivo & Geopolítica do Brasil, Editora José Olympio, Rio de Janeiro: 1981.

COUTO e SILVA, Golbery do. Geopolítica e poder. Rio de Janeiro: Univercidade, 2003.

COX, Robert. Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. Revista Relaciones Internacionales, número 24 – Out/2013 a Jan/2014. Universidad Autónoma de Madrid. Páginas 129 a 162.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. Ideias do poder: dependência globalização em F.H. Cardoso. Estudos Avançados, n. 13, vol. 37, 1999.

CUNHA, Paulo Ribeiro da & CABRAL, Fátima (organizadores). Nelson Werneck Sodré – Entre o Sabre e a Pena. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.

DANTAS, San Tiago. Política Externa Independente. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

DE LA CROCE, Paul-Marie. A União Europeia face à unipolaridade e a multipolaridade. In: VIZENTINI, Paulo & WIESEBRON, Marianne (orgs). Neohegemonia americana ou multipolaridade? Polos de poder e sistema internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

DENNING, Michael. A Cultura na Era dos Três Mundos. São Paulo: Francis, 2005.

DINIZ, Eli. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. Política e Sociedade. Vol. 9, n 17, outubro, 2010.

DUMÉNIL, Gerard & LEVY, Dominique. O imperialismo na era neoliberal. Revista Crítica Marxista, número 18. Rio de Janeiro: Revan, 2004. P. 11-36

ESCOBAR, Pepe. Empire of Chaos. Miami: Nimble Books, 2014.

ESCOBAR, Pepe. 2030: A Letter to My Grandson. E-book edition. Miami: Nimble Books, 2015.

FERNANDES, Florestan. Mudanças Sociais no Brasil. São Paulo: Difel, 1974.

FERNANDES, Florestan. Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FERNANDES, Florestan. A Sociologia numa Era de Revolução Social. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERNANDES, Florestan. A Sociologia no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1980.

FERNANDES, Florestan. O que é Revolução. São Paulo: Brasiliense, 1981.

FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil – Ensaio de Interpretação Sociológica. São Paulo: Globo, 2006.

FIORENTINI, Mateus. Caminho Uruguaio ao Socialismo: o pensamento de Rodney Arismendi e a unidade da esquerda (1955-1971). São Paulo: Revista Princípios, Ed. 146. Jan/Fev 2017. Pp 50-55.

FRANCO, Álvaro da Costa (org.). Documentos da Política Externa Independente. Volumes 1 e 2. Rio de Janeiro: FUNAG, 2007.

FREIXO, Adriano et alli (orgs). A política externa brasileira na era Lula. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

FRESU, Gianni. Traducibilità e Modernità del Nesso Concettuale Egemonico/Subalterno. In: Boothman, Derek, International Gramsci Journal No.4, Full version, International Gramsci Journal, 1(4), 2015. Pp 94-100.

FRESU, Gianni. Lênin Leitor de Marx – Dialética e Determinismo na História do Movimento Operário. São Paulo: Anita Garibaldi, 2016.

FROSINI, Fabio. Sulla «Traducibilità» nei «Quaderni» di Gramsci, Crítica marxista, N.S., 2003, n. 6, pp. 29-38.

FURTADO, Celso. A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos. São Paulo: Companhia das Letras, 2007

GALEANO, Eduardo. As veias abertas da América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

GANDÁSEGUI, Marco A. (org). Estados Unidos y la nueva correlacion de fuerzas internacional. Ciudad Autonoma de Buenos Aires : CLACSO, 2016. Libro digital, PDF

GANDÁSEGUI, Marcos A. (Hijo). Hegemonía, geopolítica y Estados Unidos. In: GANDÁSEGUI, Marco A. (org). Estados Unidos y la nueva correlacion de fuerzas internacional. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: CLACSO, 2016. Páginas 69 a 88.

GILL, Stephen (org). Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2007.

GONÇALVES, Luiz Eduardo Fonseca de. As Relações Brasil-CEPAL (1947-1964). Brasília: FUNAG, 2011.

GONÇALVES, C.W. Porto & MOREIRA DE AZEVEDO, N. A geografia do imperialismo: uma introdução. In: Boletim Paulista de Geografia.. Número 59, outubro de 1984.

GRAMSCI, Antonio. Maquiavel a Política e o Estado Moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. Volume 1. Organização: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. Volume 5. Organização: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. Volume 2. Organização: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. Volume 3 (Maquiavel, Notas sobre o Estado e a Política). Organização: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. Economia Brasileira Contemporânea. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O mundo multipolar e a integração sul-americana. Revista Comunicação & política, v.25, nº3, p.169-189, 2007.

HALLIDAY, Fred. Repensando as Relações Internacionais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

Harvey, David. Spaces of Capital: Towards a Critical Geography. New York: Routledge, 2001.

- HARVEY, David. O Novo Imperialismo. São Paulo: Edições Loyola, 2013.
- HILFERDING, Rudolph. O Capital Financeiro. Nova Cultural: São Paulo, 1985.
- HOBBSAWM, Eric J. A Era do Capital (1848-1875). São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- HOBBSAWM, Eric J. A Era dos Impérios (1875-1914). São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- HOBSON, John. Estúdio del Imperialismo. Madrid: Editora Capitán Swing, 2009.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IANNI, Octávio. Imperialismo na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.
- IANNI, Octávio. Sociologia e Sociedade no Brasil. São Paulo: Alfa-ômega, 1975.
- IANNI, Octávio. Imperialismo y Cultura de la Violência em América Latina. México: Siglo XXI, 1998.
- JESSOP, Bob. Gramsci as a Spacial Theorist. 2014. Versão online disponível em: <https://bobjessop.org/2014/12/31/gramsci-as-a-spatial-theorist/>(último acesso em 21/08/2017).
- KATZ, Claudio. La nueva estrategia imperial de Estados Unidos. In: GANDÁSEGUI, Marco A. (org). Estados Unidos y la nueva correlacion de fuerzas internacional. Ciudad Autonoma de Buenos Aires : CLACSO, 2016. Páginas 129 a 144.
- KEBIR, Sabine. “Revolução-restauração” e “revolução passiva”: conceitos de história universal. In: COUTINHO, Carlos Nelson & TEIXEIRA, Andréa de Paula. Ler Gramsci, entender a realidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Pp 147 a 155.

KUZNICK, Peter & STONE, Oliver. A História Não Contada dos Estados Unidos. São Paulo: Faro Editorial, 2015.

LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano & HIRATUKA, Célio (orgs). Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil. São Paulo, Editora da Unesp, 2003.

LEITE BARBOSA, Carlos A. Desafio Inacabado: a Política Externa de Jânio Quadros. São Paulo: Ateneu, 2007.

LEITE, Patrícia Soares. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em Três Momentos de Política Externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: FUNAG, 2011.

LÊNIN, Vladimir Ilich. O Imperialismo: Fase Superior do Capitalismo. 6ª edição, São Paulo: Global, 1991.

LÊNIN, Vladimir Ilich. O imperialismo: fase superior do capitalismo. In: LENINE, V.I. Obras escolhidas em três tomos. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986. Tomo I, páginas 575 a 671.

LIMA, Maria Regina Soares de & MOURA, Gelson. A trajetória do pragmatismo – uma análise da política externa brasileira. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, volume 25, no3, 1982. P. 349-363.

LIGUORI, Guido. Berlinguer rivoluzionario. Il pensiero político di um comunista democrático. Roma: Carocci, 2014.

LINERA, Álvaro Garcia. A Potência Plebeia – Ação Coletiva e Identidades Indígenas, Operárias e Populares na Bolívia. São Paulo: Boitempo, 2010.

LINERA, Álvaro Garcia. Discurso do vice-presidente da Bolívia, Álvaro García Linera, na inauguração do XX Encontro do Foro de São Paulo. Setembro de 2014. Disponível em <http://forodesaopaulo.org/discurso-do-vice-presidente-da-bolivia-alvaro-garcia-linera-na-inauguracao-do-xx-encontro-do-foro-de-sao-paulo/> último acesso em 01/06/2016.



LOSURDO, Domenico. A Revolução, a Nação e a Paz. Estudos Avançados, 22 (62), 2008. Páginas 09 a 27.

LOSURDO, Domenico. A Linguagem do Império: léxico da ideologia estadunidense. São Paulo: Boitempo, 2010.

LOSURDO, Domenico. A Luta de Classes – Uma história política e filosófica. São Paulo: Boitempo, 2015.

LOSURDO, Domenico. Revolução de Outubro e Democracia no Mundo. Artigo. Revista Internacional Interdisciplinar - INTERthesis, Florianópolis, v.12, n.1, p.361-374, Jan-Jun. 2015.

MAMIGONIAN, Armen. Qual o futuro da América Latina? In LEMOS, Amalia Inés Geraiges de, SILVEIRA, María Laura & ARROYO, Mônica (org.). Questões territoriais na América Latina. Buenos Aires: Clacso, 2006.

MANNHEIM, Karl. Ideology and Utopia. New York: Brace and Company, 1952.

MANNHEIM, Karl. Sociologia da Cultura. São Paulo: Editora da USP, 1974.

MARIATEGUI, José Carlos. Por um Socialismo Indo-Americano. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

MARINELLO, Juan. Prólogo à edição de Nuestra América. In: MARTÍ, José. Nuestra América. Fundación Biblioteca Ayacucho: Caracas, 2005.

MARTÍ, José. Política de Nuestra América. México: Siglo Veintiuno, 1987.

MARTÍ, José. Nuestra América. Fundación Biblioteca Ayacucho: Caracas, 2005.

MARTINS, Carlos Eduardo. El Sistema-Mundo Capitalista y los Nuevos Alineamientos Geopolíticos en el Siglo XXI. Una Visión Prospectiva. In: GANDÁSEGUI, Marco A. (org). Estados Unidos y la nueva correlacion de fuerzas internacional. Ciudad Autonoma de Buenos Aires : CLACSO, 2016. Páginas 39 a 63.

MARTUSCELLI, Danilo. A transição neoliberal para o neoliberalismo e o governo Collor. In: BOITO Jr., ARMANDO & GALVÃO, Andrea (orgs). Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000. São Paulo: Alameda, 2012.

MATTEI, Lauro (org.). América Latina no Limiar do Século XXI – temas em debate. Florianópolis: Insular, 2011.

Martuscelli, Danilo. A burguesia mundial em questão. Revista Crítica Marxista, n. 30, 2010.

MEARSHEIMER, John J. The Tragedy of Great Power Politics (Updated Edition). New York: W. W. Norton & Company, 2014.

MEDEIROS, Fernando Saboia de. A Liberdade de Navegação do Amazonas – Relações entre o Império e os Estados Unidos da América. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2014.

MENEZES, Henrique Zeferino. O Conflito Estados Unidos – Brasil Sobre a Organização do Regime Internacional de Propriedade Intelectual no Século XXI: Da ‘Agenda de Patentes’ à Agenda do Desenvolvimento. Tese de Doutorado. Unicamp: Campinas, 2013.

MILLS, C. Wright. A Elite do Poder. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Ideologias Geográficas – Espaço, Cultura e Política no Brasil. São Paulo: AnnaBlume, 2005.

NASSER, Reginaldo Mattar. Os Arquitetos da Política Externa Norte-Americana. São Paulo: EDUC, 2010.

NOGUEIRA, João Pontes & MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais – Correntes e Debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE, Joseph. The Paradox of American Power. Why the World’s Only Superpower Can’t Go it Alone. Oxford: Oxford University Press, 2002.

OHLWEILER, Otto Alcides. Evolução Sócio-Econômica do Brasil. Porto Alegre: Ortiz, 1990.

OHMAE, Kenishi. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press Paperbacks, 1996.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge. O governo do PT e a ALCA: política externa e pragmatismo. *Revista Estudos Avançados*, no17, 48, 2003

PAMPLONA, Marco A. & DOYLE, Don H. *Nacionalismo no Novo Mundo – a Formação dos Estados Nação no Século XIX*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

PAUTASSO, Diego. A dimensão internacional por detrás da deposição de Dilma. Artigo/ 24/08/20016. Sul 21: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2016/08/a-dimensao-internacional-por-detras-da-deposicao-de-dilma-por-diego-pautasso/> (acesso em 12/10/2017)

PAXTON, Robert O. *A anatomia do fascismo*. São Paulo, Paz e Terra, 2007.

PETRAS, James & VELTMEYER, Henry. *Hegemonia dos Estados Unidos no Novo Milênio*. Petrópolis: Vozes, 2000.

PETRAS, James. *Imperialismo e luta de classes no mundo contemporâneo*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2007.

PINA, Fabiana. *Acordo MEC-USAID: ações e reações (1966-1968)*. Anais do XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão. ANPUH/SP-USP. São Paulo, 2008.

PRADO, Eduardo. *A Ilusão Americana*. São Paulo: Alfa-Ômega, 2005.

PRADO JR., Caio. *Evolução Política do Brasil: Colônia e Império*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

RAMA, Ángel. *A Cidade das Letras*. São Paulo: Boitempo, 2015.

RAMOS, A. Guerreiro. *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Editorial Andes, 1957.

RAMOS, Jorge Abelardo. História da Nação Latino-Americana. Florianópolis, Insular: 2014.

RAMOS, Victor. Manuel Ugarte – o Sonho da Pátria Grande. Florianópolis: Insular, 2014.

REBELO, Aldo. A desilusão do aristocrata. Prefácio a PRADO, Eduardo. A ilusão americana. São Paulo: Alfa-Ômega, 2005.

REGALADO, Roberto. Encuentros y desencuentros de la izquierda latinoamericana – una mirada desde el Foro de São Paulo. Ocean Sur, 2008. Edição digital.

REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Sá. A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

RIBEIRO, Darcy. Os Brasileiros: Teoria do Brasil. Petrópolis, Vozes: 1987.

RIBEIRO, Darcy. As Américas e a Civilização – Processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos. São Paulo, Companhia das Letras: 2007.

RODRIGUES, José Honório. Interesse Nacional e Política Externa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

SAES, Décio Azevedo Marques de. República do Capital. São Paulo: Boitempo editorial, 2001.

SAHLINS, Marshall. Metáforas Históricas e Realidades Míticas. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

SAID, Edward. O Orientalismo – o Oriente como invenção do Ocidente. São Paulo, Companhia das Letras: 2007.

SAID, Edward. Cultura e Imperialismo. São Paulo: Schwartz, 2011.

SANTOS, Milton. Por uma Geografia Nova. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, Theotônio. Perspectivas na integração sul-americana. Acesso em 21/01/2011: <http://theotoniiodossantos.blogspot.com.br/>

SARAIVA, José F. Sombra. O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1964 aos nossos dias). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

SARAIVA, Miriam Gomes. A América do Sul na política externa do governo Lula: ideia e mudanças. In: FREIXO, Adriano et alli (orgs). A política externa brasileira na era Lula. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

SCHWARZ, Roberto. Verdade tropical: um percurso de nosso tempo. Em: SCHWARZ, Roberto. Martinha versus Lucrecia. Ensaios e entrevistas. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SEABRA, Raphael Lana. A primeira revolução do século XXI? Bolívarismo e Socialismo na Venezuela. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2012.

SILVA, Marcos Aurélio. FES: Vias de Desenvolvimento e Questões Territoriais: uma abordagem a partir de Antônio Gramsci. Artigo. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. XXI, número 1.161, 5 de junio de 2016

SILVA, Marcos Aurélio. Na senda do reformismo: o Brasil sob os governos do PT. Crítica e Sociedade: Revista de Cultura e Política. v.3,n.2, Dezembro de 2013, páginas 111-131.

SIST, Arturo & IRIARTE, Gregorio. Da segurança Nacional ao Trilateralismo (razões pelas quais o governo Carter defende a vigência dos direitos humanos). In: ASSMANN, Hugo; SANTOS, Theotônio dos; CHOMSKY, Noam. A Trilateral – Nova Fase do Capitalismo Mundial. Petrópolis: Vozes, 1978. Pp 167 – 183.

SOLER, Ricaurte. La Nación Latinoamericana – Proyecto y Problema. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. O Pragmatismo Responsável. In: Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990). Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006, volume 3, p. 440-441.

STONE, Oliver. As entrevistas de Putin. Trad. Carlos Szlak. Rio de Janeiro: BestSeller, 2017.

VELASCO, Patrícia. La Nueva Canción Latinoamericana. Notas sobre su origen y definición. Presente y Pasado. Revista de Historia. Año 12. Nº 23. Enero-Junio, 2007.p. 139-153.

VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Participação. Rio de Janeiro: Revista Contexto Internacional, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

VESENTINI, José William. Novas Geopolíticas. São Paulo: Contexto, 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O sistema mundial entre a uni e a multipolaridade. In: VIZENTINI, Paulo & WIESEBRON, Marianne (orgs). Neohegemonia americana ou multipolaridade? Polos de poder e sistema internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Relações Internacionais do Brasil – De Vargas a Lula.São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

WALLERSTEIN, Immanuel, Geopolitics and Geoculture – essays on the changing world-system. Cambridge University Press, New York: 1997.

WALLERSTEIN, Immanuel. O declínio do Poder Americano: Os Estados Unidos em um Mundo Caótico. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2004.

WASSERMAN, Cláudia (org.). História da América Latina: Cinco Séculos. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1996.

WEBER, Max. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: LTC, 2002. Entrevistas e Discursos Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no 20º Foro de São Paulo, realizado entre os dias 24 e 29 de novembro, em La Paz.[http://forodesaopaulo.org/saudacao-do-lula-na-abertura-do-xx-encontro-do-foro-de-sao-paulo/Entrevista do embaixador Rubens Barbosa à Folha de São Paulo](http://forodesaopaulo.org/saudacao-do-lula-na-abertura-do-xx-encontro-do-foro-de-sao-paulo/Entrevista%20do%20embaixador%20Rubens%20Barbosa%20%C3%A0%20Folha%20de%20S%C3%A3o%20Paulo), disponível em

<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1535532-entrevista-com-rubens-barbosa.shtm> Acesso em 13/09/2015.

Aula magna proferida pelo embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado para o curso de Relações Internacionais da Universidade de Brasília em 27 de novembro de 2014. Disponível no site do MRE – [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) Acesso em 10/01/2015. Entrevista de Valter Pomar à autora – Anexo IV





## **ANEXOS**







**ANEXO 02: EXTRATO DA PÁGINA 3 DO RELATÓRIO FINAL  
DO CONGRESSO CONTINENTAL DE SOLIDARIEDADE À  
CUBA (NITEROI, 1963).**

Personas	Organizações Sindicais	Organizações Estudantis	Organizações da Paz	Outras Or- ganizações
122	24	22	11	34
112	11	8	9	26
37	4	6	1	5
108	4	6	5	9
379	43	42	26	74

**OBS:** Os números da tabela não contam com os participantes brasileiros, ao todo 493 entidades.

Total geral de participantes: 2.057.



**ANEXO 03: PROGRAMA DO PARTIDO DOS  
TRABALHADORES**



## A RUPTURA NECESSÁRIA

1. A implementação de nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará uma ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado. Trata-se, pois, de propor para o Brasil um novo modelo de desenvolvimento economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo. Será preciso ousar, rompendo com o conformismo fatalista pretensamente pragmático que sonega direitos básicos da população e resgatando os valores éticos que inspiraram e inspiram as lutas históricas pela justiça social e pela liberdade. Será necessário, de igual modo, avaliar com objetividade as restrições e potencialidades do atual quadro sócio-político e econômico do país, para evitar um voluntarismo que poderia frustrar a proposta de transformação da economia e da sociedade brasileiras.

2. As profundas desigualdades econômicas, sociais e políticas, a situação periférica de nosso país no contexto internacional deitam raízes no passado escravista e colonial. O período desenvolvimentista, iniciado nos anos 1930, colocou na agenda o tema de um projeto nacional. Na prática, o modelo nacional desenvolvimentista propiciou altas taxas de crescimento econômico, a montagem de uma relevante estrutura industrial e a integração de um mercado interno de porte considerável. Simultaneamente, tal modelo acarretou o aumento da concentração de renda, da terra e da riqueza em geral, e uma acelerada degradação ambiental, além da consolidação, sob novas modalidades, da posição estratégica do capital estrangeiro na economia brasileira, o aprofundamento das disparidades regionais e longos períodos autoritários.

3. Ocorreram, por outro lado, recomposições nas relações de poder e dinheiro, mas nunca rupturas efetivas, com a acomodação e a permanência de todos os setores dominantes, fossem “atrasados” ou “modernos”. Nesse sentido, o Estado brasileiro, com base em uma presença marcante na vida econômica e social, ousou arbitrar perdas para ao menos uma parte dos interesses dominantes. Diante de impasses econômicos, o Estado, aproveitando conjunturas internacionais favoráveis, comandava processos de “fuga para a frente”, reiterando ou aprofundando a dependência externa (tecnológica e, sobretudo,



financeira). Com a emergência da crise da dívida externa, no quadro da globalização financeira e da nova revolução tecnológica, selou-se o esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista, caracterizado pelo binômio dependência e desenvolvimento.

4. Após a primeira “década perdida” (os anos 1980), e frente aos avanços das lutas sociais no contexto da redemocratização, a década de 1990 se inicia com uma reação conservadora de inspiração neoliberal. O ideal do mercado auto-regulador, que tende a submeter a natureza e a vida das pessoas à lógica do mercado, induz à proposta do Estado mínimo. Mas isto não levou à restrição da ação do Estado na economia, e sim à mudança substancial de seu caráter, concentrando-se fundamentalmente em dois aspectos: a criação de espaços de expansão e lucratividade para as atividades privadas e a preservação das condições de reprodução do capital financeiro globalizado.

Tal concepção teve diversas implicações: deslocou para o plano privado decisões e funções de natureza pública, transformou serviços públicos de caráter universal em mercadorias, levou à desregulamentação de atividades essenciais de infraestrutura, reduziu o horizonte das preocupações econômicas aos aspectos fiscais e monetários de curto-prazo, ignorando os problemas estruturais da economia e deixando apenas para o mercado (como se este fosse capaz de fazê-lo) os investimentos necessários ao desenvolvimento econômico. Em particular, o ideário neoliberal produziu um enorme descaso pelo social, agravando o nível de concentração de renda e ampliando a exclusão social.

6. O programa de privatizações, concebido à margem de uma visão estratégica de desenvolvimento nacional, sem um marco regulatório adequado, e ante a fragilização do Estado, debilitou a infra-estrutura, comprometendo a competitividade sistêmica e o potencial de crescimento da economia. Provocou, também, uma elevação nos preços relativos de bens públicos importantes, como energia elétrica, telefonia e transporte. Em razão do encarecimento, esses bens passaram a pesar mais na renda de amplas camadas da população, especialmente a mais pobre. De mais a mais, se o problema alegado pelo governo era o de escassez de recursos, ele fez uma escolha privada privatizando os ativos existentes, ao invés dos novos investimentos. Em suma, as privatizações foram um grande negócio, patrocinado pelo governo federal, de transferência de um patrimônio público construído pelo Brasil durante

décadas para grupos privados nacionais e estrangeiros: na ausência de uma visão estratégica, perdemos o controle sobre insumos básicos da economia e, com isso, perdemos também competitividade.

7. Uma das principais conseqüências dessas políticas foi a desestruturação do Estado brasileiro e a limitação de sua autonomia na formulação e gestão da política econômica. Isso se deu por meio de dois vetores: a deterioração de sua base financeira e de sua capacidade operacional e de investimento, resultante dos efeitos das políticas de abertura e desregulamentação radicais da economia; e o esvaziamento de suas funções de apoio e orientação do desenvolvimento, decorrente da super-valorização do papel do mercado na direção e regulação da economia.

8. A dependência de capitais externos e a manutenção de uma taxa de juros extremamente elevada, resultantes daquelas políticas, tiveram impactos destrutivos sobre as finanças públicas, produzindo um volumoso endividamento do Estado e transformando os juros no principal vetor do déficit público (embora a carga tributária tenha se expandido bastante no período). As políticas de ajuste adotadas devido aos acordos com o FMI, ao invés de eliminarem a propensão ao endividamento, levaram a priorizar o pagamento dos encargos financeiros da dívida pública, com o sacrifício dos investimentos em infra-estrutura, em ciência e tecnologia, e dos gastos sociais do Estado.

9. Uma característica central do modelo implantado nos anos 1990 diz respeito à dependência e à vulnerabilidade externas da economia brasileira. As políticas de abertura comercial e financeira sem reciprocidades, iniciadas pela administração Collor e radicalizadas pelo governo FHC, cujos efeitos foram amplificadas pela sobrevalorização da taxa de câmbio no período de 1994/1998, agravaram extraordinariamente a crônica dependência da economia brasileira ao capital estrangeiro. Por um lado, destruíram o saldo comercial, elevaram o coeficiente de importações da economia e expandiram gastos com serviços não financeiros, principalmente turismo e fretes; por outro, aumentaram o passivo externo – devido à expansão do endividamento externo privado e do crescimento do estoque de capital estrangeiro – e seus encargos financeiros, sem gerarem, em contrapartida, efeitos relevantes em termos de aumento da capacidade produtiva e de exportação do país. Esta abertura também contribuiu para a destruição e

desnacionalização de uma parte significativa do nosso Parque Industrial privado, especialmente no setor de bens intermediários.

10. Nesse contexto, a estabilidade de preços - única prioridade do atual modelo econômico - foi alcançada com o sacrifício de outros objetivos relevantes, como o crescimento econômico, o nível de emprego, a solidez das finanças públicas e das contas externas. Optou-se, uma vez mais, por uma “fuga para a frente”, aproveitando-se de uma conjuntura internacional vinculada à abundante oferta de capital financeiro, sobretudo especulativo. Em contraste (desvantajoso) com o período desenvolvimentista, o país experimentou uma segunda “década perdida”, caracterizada pela dependência externa sem desenvolvimento. No século XX, somente os governos de Venceslau Brás na Primeira Guerra Mundial, Washington Luiz na crise de 1929 e governo Collor fizeram o país crescer menos que o período de FHC, o qual apresenta uma taxa média de apenas 2,3% do PIB ao ano.

11. Ao elevar as necessidades de financiamento externo a níveis críticos e abolir as restrições ao movimento de capitais, as políticas aplicadas transformaram a dependência do capital estrangeiro em um mecanismo de internalização da instabilidade do mercado financeiro globalizado e de subordinação do funcionamento da economia nacional às prioridades e interesses dos credores e investidores externos. Portanto, tais políticas, sobretudo durante os governos FHC, reforçaram, sob novas modalidades, o caráter passivo e subordinado da inserção do país na economia mundial. Nessas condições, as mudanças no cenário internacional e as debilidades estruturais internas convergem no sentido de transformar a recessão no instrumento privilegiado de ajuste da economia.

12. No plano internacional, diante das debilidades do Mercosul - agravados pela profunda crise argentina - uma questão essencial diz respeito à proposta dos Estados Unidos de conformação da Área de Livre Comércio das Américas - ALCA. No âmbito comercial, a assimetria de recursos, de capacidade tecnológica, de escalas de produção e de sistemas de proteção anulariam as eventuais vantagens da expansão do intercâmbio com os Estados Unidos, inclusive porque, no melhor dos casos, esta tenderia a reforçar nossa especialização em atividades tradicionais de baixo conteúdo tecnológico. A ALCA, porém, é muito mais que uma proposta de acordo comercial, abrangendo todos os aspectos-chave da economia - tais como a desregulamentação dos

fluxos de capital, a proteção a investimentos estrangeiros, a abertura dos serviços – inclusive nas áreas de cultura e comunicação – e das compras governamentais ao capital estrangeiro, além da regulamentação da propriedade intelectual.

13. Ficariam de fora, apenas, o mercado de trabalho e o acesso às tecnologias monopolizadas pelas corporações e pelo Estado norte-americano. Nesse sentido, uma adesão a esse acordo, tal como está sendo proposto, representaria, de fato, o aprofundamento do movimento de abertura e desregulamentação econômica e financeira em curso, que conduziu ao debilitamento político do Estado nacional brasileiro, à desnacionalização e à fragilização de sua economia, bem como ao agravamento da questão social. A recente aprovação, pela Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, de autorização para que o Executivo negocie acordos comerciais que o Congresso só pode aprovar ou rejeitar em bloco (o chamado fast track), confirma com clareza tal visão. A inclusão de cláusulas restritivas a transferência de tecnologia e a flexibilização sobre patentes, e outras que retiram de governos nacionais (como o Brasil) poder para regular investimentos, ao lado da retirada do campo de atuação do Executivo de itens relevantes de negociação, como os subsídios à agricultura e as regras “anti-dumping”, são exemplos destacados disso.

14. No plano político interno, destaque-se, de início, a preocupante situação do federalismo brasileiro. Num país como o Brasil, de grandes dimensões territoriais, marcado por uma valiosa diversidade cultural, mas por profundas desigualdades regionais, a origem histórica do federalismo – na República Velha – esteve ligada a um pacto das oligarquias regionais. O coronelismo, longe de se restringir ao poder local, era na verdade um sistema político que integrava, através das trocas de favores, os chefes políticos locais, as oligarquias regionais e o governo federal, sob o comando das segundas. Hoje em dia, o sistema político é outro. Ele guarda, porém, relevantes características herdadas de sua origem.

15. O presidencialismo brasileiro possui um viés centralizador e autoritário. Ademais, o governo precisa recontratar, a cada momento, os termos de apoio de sua base parlamentar. Os governantes de estados mantêm importante peso político – inclusive porque costumam comandar os parlamentares federais aliados em seus estados. Cruzando tais relações, boa parte dos deputados federais se sustenta a partir de

apoios de lideranças locais, em especial prefeitos. A tônica das relações políticas continua a se basear no clientelismo, daí derivando uma forte tendência governista. Trata-se, pois, de um sistema político no qual a troca de favores opera de cima em baixo, do âmbito federal ao local, passando pelo estadual. A coalizão conservadora montada pelo governo FHC comanda tal sistema a partir do centro. Nesta lógica, o sistema político conservador exclui a participação da população na tomada de decisões políticas, mantendo a prática tradicional das elites brasileiras. Ao mesmo tempo, reconstitui permanentemente canais privilegiados para a atuação dos interesses econômicos privados, nacionais e internacionais.

16. Nos anos 1990, ademais, o governo federal levou a efeito um processo de reconcentração de recursos e de desconcentração de atribuições, em reação à constituição de 1988. Assistiu, em geral de forma passiva, a generalização da guerra fiscal de cunho predatório entre estados e municípios. E submeteu todas as instâncias federativas aos critérios e prioridades da política macroeconômica através da Lei de Responsabilidade Fiscal que, apesar dos aspectos necessários ao controle fiscal, tolhe elementos importantes de autonomia dos entes federados, engessando, em alguns casos, os investimentos em políticas sociais. Enquanto isso, observa-se uma solene omissão no que diz respeito a políticas macroregionais e a políticas micro-regionais (em particular, nas áreas metropolitanas). O produto dessa perversa combinação entre sistema político centralizador e clientelista e "individualismo" da guerra fiscal (que negando a cidadania e a cooperação federativa) tem sido o aprofundamento das disparidades regionais e dos problemas urbanos.

17. Sob o ângulo da nossa cultura política, a presença, no âmbito privado, da força das relações familiares e de amizade – uma das marcas da cultura nacional –, tem sido historicamente metamorfoseada, no âmbito público, em relações patrimonialistas, clientelistas, na tendência à conciliação. Tratam-se de elementos de privatização do público, de formas de compensação social “privadas” que contribuem para legitimar as inaceitáveis desigualdades do país, produzindo uma atrofia da esfera pública democrática, espaço por excelência de luta por direitos de cidadania. Tais características de nossa cultura política – convém lembrar – são alimentadas pela presença de relações formalmente democráticas. Daí, pois, o ressurgimento com vigor do clientelismo no

momento da redemocratização, isto é, em paralelo ao avanço das lutas e conquistas sociais na década de 1980.

18. Não é casual, portanto, que nos anos 1990 a reiteração do patrimonialismo (apropriação privada de recursos públicos), sob o olhar mais vigilante de meios de comunicação, venha produzindo uma coleção de casos de corrupção e problemas de ética política. Nem tampouco que a persistência do clientelismo, aliada à limitação de recursos para o social, apresente-se como forte obstáculo à implementação de políticas públicas de caráter universal.

19. Há, porém, um agravante: a coalizão conservadora no poder (sobretudo durante os governos FHC), ao assumir as teses do consenso neoliberal, atuou no sentido de tornar mais intensos os processos de privatização do público. De um lado, em sua face mais visível, implementou amplo programa de privatização do setor produtivo estatal. De outro, ao combater direitos sociais e trabalhistas, taxando-os de “custo Brasil”, procurou desqualificar as próprias reivindicações por direito na cena pública, com o sentido de despublicizá-los – os ataques aos movimentos sindicais e sociais, a desativação das câmaras setoriais, etc.

20. No terreno da ação estatal, iniciativas isoladas de instituir novos procedimentos de gestão pública caíram no vazio, em face das investidas de desvalorização do serviço público (e dos servidores públicos em geral), da desestruturação dos mecanismos de planejamento e das decisões de cunho clientelista (próprios da ampla coalizão de poder). Por exemplo, em programas que supõem a integração entre diferentes ministérios, as decisões são tomadas por estes de modo isolado e, em muitos casos, com base em critérios de trocas de favor.

21. Esta é, em suma, a difícil herança – do passado histórico e sobretudo do período mais recente – com a qual nos defrontamos. Para quem defende, não uma mera “continuidade sem continuísmo”, pela adoção de uma política “desenvolvimentista” que agrega o “social” como acessório, mas sim uma verdadeira transformação inspirada nos ideais éticos da radicalização da democracia e do aprofundamento da justiça social, não pode restar dúvida de que um governo democrático e popular precisará operar uma efetiva ruptura global com o modelo existente, estabelecendo as bases para a implementação de um modelo de desenvolvimento alternativo.

22. Tal projeto deverá incorporar o combate à dependência externa e a defesa da autonomia nacional; terá o social como referência central do desenvolvimento – ou seja, o desenvolvimento sustentável incorporará em sua própria dinâmica interna a distribuição de renda e de riqueza, a geração de emprego, a inclusão social e o uso dos recursos naturais com sustentabilidade; e buscará criar condições, de modo permanente, para a democratização do Estado e da política. Sua implementação só será possível a partir da constituição de uma nova coalizão de forças que rompa com os sucessivos pactos conservadores que vêm dominando o país há décadas. É hora de ousar, pois é em momentos de grandes mudanças mundiais, como este, que se abrem novas possibilidades para os países da periferia do sistema, como o Brasil, conquistarem uma posição de inserção soberana no mundo.

#### AS BASES DE UM PROGRAMA DEMOCRÁTICO E POPULAR PARA O BRASIL

23. O novo modelo de desenvolvimento brasileiro deverá articular três eixos estruturantes: o social, o democrático e o nacional. Por um lado, sendo a democracia concebida como meio e como fim, como procedimento e como conteúdo – e portanto muito mais que um regime político – o democrático é inseparável do social. Por outro lado, historicamente, as coalizões políticas que têm governado o país fizeram-no sustentadas na dependência externa e, internamente, fechando-se sobre si mesmas, de modo autocrático; daí que o democrático seja indissociável do nacional. Por fim, se o processo de globalização em curso não estabelece fronteiras para as mercadorias e para o capital (que se concentram em poucos países), os povos, em particular os mais pobres, continuam obrigados a viver no território do seus próprios países; por isso, a questão social é inseparável da questão nacional.

#### O SOCIAL

24. Os modelos de desenvolvimento anteriores sempre relegaram o social a um plano secundário e residual, o que se expressa na permanência de índices inaceitáveis de pobreza e desigualdade na distribuição da renda e da riqueza. A reversão desse quadro é o ponto de partida para o estabelecimento de uma nova dinâmica de desenvolvimento. No entanto, ela não depende apenas da retomada do ritmo de crescimento da economia ou da manutenção de certo grau de estabilidade dos preços internos. Embora a estagnação econômica e o

descontrole da inflação tendam a penalizar os segmentos com menor capacidade econômica, a miséria e a desigualdade, na nossa experiência histórica, têm aumentado também em períodos de crescimento ou de relativa estabilidade de preços.

25. A transformação do social no eixo do desenvolvimento significará, também, mais do que a revalorização dos aspectos sociais – como o combate à fome, a educação, a saúde, o saneamento, a habitação e a cultura. Por um lado, será necessário incidir sobre fatores estruturais que determinam os padrões de apropriação e distribuição da renda e da riqueza, como as relações da propriedade da terra e do capital, as relações de trabalho, as modalidades de organização e de integração dinâmica do sistema produtivo, o caráter do Estado e suas conseqüências na tributação e no uso dos recursos públicos.

26. Por outro lado, a materialização de mudanças na estrutura de distribuição de renda e riqueza só será possível se as medidas redistributivas adotadas forem acompanhadas por transformações na produção e no investimento que as orientem para um amplo mercado de consumo essencial de massas. Por isso, os programas de investimento nos setores sociais devem ser concebidos como verdadeiros vetores de crescimento e transformação da economia. Assim, a questão social deve ser considerada como um elemento central e essencial de nossa estratégia, a partir de uma ótica que contemple a democratização da cultura, do esporte e do lazer aliada ao combate ao racismo, à opressão de gênero, à discriminação por orientação sexual, por geração, condição física ou mental, origem regional ou qualquer outra motivação.

27. O novo modelo de desenvolvimento subordinará, pois, a dinâmica econômica aos objetivos e às prioridades macro-sociais que, no atual estágio do país, são fundamentalmente três: a) a inclusão de 53 milhões de brasileiros, sub-cidadãos que sobrevivem em condições de extrema precariedade, sem acesso aos bens e serviços essenciais a uma vida minimamente digna; b) a preservação do direito ao trabalho e à proteção social de milhões de assalariados, pequenos e médios produtores rurais e urbanos, inativos de baixa remuneração e jovens que buscam ingressar no mercado de trabalho (todos ameaçados pelas tendências excludentes do atual modelo econômico); e c) a universalização dos serviços e direitos sociais básicos, com a elevação progressiva da qualidade dos serviços prestados e o crescente envolvimento da população na sua gestão. Em paralelo, o novo modelo



deverá incorporar, também, um caráter ambientalmente sustentável, levando a uma ocupação mais racional do espaço, sobretudo dos recursos naturais e das fontes de água e energia.

28. Avançar em direção a esses objetivos implicará um persistente esforço de crescimento econômico e de ampliação da capacidade de geração de emprego, de expansão e redirecionamento do gasto público e de democratização dos direitos de propriedade e utilização da terra e do capital, no campo e nas cidades, inclusive através do fomento da economia solidária. Implicará também elevar progressivamente o piso de remuneração da força de trabalho, para transformar o salário-mínimo em um salário básico compatível com a satisfação das necessidades essenciais de cada família. Nesta mesma perspectiva será necessário não só manter as garantias sociais e conquistas legais das classes trabalhadoras, mas também gerar condições políticas para regular e dar garantia às novas atividades e prestações de serviços que surgiram recentemente à margem do trabalho assalariado e que permanecem sem regulação do Estado.

29. Os movimentos de expansão de consumo e da produção devem ser sincronizados e implementados de forma progressiva e sustentável, para limitar a geração de pressões sobre os preços e as importações e para favorecer a internalização dos efeitos retroalimentadores da expansão da demanda sobre o emprego, a produção e os investimentos. A adequação da capacidade produtiva existente ao aumento do potencial de consumo de amplos setores da população envolverá, ao lado dos citados programas de investimentos nas áreas sociais (como habitação, saneamento e serviços públicos), dois aspectos centrais.

30. Em primeiro lugar, será ampliada a produção de bens de consumo popular – bens tradicionais, como calçados, têxteis, móveis – e, em particular, os alimentos, cuja elasticidade da demanda frente a políticas redistributivas (isto é, para baixos níveis de renda) costuma ser bastante elevada; a organização do abastecimento desses bens, fator crítico no caso dos alimentos, será fundamental para assegurar a eficácia no esforço de aumento de produção, o qual requer, por sua vez, a expansão e a integração da infra-estrutura de serviços básicos. Em segundo lugar, será necessária a expansão seletiva da oferta de bens produzidos pelos setores mais modernos e dinâmicos da economia, dado que parte do movimento da demanda incidirá sobre bens finais manufaturados mais

complexos e componentes de suas cadeias produtivas (com desdobramentos sobre outros segmentos da economia).

31. Esse padrão de crescimento tenderá a afetar relativamente menos as restrições externas existentes, uma vez que o coeficiente de importações implícito na expansão da oferta de bens de consumo populares e serviços de consumo coletivo é inferior ao coeficiente correspondente ao atual padrão médio de consumo. Adicionalmente, um aumento na escala de produção de bens de uso generalizado criará, também, melhoria das condições de competitividade externa dessas indústrias – algo relevante no quadro de restrição cambial que o país terá de enfrentar no futuro imediato.

32. Colocar o social como eixo do novo modelo significará, ademais, valorizar de forma efetiva políticas públicas voltadas a garantir direitos sociais e, mais geralmente, os direitos humanos. Em primeiro lugar, a reforma agrária deve se constituir num instrumento básico para a viabilização do novo modelo de desenvolvimento econômico do País, sendo fundamental para o enfrentamento da crise social e para o fomento da agricultura familiar. A implantação de um verdadeiro Programa de Reforma Agrária deverá contar, entre outros instrumentos, com o concurso da desapropriação da grande propriedade rural improdutiva, nos termos da Constituição Federal. Sua aceleração permitirá, no curto-prazo, elevar o emprego na agricultura com investimento relativamente baixo e com reduzidos gastos de divisas, proporcionando segurança alimentar a trabalhadores sem terra e suas famílias. A posterior expansão e integração da produção de alimentos, em paralelo à consolidação das diversas formas de organização produtiva dos beneficiários, desempenhará papel relevante na regulação dos fluxos de abastecimento nas esferas local e regional. A maior eficácia da reforma será alcançada pela ampliação da participação dos beneficiários em todas as suas fases e pela implantação de esquemas de financiamento e comercialização que contribuam para a viabilização econômica das unidades produtivas criadas. É importante registrar, por fim, que o fim da violência e da impunidade no campo é um compromisso de governo.

33. A habitação popular, além de aspiração legítima, gera muitos empregos, assegura estabilidade familiar, não tem impacto negativo no balanço de pagamentos e desencadeia grande impulso na economia. Assumirá, por isso, condição de prioridade. Um grande desafio será

construir uma parceria eficaz com a iniciativa privada e equacionar a questão do financiamento. Por outro lado, uma reforma urbana que agilize o acesso à propriedade imobiliária da população de baixa renda será decisiva: a segurança da propriedade do terreno na periferia das grandes cidades será fundamental para viabilizar o financiamento imobiliário e fomentar a construção civil popular.

34. No campo do direito à educação, não é possível tolerar o analfabetismo, num contexto de tantas exigências no mundo do trabalho e, sobretudo, no próprio exercício da cidadania. A educação não é mera forma de adestramento da força-de-trabalho, mas condição para a cidadania. É preciso universalizar o ensino básico e reduzir a evasão escolar, tendo como preocupação central a qualidade do ensino. Nesta perspectiva, o novo Governo deverá reverter o atual processo de municipalização predatória da escola pública e estabelecerá um novo marco de solidariedade entre os entes federativos para assegurar a garantia de universalização da educação básica e o resgate da qualidade do ensino em todos os níveis. Nesse contexto, é decisiva a elevação substancial da escolaridade média da população, bem como o fomento ao ensino profissionalizante e ao de segundo grau. As universidades públicas e os institutos de pesquisa – na qualidade de instituições complexas, que detêm a síntese da capacidade intelectual, científica e cultural – serão valorizadas e integradas ao processo de desenvolvimento nacional, considerando seu papel na recuperação da capacidade de produção endógena de tecnologia e seu papel crítico diante da sociedade.

35. A valorização da cultura nacional é um elemento fundamental no resgate da identidade do país. É preciso, pois, abrir espaço para a expressão de nossas peculiaridades culturais (inclusive as de corte regional), sem que isso se confunda com um nacionalismo estreito, mas sim articulado e aberto às culturas de todo o mundo. Trata-se, na linha de nossa melhor tradição cultural, de resgatar os traços peculiares de nossa identidade em formas de expressão de cunho universal, isto é, em diálogo aberto com todo o mundo. É essencial, nessas condições, realizar um amplo processo de inclusão cultural, garantindo, de forma progressiva, o acesso de toda a cidadania à produção e fruição cultural, bem como a livre circulação de idéias e de formas de expressão artística. De modo análogo, é importante fomentar a formação e a prática de esportes e de atividades de lazer, como contribuição à melhoria da qualidade de vida no país.

36. O sistema único de saúde pública é uma grande conquista da sociedade brasileira e precisa ser implantado em sua plenitude, incorporando inclusive modelos de gestão que levem à melhoria da qualidade e à otimização dos recursos a serem disponibilizados. O acesso da população aos medicamentos essenciais e de uso continuado, o fomento à produção de medicamentos genéricos e o impulso às políticas de saúde preventiva, ao lado do fortalecimento de programas como o de saúde da família, são componentes de um compromisso básico de defesa da vida. Igualmente relevante será construir um sistema previdenciário universal, até certo limite de renda – sem qualquer tipo de distinção ou privilégio – que abranja toda a sociedade. À partir desse patamar, serão oferecidos sistemas previdenciários complementares, públicos ou privado. O aperfeiçoamento no sistema de arrecadação tributária e a gestão transparente e tripartite do sistema previdenciário serão essenciais para reduzir desperdícios e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

37. Diante do crescimento assustador da violência, que tem levado à consolidação, no cotidiano da população, da banalização da vida e da arquitetura do medo, o país necessita, mais do que nunca, de uma política nacional de segurança pública, priorizando a segurança da cidadania na qualidade de direito. Um amplo programa de combate à violência, ao narcotráfico e ao crime organizado supõe uma nova concepção de segurança pública, envolvendo planejamento, definição de metas e estratégias, investimentos em qualificação técnica e profissional e incluindo a integração do sistema policial e uma completa revisão do código penal e do sistema prisional (inspirado por penas alternativas). Deve ganhar destaque não apenas a repressão, mas a prevenção da violência. Dada, afinal, a divisão de atribuições, tal política não poderá prescindir da parceria com estados e municípios.

38. A afirmação dos direitos contra a discriminação, relacionados com raça, gênero, orientação sexual, condição física ou mental é parte integrante da defesa dos direitos humanos. Em particular, é preciso implementar políticas de combate à violência que atinge as mulheres, no lar ou fora dele, bem como as crianças e adolescentes. Negros e negras são especialmente atingidos por inúmeras formas de discriminação econômica, social e pela violência. Em complemento às grandes reformas de combate à discriminação, deve-se romper o silêncio das

instituições e constituir mecanismos de ação afirmativa. Caberá ao Estado, na perspectiva de resgate da dignidade e da igualdade de direitos, criar condições para a conquista da igualdade de condições e de tratamento que beneficiem os grupos sociais mais atingidos pela discriminação, como as mulheres, a população negra e índia, homossexuais, pessoas portadoras de deficiência, etc. O estímulo à organização autônoma e à participação política desses segmentos é parte decisiva de nosso compromisso estratégico com os direitos de cidadania.

39. A aceleração do crescimento econômico, acompanhada de distribuição de renda e riqueza, permitirá integrar expressivos contingentes da população brasileira ao mercado. Uma parcela da população, contudo, que se encontra excluída do acesso, mesmo que precário, à economia e aos direitos básicos, só seria atingida em décadas, o que é eticamente inaceitável. A exclusão social é, na verdade, multidimensional: ela se expressa de modo particular no nível econômico, mas incorpora também, em geral, as dimensões urbana e rural, cultural, social, política, manifestando-se tanto em termos objetivos quanto subjetivos. É preciso, pois, criar condições, proporcionar recursos, para que a população excluída possa transitar para uma situação de inclusão social. Propõe-se, nesse sentido, um amplo programa integrado de inclusão social que, superando as abordagens setoriais ou compensatórias, trate o acesso à inclusão social plena como um direito de cidadania, em suas várias dimensões. Para tanto, será necessário levar a efeito uma efetiva integração de políticas, tendo o fortalecimento da família como centro, e dotado de acompanhamento de resultados e participação direta da população beneficiária.

40. Ganha relevo, nesse quadro, a instituição de uma renda mínima, associada à educação (como nos programas bolsa-escola), abrangendo todo o território nacional, como ingrediente de um programa de complementação de renda familiar. O programa bolsa-escola nacional do governo FHC – apesar do aumento de recursos previstos inicialmente, em que a bancada do PT teve papel destacado – é ainda muito tímido quanto aos benefícios e se sustenta numa visão estanque, insuficiente do problema da exclusão social. A renda mínima que propomos, articulada ao programa de inclusão social, deve ser vista como um passo na direção da implementação – quando houver condições fiscais – de uma renda básica de cidadania enquanto direito de toda a população brasileira.

41. A instituição de políticas e mecanismos de apoio à economia solidária é igualmente decisiva. No campo, isso significa distribuir terra e propiciar acesso a recursos financeiros para a aquisição de ferramentas, sementes, crédito e extensão agrícola, incorporando ao mesmo tempo a consciência de que a cooperação e a ajuda mútua são imprescindíveis para o êxito econômico. Nas cidades não é diferente, sendo preciso estimular a mobilização das comunidades excluídas, capacitando-as a se organizar, cooperar e interagir de modo solidário, além de fornecer recursos materiais e intelectuais (tecnologias de produção, financeira, de marketing, gerencial) para poderem competir e ter acesso ao mercado. É necessário proporcionar à economia solidária em construção condições objetivas do se financiar e criar mercados para a sua produção. Para tanto, o Banco Central, em colaboração com o BNDES e a Caixa Econômica Federal, deve apoiar ativamente a constituição de uma rede de crédito solidário, incluindo a formação de cooperativas populares de crédito.

42. O programa de inclusão social deve incorporar, também, o combate à fome no país, com a perspectiva de sua erradicação. É preciso, pois, estabelecer uma política de segurança alimentar, baseada em iniciativas diversificadas, que permita o acesso a uma cesta básica de produtos que melhore progressivamente com o aumento da produção e da distribuição de alimentos (especialmente para as crianças). Fica clara, pois, a complementaridade entre a política de combate à fome e a mudança estrutural de modelo proposta.

43. O caráter multidimensional da exclusão e da inclusão social conduz, ainda, à necessidade de integrar ao programa de inclusão social políticas educacionais (em particular, de alfabetização e de formação profissional), de saúde (como a saúde da família) e culturais e de lazer, voltadas à criança e ao adolescente. No caso das cidades, a exclusão urbana tende a se concentrar em favelas e loteamentos irregulares, razão pela qual são essenciais, também, políticas de habitação popular, de urbanização de favelas e de regularização fundiária, além de combate à violência urbana.

44. O financiamento desse conjunto de políticas públicas vinculadas à garantia de direitos sociais supõe, evidentemente, uma profunda alteração no perfil do gasto público. Tal alteração, que deve criar um espaço considerável para o gasto social (assim como para os investimentos em infra-estrutura, ciência e tecnologia), resultará da

implementação global do novo modelo de desenvolvimento – o que envolve a redução da vulnerabilidade externa e a recomposição das finanças públicas. De qualquer modo, os recursos à disposição, particularmente no período inicial, imporão limites à abrangência do conjunto das políticas sociais. Isso exigirá uma ampla revisão dos programas atualmente existentes para erradicar os mecanismos de corrupção e desperdício, além de um processo de priorização, para o qual será fundamental a participação da sociedade.

## O NACIONAL

45. Um verdadeiro projeto de nação para o Brasil deve incorporar, simultaneamente, e de modo articulado, um conjunto de atributos: inclusão social – isto é, erigir o social como eixo do desenvolvimento; equacionamento da questão federativa, preservando e valorizando a diversidade das culturas regionais; aprofundamento da democracia, sustentando uma efetiva cidadania política ativa, abrindo-se para a sociedade sem recear os conflitos sociais; amparar-se num Estado democratizado, ágil e desprivatizado, dotado de autonomia para a formulação e a gestão da política econômica nacional e da regulação social dos mercados; enfim, inserir-se da maneira soberana no mundo.

46. A inserção soberana no mundo e a recuperação dos espaços de autonomia na gestão da economia nacional implicam desenvolver políticas dirigidas a reduzir de modo significativo a dependência e a vulnerabilidade externas, que constituem, na atualidade, a restrição fundamental para a retomada e sustentação do crescimento econômico. Isso transcende o alcance das políticas tradicionais de ajuste macroeconômico e de suporte ao funcionamento espontâneo do mercado, inserindo-se necessariamente numa estratégia de desenvolvimento agrícola e industrial que possibilite a articulação das ações do Estado e do setor privado voltadas à expansão da capacidade e à integração e diversificação do sistema produtivo, bem como à construção das bases tecnológicas de sustentação do desenvolvimento e ao aumento da produtividade sistêmica da economia brasileira. Requer, ainda, a simultânea reconstrução do sistema de financiamento de longo prazo que viabilize o novo ciclo de investimentos, tanto em infraestrutura quanto na produção interna de bens de capital.

47. Nesse contexto macro-estrutural, as políticas específicas orientadas à redução da vulnerabilidade e da dependência externas se projetam em seis dimensões. Em primeiro lugar, a recuperação do saldo comercial e a redução do déficit na conta de serviços do balanço de pagamentos, com vistas à diminuição acentuada do déficit em transações correntes, hoje na casa dos 5% do PIB. Particularmente relevantes nesse âmbito são o estímulo à expansão e a melhoria na pauta de exportações – enfatizando nos diversos setores a agregação interna de valor e a elevação do conteúdo tecnológico dos bens exportados – o aperfeiçoamento e a racionalização das estruturas de transporte, armazenamento e comercialização, que oneram a competitividade da produção exportável, a re-substituição de importações, especialmente no segmento de bens de consumo, eletro-eletrônicos, bens de capital, petróleo e química, e o aproveitamento de nossas potencialidades nas áreas de turismo e indústria naval.

48. Em segundo lugar, a correção dos desequilíbrios oriundos da abertura comercial, através da revisão da estrutura tarifária e da criação de proteção não tarifária, amparada pelos mecanismos de salvaguarda da OMC, para atividades consideradas estratégicas. Nessa mesma linha se insere uma política de defesa comercial ativa, destinada a proteger o país contra práticas desleais de concorrência e agressões econômicas e a preservar os interesses nacionais nas transações bilaterais e nas relações com os organismos multilaterais. As alterações na proteção à produção nacional não implicam, contudo, o fechamento da economia, nem tampouco devem promover a ampliação do grau de monopólio e das margens unitárias de lucro das empresas instaladas no país.

49. Em terceiro lugar, a adequação da política relativa ao capital estrangeiro às diretrizes e às prioridades do novo modelo econômico. Isso significa implantar mecanismos de regulação da entrada de capital especulativo e reorientar o investimento direto externo com critérios de seletividade que favoreçam o aumento das exportações, a substituição de importações, a expansão e a integração da indústria de bens de capital e o fortalecimento de nossa capacidade endógena de desenvolvimento tecnológico. É essencial que o capital estrangeiro se vincule à criação de capacidade produtiva adicional e compense o aumento da remessa de lucros, dividendos e royalties com seu impacto positivo sobre o saldo comercial.



50. Em quarto lugar, a regulamentação do processo de abertura do setor financeiro. A redução da fragilidade externa da economia brasileira envolve também a eliminação de brechas legais que facilitam a realização de operações financeiras não transparentes com o exterior, a revisão dos esquemas de captação de recursos utilizados pelo sistema bancário para operações de arbitragem com títulos públicos e a regulamentação do ingresso de novos bancos estrangeiros no sistema financeiro nacional.

51. Em quinto lugar, com relação à dívida externa, hoje predominantemente privada, será necessário denunciar do ponto de vista político e jurídico o acordo atual com o FMI, para liberar a política econômica das restrições impostas ao crescimento e à defesa comercial do país e bloquear as tentativas de re-estatização da dívida externa, reduzindo a emissão de títulos da dívida interna indexados ao dólar. O Brasil deve assumir uma posição internacional ativa sobre as questões da dívida externa, articulando aliados no processo de auditoria e renegociação da dívida externa pública, particularmente de países como o Brasil, o México e a Argentina, que respondem por grande parte da dívida externa mundial e, não por acaso, tem grande parte de sua população na pobreza.

52. Em sexto lugar, a consolidação da vocação de multilateralidade do comércio exterior brasileiro mediante políticas direcionadas à diversificação de mercados, ao fortalecimento e ampliação do Mercosul e à retomada do projeto de verdadeira integração latino-americana, ao estabelecimento de programas de cooperação econômica e tecnológica com potências emergentes como a Índia, a China, a África do Sul, entre outras, à desconcentração e diversificação do setor exportador e, finalmente, ao estabelecimento de alianças específicas com empresas estrangeiras para uma política qualificada de re-substituição de importações.

53. Quanto à ALCA, tendo em conta a avaliação já efetivada, não se trata de uma questão de prazos ou de eventuais vantagens nesse ou naquele setor. Tal como está proposta, a ALCA é um projeto de anexação política e econômica da América Latina aos EUA, cujo alvo principal, pela potencialidade de seus recursos e do seu mercado interno, é o Brasil. O que está em jogo, então, são os interesses estratégicos nacionais, é a preservação de nossa capacidade e autonomia para construir nosso próprio futuro como nação. Em outras palavras, rechaçar

essa proposta, tal como está sendo apresentada, é um requisito essencial para viabilizar o objetivo de redução de nossa dependência e vulnerabilidade externas. Por outro lado, a inserção soberana do Brasil no mundo exigirá esforços no sentido de aprofundar e aperfeiçoar as relações comerciais bilaterais de nosso país com os Estado Unidos – o mais importante parceiro individual do Brasil no comércio mundial – e com a União Européia – o melhor exemplo de integração supranacional exitosa e calcada em regras democráticas.

54. Do ângulo da política externa, é preciso se opor à blindagem internacional que sustenta o neoliberalismo globalizado e recuperar valores como a cooperação nas relações internacionais. Nesse sentido, será decisivo utilizar o peso internacional do Brasil para mobilizar e articular partidos, governos e forças políticas que lutam por sua identidade e autonomia, justamente num momento em que cresce a reação popular pela nacionalização dos centros de decisão política e econômica dos países periféricos. Revoltas populares sucedem-se em diversos países, em particular na América Latina, onde o caso da Argentina é a última e mais radical manifestação das conseqüências de uma política imposta pelo FMI. A instabilidade crescente da economia mundial, com a sucessão de crises, tem retirado legitimidade do projeto neoliberal. Esta mudança do quadro mundial permite combinar a defesa da soberania com a luta por uma ordem internacional radicalmente distinta da que está sendo construída. À mundialização do capital e dos mercados devemos opor a solidariedade e o internacionalismo dos povos. É neste contexto que a defesa do socialismo democrático começa a tornar-se mais favorável, assim como cresce a perspectiva de apoio a um programa de esquerda em escala internacional. Não podemos defender o isolamento nacional; é preciso lutar pelos interesses de toda a humanidade. Assim, as relações internacionais não devem ser entregues à lógica dos mercados desregulados ou ao mando imperial levado a cabo pelas instituições da globalização neoliberal – FMI, Banco Mundial, OMC,ALCA. Desta forma, a soberania nacional deve ser associada estreitamente com soberania popular, e com solidariedade internacional entre os povos oprimidos pelo imperialismo. Mais do que um “PROJETO NACIONAL”, trata-se de formular um projeto que incorpore a defesa da Nação e se proponha a transformá-la e a lutar por uma outra ordem internacional. Deve-se valorizar o Fórum Social Mundial e, ainda, fortalecer o movimento de defesa da taxa Tobin e pela constituição de um fundo internacional de combate à pobreza, pelo fim dos paraísos fiscais, pela criação de novos mecanismos de controle do

fluxo internacional de capitais e pelo estabelecimento de mecanismos de autodefesa contra o capital externo especulativo. A campanha internacional pelo cancelamento das dívidas externas dos países pobres deverá ter forte participação do Brasil e deve ser acompanhada pela perspectiva de auditoria e renegociação das dívidas públicas externas dos demais países do “terceiro mundo”.

55. Um outro modelo de desenvolvimento demandará, necessariamente, um Estado democrático forte, com um novo padrão de ação na economia que, sendo distinto daquele do período nacional desenvolvimentista, permita superar o quadro de desestruturação institucional e de subordinação da ação estatal às esferas de decisão financeira, herança da ideologia do “Estado mínimo” na década de 1990. Esse novo padrão de ação estatal se projetará em dois planos interligados. Em primeiro lugar, a reconstrução da capacidade estatal de regulação e de suporte ao desenvolvimento e, em segundo lugar, a reversão da fragilidade fiscal.

56. A reconstrução da capacidade estatal de regulação e de suporte ao desenvolvimento envolverá a recriação de formas de coordenação público-privadas atuando em vários campos relevantes. O ponto inicial diz respeito à ação sobre uma questão que o mercado é reconhecidamente incapaz de equacionar: o ataque à concentração de renda e riqueza, à exclusão social e ao desemprego. O Estado deverá também desempenhar um papel estratégico nas atividades de infraestrutura, financiamento e ciência e tecnologia, todas centrais para a criação de externalidades positivas e para o aumento da eficiência sistêmica.

57. Em segmentos como petróleo, energia, saneamento, bancos, onde a presença das empresas estatais ainda é relevante, ela deverá ser preservada e consolidada. O programa de privatizações será suspenso e reavaliado, sendo auditadas as operações já realizadas, sobretudo onde existem notícias de má utilização de recursos públicos ou negligência no que toca aos interesses estratégicos nacionais. No setor energético, em particular, poderá ocorrer a revisão de privatização, para que sejam resgatados o planejamento estratégico e a gestão integrada do sistema. No conjunto dos setores privatizados, o novo governo terá que assegurar investimentos que ampliem de forma sustentável a infra-estrutura do país, exigindo metas dos novos concessionários, além de recuperar o planejamento e realizar investimentos públicos nos setores onde eles se

fizerem necessários. Com essa perspectiva, será preciso alterar o marco regulatório das agências reguladoras nacionais, além de recuperar o poder de fiscalização e de controle público.

58. O Estado não pode limitar as suas ações à administração do curto-prazo e das questões emergenciais, mas deve pautar-se por uma visão estratégica de longo prazo, que dê conta do papel fundamental do dinamismo do investimento, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados que desemboquem no crescimento sustentado. Isso implica reativar o planejamento econômico, para assegurar um horizonte mais longo para os investimentos e implantar políticas ativas setoriais e regionais. Ao investimento público estatal caberá a tarefa de ampliar a oferta de bens públicos, remover os obstáculos ao investimento privado e induzi-lo quando for necessário.

59. A reconstrução de um sistema de financiamento do desenvolvimento se apoiará em três princípios: a) o fortalecimento e a reorientação das instituições especiais de crédito (BNDES, CEF, Banco do Brasil, etc.), essenciais para o financiamento de atividades de maior risco ou de prazos de retorno mais longos; b) a ampliação do crédito dirigido de instituições privadas (por meio de instrumentos como exigibilidades ou redesconto seletivo); c) a ampliação da poupança doméstica de longo-prazo, seja pela constituição de uma previdência pública complementar (sob regime de capitalização), seja através de uma nova gestão mais eficaz, com novas prioridades, dos fundos de poupança compulsória (FGTS, PIS-PASEP, FAT). A maior formalização do emprego, neste caso, ampliaria os recursos desses fundos e permitiria alavancar o financiamento de longo-prazo.

60. A reversão da fragilidade fiscal, para garantir a consistência da política fiscal é uma pedra angular de sustentação do novo modelo de desenvolvimento. Isso significa, antes de tudo, a preservação da solvência do Estado, traduzida na redução substantiva e progressiva do comprometimento das receitas com o pagamento de juros da dívida pública e em sua capacidade de realizar políticas ativas e coordenadas de gasto público (inclusive o gasto social). A perspectiva de colocar o social como eixo do desenvolvimento exigirá uma revisão completa das atuais políticas que colocam a dívida financeira e seus credores como a prioridade número um do Estado brasileiro. Nesses termos, a redução da fragilidade externa deverá promover uma redução das taxas de juros cobradas nos financiamentos externos, com efeitos positivos sobre a

taxa de juros doméstica de curto-prazo, a qual influencia o custo do financiamento da dívida pública, diminuindo a carga de juros e a imprevisibilidade de sua trajetória.

61. Dado o objetivo de manter a solvência do Estado, cabe preservar um aspecto essencial do gasto público, qual seja, o seu papel anti-cíclico e estimulador do crescimento econômico. Do ponto de vista cíclico, a evolução do déficit público não pode estar sujeita a metas de longo-prazo ou a concepções anacrônicas e marcadamente ortodoxas e monetaristas que postulam o orçamento equilibrado como um valor absoluto e permanente. Tal equilíbrio pode ser alcançado através do crescimento econômico e da estabilidade macroeconômica (que induzem ao pleno emprego e à maximização das receitas fiscais).

62. Do lado das receitas, coloca-se a necessidade de realizar uma reforma tributária ampla, baseada nos critérios de eficácia da arrecadação e de justiça-fiscal. É preciso desonerar a produção, reduzir os tributos sobre os assalariados e as classes médias (progressividade dos impostos), taxar grandes fortunas e grandes heranças e ampliar a base de arrecadação, ao reduzir as brechas para a evasão e a sonegação fiscais (por exemplo, através do acesso aos dados da CPMF).

63. A consolidação da controle inflacionário, num contexto em que as prioridades são o crescimento com distribuição de renda e a redução dos desequilíbrios externos, será uma tarefa bastante complexa, que irá requerer uma articulação governamental com o setor privado e com a sociedade civil – por exemplo, para a remoção de gargalos em termos de capacidade produtiva, ou para evitar aumentos de preços em função do grau de monopólio. Neste caso, serão de utilidade câmaras setoriais e instrumentos de regulação do Estado e de defesa dos consumidores. Isto não implicará, no entanto, o retorno a formas diretas ou indiretas de indexação de preços ou contratos. Por oposição ao monitoramento de caráter monetarista e ortodoxo do FMI, o novo governo buscará assumir publicamente um conjunto de compromissos sociais e econômicos em sintonia com os objetivos e prioridades do novo modelo de desenvolvimento. Nesse quadro, caberá estabelecer metas de crescimento econômico, geração de emprego, de investimento social e da inflação que concretizem e que confirmem consistência àquelas prioridades, viabilizando, ao mesmo tempo, seu amplo controle público.

## O DEMOCRÁTICO

64. O modelo de desenvolvimento comandado pelo governo democrático e popular estará sustentado num novo contrato social, fundado num compromisso estratégico com os direitos humanos, na defesa de uma revolução democrática no país. A alternativa proposta representará uma ruptura com nossa herança de dependência externa, de exclusão social, de autoritarismo e de clientelismo e, simultaneamente, com o neoliberalismo mais recente. Isso envolverá, portanto, uma disputa de hegemonia, em que a afirmação de valores radicalmente democráticos estará contraposta, por um lado, à cultura política e às práticas do clientelismo, da conciliação, da privatização do público e, por outro, à cultura de mercantilização que articula valores e determina atitudes individualistas e consumistas, inclusive entre os próprios segmentos excluídos e oprimidos.

65. É inaceitável continuar convivendo numa sociedade em que a força das relações e das lealdades pessoais se transforma, com tanta frequência, na predação de recursos públicos e na corrupção. De igual modo, as bolsas de valores e os mercados financeiros não podem regular a sociedade. O mercado não produz justiça e não tem qualquer compromisso com a ética democrática e a justiça social. Os acordos clientelistas e a “mão invisível” do mercado não podem substituir o debate público e democrático e as decisões daí emanadas – as únicas capazes de assegurar a proteção ao meio ambiente e a justiça social. Estamos propondo uma radical defesa dos direitos humanos e das liberdades. Isso exige a desprivatização do Estado, a constituição de novas esferas públicas de controle social do Estado e o controle social e democrático do mercado.

66. A construção do novo modelo de desenvolvimento se dará nos marcos do Estado de direito. Nossas propostas de mudanças profundas nos rumos do país serão transparentes e previsíveis, marcadas pela disposição permanente ao diálogo, respeitando sempre os princípios de nosso projeto: desenvolvimento autônomo, justiça social, participação democrática. Por outro lado, a implementação desse novo modelo terá que equacionar limitações legais e institucionais importantes. Isso significa que as reformas políticas e institucionais tenderão a assumir um papel decisivo, exigindo intensa mobilização e pressão popular e base de sustentação parlamentar.

67. Os principais pontos de uma reforma política democratizadora são: a adoção do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais; a fidelidade partidária; a redefinição da representação dos Estados na Câmara Federal (respeitados os princípios federativos); a democratização dos meios de comunicação, com a implementação imediata do Conselho de Comunicação Social previsto na Constituição; a completa reformulação nas agências de regulação, integrando-se a participação dos trabalhadores e dos consumidores (exigências que visam universalizar serviços e garantir sua acessibilidade e qualidade); reforma e controle externo do poder judiciário. A Lei de Responsabilidade Fiscal – preservados os mecanismos democráticos de controle fiscal dos governos – precisa ser reformulada de tal modo que a responsabilidade fiscal seja informada pela responsabilidade social (e não pelos interesses exclusivos do sistema financeiro).

68. Um novo contrato social, em defesa das mudanças estruturais para o país, exige o apoio de amplas forças sociais que dêem suporte ao Estado-Nação brasileiro. As mudanças estruturais estão todas dirigidas a promover a inclusão social – portanto distribuir renda, riqueza, poder e cultura. Os grandes rentistas e especuladores serão atingidos diretamente pelas políticas distributivistas e, nessas condições, não se beneficiarão do novo contrato social e serão penalizados. Já os empresários produtivos de qualquer porte estarão contemplados com a ampliação do mercado de consumo de massas e com a desarticulação da lógica puramente financeira e especulativa que caracteriza o atual modelo econômico. Crescer a partir do mercado interno significa dar previsibilidade e estímulo ao capital produtivo.

69. Os trabalhadores já incorporados e aqueles a serem incluídos pelas políticas de crescimento e de proteção social são a principal base de sustentação do novo contrato social. Os pequenos empresários e os setores médios irão se beneficiar diretamente do crescimento econômico e das novas oportunidades a serem abertas, e indiretamente através da redução da violência social que está por toda a parte. É evidente que um dos objetivos básicos das mudanças propostas consiste na inclusão dos excluídos – uma multidão não organizada que não chega a ser cidadã, e que quase não é produtora e consumidora. A perspectiva da inclusão social cria condições para sua auto-organização (sob diferentes formas), e portanto sua conversão em uma relevante força política cidadã. A construção de um país mais homogêneo do ponto de vista social trará

benefícios para a grande maioria, conferindo consistência ao processo de democratização do país.

70. Ao lado da sustentação social e política no país – ancorada em alianças sociais e políticas em torno de nosso programa e no estímulo ao avanço das lutas populares e de uma participação ativa da sociedade – será também necessário construir alianças e um amplo leque de apoio internacional. Não estamos sozinhos na defesa de alternativas democráticas e populares ao modelo neoliberal, e nem poderíamos optar pelo isolamento econômico, político e cultural. Nossa perspectiva é universalista em seus objetivos, e reivindica uma inserção ativa e soberana do Brasil no mundo. Assim, uma política alternativa de regionalização, que passa pelo resgate do Mercosul e da integração latino-americana, pode vir a ser relevante instrumento de articulação de forças na região.

71. Por isso, uma reforma tributária adequada a tais princípios deve incorporar, necessariamente, as questões postas pela nossa condição de país federativo. Nessa perspectiva, a valorização das esferas local e regional passa não só pelo seu fortalecimento em termos de volume de recursos disponíveis (o que é decisivo, em face da reação centralizadora da década de 1990), mas também e sobretudo pela divisão mais equitativa do bolo tributário do ângulo territorial. É preciso, por outro lado, em substituição à guerra fiscal, adotar políticas nacionais de fomento ao desenvolvimento regional e local, voltadas a combater as disparidades territoriais, a serem sustentadas financeiramente pela reorientação do uso de fundos públicos existentes, (inclusive com relação a subsídios). Nessa perspectiva, faz todo sentido combinar a definição de prioridades nacionais, baseadas em critérios claros e impessoais (regiões atrasadas, regiões em processo de reconversão industrial, políticas horizontais relativas a emprego, meio-ambiente, gênero, raça, etc.) com operacionalização local, vinculada à participação cidadã. Nesse quadro, a descentralização da prestação dos serviços públicos (como educação, saúde, saneamento, habitação, transportes e segurança) deve ser vista como uma necessidade cuja implementação precisa contar com a garantia de recursos correspondentes e estar associada a padrões de qualidade, equidade e controle público.

72. Além disso, é fundamental levar a efeito a refundação de dois importantes níveis territoriais de gestão pública compartilhada: as macro-regiões, envolvendo estados com realidades semelhantes e



problemas cuja solução exija ações conjuntas, na base da cooperação, e as micro-regiões – sobretudo as áreas metropolitanas – envolvendo municípios com desafios comuns, que não podem ser equacionados de modo isolado. Em ambos os casos, gestão pública compartilhada significa a participação simultaneamente horizontal e vertical, de representantes da união, de estados e de municípios das regiões constituídas, aberta também à sociedade civil organizada.

73. Por fim, a redefinição do papel do Estado, no quadro do novo padrão de desenvolvimento, requer um novo modelo de gestão estatal, que se desdobra em duas grandes vertentes: a gestão participativa e a gestão estratégica. A gestão pública participativa – uma das referências centrais de nossos governos estaduais e municipais – deve ser uma dimensão básica da reformulação da relação entre o Estado brasileiro e a sociedade, também no nível central. A constituição de novas esferas públicas democráticas, voltadas à co-gestão pública, à partilha de poder público, à articulação entre democracia representativa e democracia participativa será fator chave para, ao mesmo tempo, combater as práticas clientelistas, valorizando a fala dos direitos, e propiciar a participação de novos protagonistas sociais, representando a maioria da população, hoje excluída das decisões (salvo raras exceções). Serão, portanto, não apenas espaços de debate e deliberação envolvendo Estado e sociedade, mas igualmente de disputa de hegemonia com a cultura clientelista e com os valores neoliberais.

74. Sem a pretensão de conclusividade – até porque a conformação dos inúmeros canais de participação dependerá não só do governo, mas também da interação com a sociedade – convém destacar desde logo algumas iniciativas relevantes nesse campo: a implementação do orçamento participativo no nível central será desafio de peso, na medida em que não se trata de efetuar uma mera transposição mecânica de políticas em curso nos níveis local e estadual para o central, que é muito mais complexo (será necessário, por exemplo, tomar na devida conta a estrutura federativa brasileira); os variados conselhos temáticos ou setoriais – inclusive para o controle público das empresas estatais e das concessionárias de serviços públicos; a reformulação de fundo das agências nacionais de regulação, integrando representantes dos consumidores; instituições como as câmaras setoriais, voltadas à elaboração, negociação e implementação de políticas industriais ou setoriais; gestão participativa dos fundos públicos, etc.

75. Em segundo lugar, um novo modelo de gestão pública, no contexto de um Estado forte – em contraposição ao “Estado mínimo” e à correspondente fé cega nos mecanismos de mercado – deve ser um Estado que, além de democrático e participativo, desempenhe as funções que lhe caberão de maneira adequada. Isto significa, por um lado, a recuperação do planejamento estratégico de governo, como instrumento para a remontagem da capacidade estratégica de ação do Estado (prever, planejar, agir, investindo ou coordenando iniciativas com o setor privado e a sociedade), tendo em conta a necessidade de integração de ações setoriais em muitas das iniciativas prioritárias e o interesse de monitorar resultados das ações. Por outro lado, significa a reorganização da forma de prestar serviços públicos, conferindo-lhes qualidade com economia de recursos. Outro grande desafio, que – presidido pela noção de avaliação de resultados – deve incorporar o uso de tecnologias modernas, a reformulação de rotinas e procedimentos, a melhoria dos ambientes de trabalho e, como é óbvio, a valorização dos servidores públicos e de suas condições salariais e de trabalho (sempre tendo em conta que, dadas as defasagens de salários frente a limitações de recursos, a melhor maneira de realizar negociações democráticas é tratá-las em espaços de debate público mais amplos, como o orçamento participativo).

76. As diretrizes de programa de governo anteriormente estabelecidas não têm a pretensão, nem de detalhar propostas de ação, nem de abarcar todos os assuntos e aspectos que estarão sob a responsabilidade do governo democrático e popular. Elas pretendem apenas, por um lado, avançar linhas gerais de ação e de políticas que, com o devido detalhamento, pretenderão se concretizar como prática de governo; por outro lado, elas se propõem a tornar clara uma concepção de governo para o Brasil, um projeto que, articulando as dimensões social, nacional e democrática, seja capaz de contribuir para a construção de uma nação soberana, inclusiva socialmente e democrática. Porque, para nós, programa de governo é para valer.

## ANEXO 04 - "CARTA AO POVO BRASILEIRO

O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político.

Se em algum momento, ao longo dos anos 90, o atual modelo conseguiu despertar esperanças de progresso econômico e social, hoje a decepção com os seus resultados é enorme. Oito anos depois, o povo brasileiro faz o balanço e verifica que as promessas fundamentais foram descumpridas e as esperanças frustradas.

Nosso povo constata com pesar e indignação que a economia não cresceu e está muito mais vulnerável, a soberania do país ficou em grande parte comprometida, a corrupção continua alta e, principalmente, a crise social e a insegurança tornaram-se assustadoras.

O sentimento predominante em todas as classes e em todas as regiões é o de que o atual modelo esgotou-se. Por isso, o país não pode insistir nesse caminho, sob pena de ficar numa estagnação crônica ou até mesmo de sofrer, mais cedo ou mais tarde, um colapso econômico, social e moral.

O mais importante, no entanto, é que essa percepção aguda do fracasso do atual modelo não está conduzindo ao desânimo, ao negativismo, nem ao protesto destrutivo.

Ao contrário: apesar de todo o sofrimento injusto e desnecessário que é obrigada a suportar, a população está esperançosa, acredita nas possibilidades do país, mostra-se disposta a apoiar e a sustentar um projeto nacional alternativo, que faça o Brasil voltar a crescer, a gerar empregos, a reduzir a criminalidade, a resgatar nossa presença soberana e respeitada no mundo.

A sociedade está convencida de que o Brasil continua vulnerável e de que a verdadeira estabilidade precisa ser construída por meio de corajosas e cuidadosas mudanças que os responsáveis pelo atual modelo não querem absolutamente fazer.

A nítida preferência popular pelos candidatos de oposição que têm esse conteúdo de superação do impasse histórico nacional em que caímos, de correção dos rumos do país.

A crescente adesão à nossa candidatura assume cada vez mais o caráter de um movimento em defesa do Brasil, de nossos direitos e anseios fundamentais enquanto nação independente.

Lideranças populares, intelectuais, artistas e religiosos dos mais variados matizes ideológicos declaram espontaneamente seu apoio a um projeto de mudança do Brasil.

Prefeitos e parlamentares de partidos não coligados com o PT anunciam seu apoio. Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país.

O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas.

Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional.

O caminho da reforma tributária, que desonere a produção. Da reforma agrária que assegure a paz no campo. Da redução de nossas carências energéticas e de nosso déficit habitacional. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista e de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública.

O PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo, reclamada enfaticamente pela sociedade, não se fará num passe de mágica, de um dia para o outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país.

Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias.

O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade.

Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação.

À parte manobras puramente especulativas, que sem dúvida existem, o que há é uma forte preocupação do mercado financeiro com o mau desempenho da economia e com sua fragilidade atual, gerando

temores relativos à capacidade de o país administrar sua dívida interna e externa. É o enorme endividamento público acumulado no governo Fernando Henrique Cardoso que preocupa os investidores.

Trata-se de uma crise de confiança na situação econômica do país, cuja responsabilidade primeira é do atual governo. Por mais que o governo insista, o nervosismo dos mercados e a especulação dos últimos dias não nascem das eleições.

Nascem, sim, das graves vulnerabilidades estruturais da economia apresentadas pelo governo, de modo totalitário, como o único caminho possível para o Brasil. Na verdade, há diversos países estáveis e competitivos no mundo que adotaram outras alternativas.

Não importa a quem a crise beneficia ou prejudica eleitoralmente, pois ela prejudica o Brasil. O que importa é que ela precisa ser evitada, pois causará sofrimento irreparável para a maioria da população. Para evitá-la, é preciso compreender que a margem de manobra da política econômica no curto prazo é pequena.

O Banco Central acumulou um conjunto de equívocos que trouxeram perdas às aplicações financeiras de inúmeras famílias. Investidores não especulativos, que precisam de horizontes claros, ficaram intranquilos. E os especuladores saíram à luz do dia, para pescar em águas turvas.

Que segurança o governo tem oferecido à sociedade brasileira? Tentou aproveitar-se da crise para ganhar alguns votos e, mais uma vez, desqualificar as oposições, num momento em que é necessário tranquilidade e compromisso com o Brasil.

Como todos os brasileiros, quero a verdade completa. Acredito que o atual governo colocou o país novamente em um impasse. Lembrem-se todos: em 1998, o governo, para não admitir o fracasso do seu populismo cambial, escondeu uma informação decisiva. A de que o real estava artificialmente valorizado e de que o país estava sujeito a um ataque especulativo de proporções inéditas.

Estamos de novo atravessando um cenário semelhante. Substituímos o populismo cambial pela vulnerabilidade da âncora fiscal. O caminho para superar a fragilidade das finanças públicas é aumentar e melhorar a qualidade das exportações e promover uma substituição competitiva de importações no curto prazo.

Aqui ganha toda a sua dimensão de uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar. A reforma tributária, a política alfandegária, os investimentos em infra-estrutura e as fontes de financiamento públicas devem ser canalizadas com absoluta prioridade para gerar divisas.

Nossa política externa deve ser reorientada para esse imenso desafio de promover nossos interesses comerciais e remover graves obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento.

Estamos conscientes da gravidade da crise econômica. Para resolvê-la, o PT está disposto a dialogar com todos os segmentos da sociedade e com o próprio governo, de modo a evitar que a crise se agrave e traga mais aflição ao povo brasileiro.

Superando a nossa vulnerabilidade externa, poderemos reduzir de forma sustentada a taxa de juros. Poderemos recuperar a capacidade de investimento público tão importante para alavancar o crescimento econômico.

Esse é o melhor caminho para que os contratos sejam honrados e o país recupere a liberdade de sua política econômica orientada para o desenvolvimento sustentável.

Ninguém precisa me ensinar a importância do controle da inflação. Iniciei minha vida sindical indignado com o processo de corrosão do poder de comprar dos salários dos trabalhadores.

Quero agora reafirmar esse compromisso histórico com o combate à inflação, mas acompanhado do crescimento, da geração de empregos e da distribuição de renda, construindo um Brasil mais solidário e fraterno, um Brasil de todos.

A volta do crescimento é o único remédio para impedir que se perpetue um círculo vicioso entre metas de inflação baixas, juro alto, oscilação cambial brusca e aumento da dívida pública.

O atual governo estabeleceu um equilíbrio fiscal precário no país, criando dificuldades para a retomada do crescimento. Com a política de sobrevalorização artificial de nossa moeda no primeiro mandato e com a ausência de políticas industriais de estímulo à capacidade produtiva, o governo não trabalhou como podia para aumentar a competitividade da economia.

Exemplo maior foi o fracasso na construção e aprovação de uma reforma tributária que banisse o caráter regressivo e cumulativo dos impostos, fardo insuportável para o setor produtivo e para a exportação brasileira.

A questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores.

Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos.

Mas é preciso insistir: só a volta do crescimento pode levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados.

O desenvolvimento de nosso imenso mercado pode revitalizar e impulsionar o conjunto da economia, ampliando de forma decisiva o espaço da pequena e da microempresa, oferecendo ainda bases sólidas par ampliar as exportações.

Para esse fim, é fundamental a criação de uma Secretaria Extraordinária de Comércio Exterior, diretamente vinculada à Presidência da República.

Há outro caminho possível. É o caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais.

Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. Mas, acima de tudo, vamos fazer um compromisso pela produção, pelo emprego e por justiça social.

O que nos move é a certeza de que o Brasil é bem maior que todas as crises. O país não suporta mais conviver com a idéia de uma terceira década perdidas.

O Brasil precisa navegar no mar aberto do desenvolvimento econômico e social. É com essa convicção que chamo todos os que querem o bem do Brasil a se unirem em torno de um programa de mudanças corajosas e responsáveis.

Luiz Inácio Lula da Silva  
São Paulo, 22 de junho de 2002"





## **ANEXO 05 - ENTREVISTA DE VALTER POMAR\***

(por e-mail – Respostas recebidas em 20/02/2018)

**Pergunta 1** - O artigo de Carlos Eduardo Vidigal, “A Integração Sul-Americana como um Projeto Brasileiro: de Uruguaiana às Malvinas”, que compõe o livro editado pela FUNAG “A América do Sul e a Integração Regional” (2012), afirma que o projeto de integração da América do Sul encampado durante a gestão do presidente Lula é apenas o “desenvolvimento lógico” das iniciativas preexites. O senhor concorda com essa afirmação? Por quê?

**Valter Pomar:** Não. O projeto de integração da América do Sul, tal como encampado durante a gestão Lula, poderia ser apresentado como um “desenvolvimento lógico” daquilo que fora estabelecido pela Constituição de 1988. Mas depois de 1989 e até 2002, a política que prevaleceu foi de desmontar os aspectos progressistas previstos naquela Constituição, inclusive a política externa. E quando Lula assumiu a presidência e engajou o Brasil no processo de integração regional, as forças políticas e sociais responsáveis pelas “iniciativas preexistentes” atacaram a política externa do governo Lula. E, para tirar qualquer dúvida, quando estas mesmas forças recuperaram o governo através de um golpe, em agosto de 2016, passaram a implementar outra política externa.

**Pergunta 2** - Celso Amorim atribui a Marco Aurélio Garcia uma coparticipação na concepção de política externa implementada durante dos governos do presidente Lula. Como o senhor avalia essa influência de Marco Aurélio Garcia? Ela é relevante para o entendimento dos projetos de integração da América do Sul? O senhor considera que Marco Aurélio representava, enquanto dirigente e intelectual do partido, uma posição “média” do coletivo partidário?

**Valter Pomar:** Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia foram os três principais “gestores” – intelectuais e executivos – da política externa do governo Lula, inclusive o projeto de integração. Neste trio, Marco Aurélio era a expressão média do acumulado partidário. Sua preocupação com as questões internacionais e sua trajetória de militante de esquerda o fazia ser, em vários aspectos, superior a posição média do Partido. O que não quer dizer, por óbvio, que ele estivesse certo nas posições que defendia.

**Pergunta 3** – Celso Amorim também afirmou, em um discurso que está compilado em seu “Conversas com Jovens Diplomatas”, que as pressões populares contrárias a ALCA foram importantes, mas que se o governo quisesse, a ALCA teria sido assinada e, no máximo, aconteceriam algumas greves. Ele atribui ao trabalho do Itamaraty e à posição do presidente Lula (e do primeiro escalão do MRE) a decisão de não assinar a ALCA. Qual a sua opinião sobre isso?

**Valter Pomar:** Minha opinião é que se alguém quer fazer saltar da ponte, saltará. Isto posto, penso que os fatos são os seguintes: no governo, no PT e nos movimentos sociais vinculados ao petismo e ao governo, havia uma percepção de que a ALCA era muito negativa. Além disso, havia outros governantes na região dispostos a não embarcar neste projeto dos EUA. Neste contexto, o governo poderia ter cometido suicídio? Sempre poderia. Mas o fato é que, diferente de outras situações em que terminou cedendo, no caso da Alca o governo operou uma política cautelosa, mas que foi orientada pelo objetivo não ceder. Parabéns ao governo por ter feito isto, mas acho que não teria tido êxito se não houve retaguarda política e social.

**Pergunta 4** – Sobre o Foro de São Paulo: eu tenho a impressão de que a existência do Foro e o esforço que o PT realizou para torná-lo realidade reflete, em grande medida, a ideia de que a integração latinoamericana é parte indissociável da nova luta pelo socialismo. Estou exagerando?

**Valter Pomar:** Não, não está. Mas também não estaria exagerando se você dissesse que para alguns setores do PT que estavam reduzindo seu teor de socialismo, o latinoamericanismo e a integração apareciam como um sucedâneo que parecia menos problemático, mais palatável. O divertido é que a direita não dá a mínima pelota para sutilezas e enfiou tudo numa só caixinha: bolivarianismo socialista comunista petralha do Foro de São Paulo, como eu vi ser dito em alguns locais.

*\* O objetivo da entrevista foi testar as afirmações que fizemos no texto com base nos artigos e intervenções citados, uma vez que atribuíamos, a partir desses documentos, determinado posicionamento à figura de Pomar e outro à figura de Marco Aurélio Garcia, ambos*

*personalizando, em nossa interpretação, a tensão existente, dentro do PT, entre o “reformismo fraco” – ou a revolução passiva como projeto – à orientação atrelada aos princípios socialistas de que falávamos no capítulo III. A entrevista nos ajudou a confirmar nossa visão dos fatos.*