

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ANÁLISE DOS PILARES DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL NA
ÚLTIMA DÉCADA (2001-2010): PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E
POLÍTICA EXTERNA

MESSIAS RAFAEL BATISTA

João Pessoa – PB

Outubro / 2011

MESSIAS RAFAEL BATISTA

**ANÁLISE DOS PILARES DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL NA
ÚLTIMA DÉCADA (2001-2010): PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E
POLÍTICA EXTERNA**

Dissertação de mestrado exposta por Messias Rafael Batista e apresentada à Coordenação do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Professora Orientadora: Dra. Cristina Carvalho Pacheco

João Pessoa – PB

Outubro / 2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

B333a Batista, Messias Rafael.
Análise dos Pilares do Desenvolvimento Nacional na
Última Década (2001-2010): planejamento estratégico e
política externa / Messias Rafael Batista. – 2011.
117f.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós
Graduação e Pesquisa, 2012.

“Orientação: Profa. Dra. Cristina Carvalho Pacheco,
Curso de Relações Internacionais”.

1. Política externa do Brasil. 2. Reforma do Estado. 3.
Desenvolvimento nacional do Brasil. I. Título.

MESSIAS RAFAEL BATISTA

**OS PILARES DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL NA ÚLTIMA DÉCADA:
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E POLÍTICA EXTERNA**

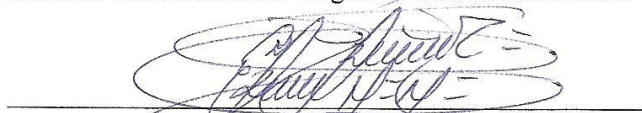
Dissertação de mestrado apresentada como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba, submetida à aprovação da banca examinadora composta pelos seguintes membros:



Professora Orientadora Dra. Cristina Carvalho Pacheco



Professor Examinador Dr. Wagner de Souza Leite Molina



Professor Examinador Dr. Elias David Morales Martinez

João Pessoa, 27 de outubro de 2011.

Dedico este trabalho a todas as pessoas que passaram por minha vida e que, no calor de suas palavras, fizeram com que hoje pudesse estar concluindo esta etapa importante de minha vida. Em especial, dedico este trabalho a meu filho Emanuel Messias, minha noiva e futura esposa Verônica Pereira, minha mãe Vilma Batista, à minha família, aos meus professores e colegas da Universidade Estadual da Paraíba, ao meu amigo Ítalo Fittipaldi, e a minha dedicada orientadora Cristina C. Pacheco.

AGRADECIMENTOS

A minha mãe, que com o esforço de uma batalhadora me educou sozinha, com coragem e muita fé em Deus.

A minha noiva, que na vivência do dia-a-dia me aceitou e incentivou ao sucesso das minhas ações.

Ao meu filho, que mesmo em sua inocência de criança me incentiva nos momentos de dificuldade.

Aos meus amigos e aos professores que, na natureza de suas atividades, ajudaram nesta caminhada difícil de acesso ao saber, tornando possível minha formação.

Agradeço a todas as pessoas que direta ou indiretamente influenciaram no rumo seguido em minha vida e na construção deste trabalho.

“Deixemos a beleza para que não tem nada mais a exibir”

(Honoré Del Balzac)

RESUMO

O desenvolvimento socioeconômico das sociedades é tema recorrente na pesquisa científica do final do século XX, em Estados em desenvolvimento. Neste sentido, torna-se importante compreender quais são os elementos principais que compõem o aumento das capacidades de um Estado, quando incumbido de agir como investidor majoritário para a modernização social. A genese do Terceiro Mundo, após a Segunda Guerra Mundial, e sua demanda por desenvolvimento, motam as matrizes históricas necessárias a compreensão de dois elementos que tornaram-se fundamentais no processo de modernização social de nações em desenvolvimento: a política externa e o aperfeiçoamento técnico da burocracia. Nesta perspectiva, o presente trabalho objetiva analisar o comportamento do Brasil, no que concerne a sua estratégia de desenvolvimento, principalmente no direcionamentos de sua política externa e de modernização social nos últimos dez anos. Assim, buscando compreender o hiato no modelo desenvimentista na década de 1990, e a configuração do modelo neodesenvolvimentista na última década.

Palavras chave: Neodesenvolvimentismo, Política externa, Reforma do Estado.

ABSTRACT

The socioeconomic development of societies is a recurring theme of the scientific research in the end of the twentieth century in developing States. In this way, it is important to understand what are the main elements that make up the increased capacity of a State, when dealing to act as major investor to social modernization. After World War II, The genesis of the Third World and its demand for development, make historical matrices necessary to understand two elements that are fundamental in the process of social modernization of developing nations: the foreign policy and the technical improvement of bureaucracy. In this perspective, the aim of this paper is to analyze Brazil's behavior in conceerce its development strategy, particularly in the directions of its foreign policy and social modernization in the last ten years. Thus, seeking to understand the gap in the developing model in the 90s, and the configuration of the developing model the last decade.

Keywords: New developmentalism, Foreign Policy, State Reform.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Taxa de Crescimento do PIB Anual do Brasil e da América Latina em Todos os Níveis de Ingresso (1961-1985)	84
Gráfico 2	Comportamento da Taxa de Crescimento do PIB do Brasil e da China (1990-2009)	94
Gráfico 3	Comportamento da Taxa de Crescimento do PIB do Brasil e da Índia (1990-2009)	94
Gráfico 4	Comportamento da Taxa de Crescimento do PIB do Brasil e da Rússia (1990-2009)	94
Gráfico 5	Comportamento da Taxa de Crescimento do PIB do Brasil e da África do Sul (1990-2009)	94
Gráfico 6	Comportamento da Taxa de Crescimento do PIB do Brasil e da América Latina (1990-2009)	96
Gráfico 7	Comportamento do Gasto Público Total com Educação em Percentual do PIB de Brasil e Rússia	102
Gráfico 8	Comportamento do Gasto Público Total com Educação em Percentual do PIB de Brasil e África do Sul	102
Gráfico 9	Mediana do Gasto Público em Saúde em Relação ao Gasto Total em Saúde (1995-2009)	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Taxa de Crescimento da População por Regiões e Países Seleccionados do Globo pela mediana quinquenal.	26
Tabela 2	Taxa de Crescimento do PIB Anual por Estados e Regiões Em Desenvolvimento	93
Tabela 3	Mediana por período da Taxa do PIB Anual Por Países e Regiões	94
Tabela 4	Balança Comercial e PIB Total dos Países e Regiões Seleccionadas	97
Tabela 5	PIB Per capita de Países e Regiões Seleccionadas	99
Tabela 6	Mediana e Taxa de Variação do PIB Per capita de Países e Regiões Seleccionadas	100
Tabela 7	Gasto Público em Saúde em Percentual do Gasto Total em Saúde	104
Tabela 8	Taxa de Desempregados em Relação a População Economicamente Ativa	106

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Fatos Reveladores do Conceito de Desenvolvimento	36
Quadro 2	Características das Abordagens Sobre Teoria da Política Externa	52
Quadro 3	Apresentação Resumida dos Modelos de Allison	55
Quadro 4	Paradigma da Política Racional (Modelo I)	56
Quadro 5	Fundamentos do Modelo do Processo Organizacional	59
Quadro 6	Paradigma do Processo Organizacional (Modelo II)	60
Quadro 7	Paradigma da Política Burocrática (Modelo III)	63
Quadro 8	Aspectos Distorcivos da Burocracia	67
Quadro 9	Formas de Responsabilização da Administração Pública	73
Quadro 10	Linhas de atuação dos Governos Brasileiros	90

Índice

Introdução	13
Capítulo 1 – Relações Internacionais na América do Sul: surgimento do Terceiro Mundo e a demanda por desenvolvimento	19
1.1 O Surgimento do Terceiro Mundo no Centro de Bipolaridade: ação coletiva para o desenvolvimento	20
1.2 Evolução do Conceito de Desenvolvimento	33
1.2.1 Diretrizes do Desenvolvimento em Perspectiva Teórica	35
1.2.2 Concepções de Desenvolvimento: BLAST e GALA	39
1.3 As Organizações Internacionais e os Modelos de Desenvolvimento para a América Latina: <i>The Washington Consensus</i>	42
Capítulo 2 – Aumentando a Eficiência Estatal: Reforma do Estado e Política Externa Brasileira	49
2.1 Considerações sobre a <i>análise de política externa</i>	49
2.2 Jogos de Dois Níveis e os Níveis de Análise	52
2.3 Paradigmas da Política Externa	64
2.4 Aspectos Positivos e <i>Distorcivos</i> das Organizações Burocráticas	65
2.4.1 Burocracia e Estratégia de Desenvolvimento	65
2.4.2 Do Modelo Burocrático ao Modelo Gerencial da Administração Pública ...	69
2.5 As Instituições, a Formulação da Política Externa Brasileira e a Modernização da Sociedade	75
Capítulo 3 – Em Xequê os Pilares do Desenvolvimento Brasileiro	81
3.1 A Política de FHC: estabilidade e reforma	83
3.2 Transição de Governo e o Novo Desenvolvimento no Início do Século XXI	87
3.3 Avaliando os resultados políticos dos últimos dez anos	91
Conclusão.....	108
Referência Bibliográfica.....	114

Introdução

O aumento da *racionalidade burocrática* sob a égide do capitalismo é um dos atributos das organizações complexas para ganhos de eficiência na execução de políticas (cf. WEBER, 1971). Este perfil foi delineado de maneira incisiva, em razão da lógica funcional da ordem capitalista que está baseada na impessoalidade e na centralização de processos; ou seja, gerou como externalidade da “nova ordem” o direcionamento das organizações para a construção de uma estrutura gerencial mais rígida, buscando racionalidade, aperfeiçoamento técnico e otimização dos recursos alocados. Assim, o Estado, como um arquétipo das organizações complexas, também passou por processos de desenvolvimento gerencial ancorados no princípio da racionalidade operacional. Duas vertentes fundamentalmente participam do debate sobre processo de burocratização do Estado e sua contribuição para mudança social (desenvolvimento socioeconômico). O questionamento principal pauta-se na possibilidade do estado *racional-legal* (op. cit.) promover desenvolvimento tendo a burocracia como um agente promotor deste processo. De acordo com uma análise da literatura sistematizada por Guerreiro Ramos (1966) a primeira vertente, negativa, funda-se na ideia de que a burocratização gera externalidades contrárias a sua função, como a constituição de um processo decisório conservador; disfunções burocráticas; círculos estratégicos viciosos; incompatibilidade com processos inovadores; dentre outros fatores (cf. GUERREIRO RAMOS, 1966). Por outro lado, a vertente de concepção positiva da burocracia, que compreende além do próprio Weber, Blau, Etzioni, dentre outros, percebe ganhos de eficiência para as organizações, e por extensão o Estado, dos princípios de racionalidade, impessoalidade, produtividade e aperfeiçoamento técnico¹. O resultado destas abordagens antagônicas se na busca por uma estrutura burocrática de padrão performático mais evoluído, dotada de sofisticação dos mecanismos de gestão, visando eficiência, eficácia e efetividade organizacional.

Assim, as reformas do aparato burocrático estatal da década de 1990, são frutos da tentativa de aperfeiçoamento institucional com vistas a melhorias na execução de políticas públicas. Nesta óptica a elevação da taxa de governança tornou-se uma das principais preocupações no interior das administrações enquanto uma linha basilar de reforma, visando ganhos de performance nas ações dos governos.

¹ BLAU, Peter (1949 [1966]); ETZIONI, Amatai (2007); WEBER, Max (1971).

Não apenas a reestruturação interna, mas também seus mecanismos de política externa foram reordenados para manutenção dos “*rumos do desenvolvimento*”. A adesão de modelos de desenvolvimento para a América Latina, apoiados nas reformas gerenciais das administrações públicas; e o reordenamento da agenda de política externa como estratégia do desenvolvimento compõe uma agenda de pesquisa interdisciplinar, contemplando economia, ciência política, e relações internacionais. Nesta óptica o problema de pesquisa consiste, dentre outros, na identificação da efetividade na execução de um modelo institucional de desenvolvimento para o país (e.g. CROZIER, 1981; EVANS, 2004; PUTNAM, 1996; TENDLER, 1998). Enquanto o governo, de um lado, busca neste tema a arte para diminuir a fragmentação e elevar a eficiência na execução de políticas públicas (e.g. BRESSER-PEREIRA, 2008;); do outro, o foco está na capacidade de compatibilizar a realidade interna com as possibilidades externas, produzindo uma política externa coerente com o interesse do Estado (cf. OLIVEIRA, 2005).

O processo histórico que desencadeia a série de reformas nos Estados subdesenvolvidos inicia-se após a *Segunda Guerra Mundial*, não pelo elemento militar, mas pelos impactos externos a este evento. Não apenas a estrutura bipolar, formalizada por Estados Unidos e União Soviética causou impacto no meio internacional por meio da *Guerra Fria*, mas a destruição dos Estados europeus rompeu a capacidade destes na manutenção de suas colônias na Ásia e na África, fazendo surgir uma série de Estados nacionais. Este segundo fator de influência, não menos importante, formalizou-se com o surgimento dos novos Estados nacionais a partir da descolonização na África e na Ásia. Assim, por um elemento de desconfiança o *Terceiro Mundo* não estaria ligado aos blocos pertencentes à guerra fria (cf. VALLER FILHO, 2007), apesar de alguns destes Estados manterem tradições políticas ou culturais de suas antigas metrópoles.

A gênese dos Estados afro-asiáticos é caracterizada por um movimento de “*não-alinhamento*”, marcado entre 18 e 24 de abril, na Indonésia, em conferência realizada na cidade de *Bandung*, que mais tarde deu nome ao evento sendo também conhecido como Conferência Afro-asiática. Este encontro foi uma reunião dos “novos Estados” com o objetivo de criar um posicionamento comum diante do sistema internacional bipolar. Entendia-se, a partir da conferência, a existência de uma discrepância na execução de políticas e na manipulação das capacidades militares e econômicas destes Estados em relação aos Estados desenvolvidos. Pela primeira vez foi empregado o termo e o conceito de Terceiro Mundo. Dentre outras coisas, o movimento dos não alinhados colocou em pauta a existência de uma

responsabilidade dos países centrais com os Estados do Terceiro Mundo, ou Estados em vias de desenvolvimento (cf. VALLER FILHO, 2007).

Um segundo grupo que participou do *não alinhamento* foram os Estados da América Latina. Estados que tiveram, historicamente, sua colonização e forte ligação com as metrópoles, além de passarem por movimentos de independência, agora verificavam crescimento do grupo de Estados que responsabilizavam os países desenvolvidos pelas *fragilidades* encontradas no interior de seus Estados. A percepção *terceiro mundista* nos latino-americanos aconteceu a partir de uma verificação da *fragilidade institucional* interna, ou seja, na incapacidade das instituições gerar resultados *ótimos* para modernização social.

A *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)*, foi uma das instituições que repensaram a relação desenvolvimento-subdesenvolvimento à época, e que acabou por direcionar os estudos e as políticas da América Latina ao multilateralismo no período (*op. cite*). Como disserta Garretón (2007), sobre os acontecimentos na América Latina:

Um acontecimento-chave foi a publicação, em 1949, do Manifesto de Raúl Prebisch, que apresentou uma justificação teórica para impulsionar a industrialização. Prebisch argumentava que a América Latina sofria retração em suas exportações agrícolas, enquanto aumentavam suas importações industriais e que, além disso, a industrialização era mais efetiva na geração de e absorção de tecnologia e no incremento da produtividade trabalhista. (GARRETÓN, 2007, p. 26)

No propício contexto, as organizações internacionais, dentre estas as Organizações das Nações Unidas (ONU), desempenhou papel fundamental tanto no reconhecimento dos novos Estados afro-asiáticos, quanto na cooperação ao desenvolvimento da América Latina. Neste último caso a criação da CEPAL, representa tal direcionamento (cf. VALLER FILHO, 2007).

O modelo desenvolvimentista pensando pelas agências internacionais para a América Latina entre as décadas de 1950 e 1960, foi amplamente executado nos Estados por intermédio da CEPAL. A política de substituição de importação que imperou como estratégia econômica entre 1930 e 1982 na região, fragiliza-se com as duas crises do petróleo na década de 1970, e é agravada pela retração econômica da década de 1980. A máquina administrativa já não comportava os custos do MSI² e do Estado de bem-estar social (GUILLÉN-R, 2008).

²MSI - Modelo de Substituição de Importação.

Portanto, o histórico de políticas desenvolvimentistas, apoiadas em bases sólidas de grandes planos de desenvolvimento econômico entre 1930-80, e a retração econômica da década de 1980, montaram o panorama que permitiu repensar as instituições dos Estados latino-americanos. Esse panorama contemplou entre outros fenômenos, a reestruturação democrática que dotou as instituições de um novo caráter na execução de políticas, essa estratégia é verificada, do ponto vista prático, nas atuais cartas magnas dos Estados. E outro importante fenômeno está na constante buscar por ampliação do desempenho institucional³.

As principais experiências da América Latina de reformas burocráticas no final do século XX contemplaram a adoção de modelos institucionais para aumento de eficiência na execução de políticas. Algumas agências foram fundamentais na difusão dessas políticas públicas nos países sul-americanos, em particular o *Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)*, o *Fundo Monetário Internacional*, e o *Banco Mundial*. Essas agências inseriram nas administrações uma nova lógica na capacidade do Estado em executar políticas. Suas *indicações* eram por muitas vezes atribuídas como parte de um acordo de cooperação técnica-financeira. O ganho de performance permitiu que os desenhos institucionais aplicados direcionassem os interesses dos Estados tanto no nível interno quando externo.

Entretanto as diferentes realidades da visualizadas na América Latina nos últimos dez anos apresentam diferentes estágios de desenvolvimento em cada país. Notadamente a capacidade de cada máquina burocrática em agregar seus interesses aos interesses internacionais por meio dos objetivos pretendidos em cada reforma, tiveram suas lacunas. Estados que assumiram fortemente ao receituário proposto por agências multilaterais conseguiram integrar seus mercados a economia mundial, entretanto não apresentam uma rede social de proteção adequada a realidade interna, como é o caso chileno (*cf.* REID, 2008).

Portanto, o presente trabalho objetiva avaliar o comportamento do desenvolvimento brasileiro a partir de indicadores selecionados. A evidência deste comportamento dará a solidez para construção de um argumento positivo ou corretivo da estratégias brasileira de desenvolvimento na última década. Para conclusão deste argumento essa verificação será avaliada enquanto resultado de dois pilares, a reforma do Estado, enquanto um conjunto de ajustes para aumento do desempenho e eficiência na execução de

³ Este segundo fenômeno ficou conhecido como reforma do Estado.

políticas; e a política externa, a partir dos movimentos estratégicos que passam pelo global e regional, e entre o bi e multilateral.

A análise foi possível devido a linha de raciocínio desenvolvido no trabalho. Divido em três capítulos o trabalho em tela disserta sobre fenômenos importantes para a América Latina, no tocante ao tema do desenvolvimento – em fenômenos históricos, linhas teóricas e análises de dados.

O primeiro capítulo é composto por uma apresentação de fenômenos, acontecidos no século XX, que deram fundamento ao surgimento da temática do desenvolvimento e aos conceitos de Terceiro Mundo e subdesenvolvimento. Apresenta ainda a importância das organizações internacionais na disseminação de modelos de desenvolvimento e de ajustes burocráticos. Finalizando com o Consenso de Washington como o evento que marca a fase de reestruturação burocrática e reordenamento estratégico para alcance dos objetivos desenvolvimentistas para os Estados da América Latina, e principalmente o Brasil.

O segundo capítulo, de caráter teórico, torna evidente autores importantes sobre análise de política externa, política externa brasileira, e burocracia. Este capítulo apresenta as bases analíticas para justificação da linha de raciocínio aqui presente. Inicia com a importância encontrada na relação entre burocracia, tomada de decisão, e política externa, apresentando como a articulação destes três fatores evidenciam, por vezes, um soft power efetivo no sistema internacional. Segue-se por uma apresentação histórico/teórico da política externa brasileira, suas estratégias e comportamentos. Por fim, analisando o tema da reformulação burocrática e nas alterações estratégicas da execução de políticas no Brasil, inclusive fazendo uso de importantes instrumentos de planejamento.

O terceiro e último capítulo inicia apresentando a relação (entre conflitos e continuidades) da política externa dos Governos Fernando Henrique e Lula da Silva, tratando assim o período histórico proposto no trabalho, a última década. Continua com uma descrição metodológica dos dados selecionados para análise, bem como de alguns procedimentos estatísticos selecionados para o trabalho. Por fim, apresenta os indicadores selecionados e relaciona o comportamento brasileiro com o comportamento de outros Estados em desenvolvimento, além das regiões América Latina e Caribe, e União Europeia.

Com este caminho desenvolvido pretende-se encontrar a conclusão para o desenvolvimento brasileiro na última década, seu sucesso ou fragilidade são evidências

possíveis de suas escolhas estratégicas, de seus objetivos planejados e de suas estratégias. Obviamente, não deve-se marginalizar a importante influência do sistema internacional numa relação de interdependência, obviamente o impacto de mercados globais apresentam isso, mas o tamanho desses impactos é que devem apresentar menos impactos, em casos opostos, devem apresentar melhores índices a partir de uma burocracia sólida e uma política externa eficaz.

Capítulo 1 – Relações Internacionais na América do Sul: surgimento do Terceiro Mundo e a demanda por desenvolvimento

O século XX ficou marcado como um período de grandes alterações nas diversas áreas da atividade humana. É possível verificar alterações na política, nas produções tecnológicas, no padrão de vida das sociedades, e também nas relações internacionais. A Primeira e a Segunda Guerra Mundial, juntamente com a Grande Depressão e a Guerra Fria, para citar apenas alguns eventos, são exemplos de fatos marcantes que produziram *estruturas* diferenciadas no meio internacional e no *relacionamento* entre os organismos desta sociedade internacional. O surgimento das organizações internacionais e dos Estados do Terceiro Mundo são exemplos destas alterações.

Com o advento das novas tecnologias em diversas áreas, em particular nos meios de comunicação e transportes, as distâncias ficaram menores. Assim, o espaço de tempo que, por exemplo, uma notícia ou uma viagem teria por duração, foi reduzido significativamente ao longo dos anos do “breve século XX”. A diminuição das distâncias foi inversamente proporcional ao grau de interdependência sofrido pelos Estados. Os fatos acontecidos, como no caso da Primeira Guerra Mundial, tiveram repercussão, direta ou indireta, em todos os lugares do mundo. O entendimento é que tanto economias como os sistemas políticos sofriam o impacto do evolutivo processo de globalização.

Neste sentido é que a América do Sul entra no cenário internacional, por meio das relações econômicas, políticas e sociais, com os demais países do globo. A relação desta região com o resto do mundo faz parte de um processo histórico que foi gestado, inicialmente, com a colonização das “Américas” por Portugal, Espanha, Inglaterra, França, Holanda, entre outros. Seguido por períodos de influência, direcionado pela relação centro-colônia. Mais tarde, a independência dos Estados Americanos, em foco os Estados da América do Sul, fortaleceu as relações bilaterais principalmente com as nações que mantinham tradições *político-coloniais* ou econômicas⁴.

Desta maneira, a questão deste trabalho está delineada sobre a capacidade dos Estados da América do Sul, principalmente o Brasil, em manterem níveis de desenvolvimento

⁴ As relações bilaterais eram preferidas por apresentarem baixo custo. Apresentava-se com maior sentido o “Concerto Europeu”, com países do dito continente, pois fatores como distância, poder econômico e político poderiam ser mais bem balanceados entre os pares. O multilateralismo aos modos da ONU (Organizações das Nações Unidas) não fazia sentido num período de consolidação dos Estados Sul-americanos.

adequados com a demanda de suas sociedades. Portanto, entende-se que a fragilidade institucional destes Estados são a causa fundamental, mas não única, da sua posição relativa no meio internacional, e da perpetuação de sua demanda por desenvolvimento e modernização social. Sendo assim, a saída encontrada para alcance do desenvolvimento econômico e social, foi formalizada em duas dimensões: a) o aperfeiçoamento da administração pública nas suas dimensões eficácia, eficiência e efetividade; e b) na utilização estratégica da política externa como instrumento de negociação entre as demandas internas e possibilidade externas.

O capítulo a seguir tem como objetivo apresentar: o surgimento do Terceiro Mundo e a inserção da América Latina neste grupo, tornando possível analisar como a ação coletiva desempenhada por este grupo de países fortaleceu o surgimento das organizações internacionais especializadas em questões relativas ao desenvolvimento econômico, social e humano; A evolução do conceito de *desenvolvimento*, bem como suas concepções principais (BLAST e GALA); concluindo com uma breve análise sobre a participação das organizações internacionais na disseminação de modelos de desenvolvimento para a América Latina, neste ponto será enfatizado o Consenso de Washington.

1.1 O Surgimento do Terceiro Mundo no Centro de Bipolaridade: ação coletiva para o desenvolvimento

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o insucesso da Liga das Nações, e o colapso econômico causado pela Grande Depressão⁵ (1929), geraram desconfiança entre as nações do globo, o que também foi motivo do “triste” fim da Liga das Nações.

O período entre guerras pode ser considerado um intervalo de revigoramento das economias fragilizadas pela grande depressão. Segundo Nye (2009), “o período entre guerras foi apenas um intervalo. Hitler queria a guerra, mas não a guerra que conhecemos como a Segunda Guerra Mundial. Ele queria uma guerra curta e grossa, uma guerra-relâmpago” (NYE, 2009, p.118). Porém, sua duração de seis anos exigiu das nações envolvidas altos valores empregados, uma vez que os equipamentos e armamentos apresentavam um grau maior de tecnologia em relação à Primeira Guerra.

⁵ Grande Depressão, Crise de 1929, ou Crash da Bolsa de Nova Iorque, são termos utilizados como referência ao evento marcado por uma crise econômica iniciada na Bolsa de Nova Iorque. Ficou caracterizada como uma crise de superprodução e durou toda a década de 1930 findando apenas no início da Segunda Guerra Mundial.

Como resultado da instabilidade econômica gerado pela crise de 1929, e do esforço de guerra empregado entre 1939 e 1945, é verificado o enfraquecimento dos Estados europeus, em duas dimensões: a primeira estrutural, com a destruição das cidades; e a segunda relativa a perda de capacidade produtiva e de negociação das relações econômicas.

A destruição dos Estados Europeus, pós-Segunda Guerra Mundial, tomou demasiado tamanho que necessitou da formulação de um plano de reconstrução. Liderado pelos EUA (Estados Unidos da América), esse plano ficou conhecido como Plano Marshall⁶. A intenção dos EUA não foi outra se não assumir seu posicionamento de potência, sucedendo a então Grã-Bretanha.

Os EUA tinham uma economia crescente. Sua solidez no início do século XX estava centrada na quantidade de investimentos britânicos no país. Porém, uma previsão imprecisa, que calculava o abastecimento de matérias-primas fornecido pelos EUA em momentos de guerra, assegurava que dificilmente haveria escassez de recursos no império britânico. O planejamento inadequado fez com que em 1915 a demanda britânica de produtos dos EUA superasse as expectativas projetadas em 1905, e como muito dos produtos só poderiam ser fornecidos pelos norte-americanos, sua compra deu início a erosão dos direitos britânicos, relativos aos investimentos nos EUA. De maneira inversamente proporcional, houve um aumento da capacidade econômica norte-americana (*cf.* ARRIGHI, 1997).

No fim da [Primeira] guerra, portanto, os Estados Unidos haviam recomprado por uma pechincha alguns dos investimentos maciços que tinham construído a infraestrutura de sua própria economia doméstica no século XIX e, além disso, haviam acumulado imensos créditos. Ademais, nos primeiros anos do conflito, a Grã-Bretanha fizera empréstimos enormes a seus aliados mais pobres, sobretudo a Rússia, enquanto os Estados Unidos, ainda neutros, haviam tido plena liberdade para substituir com rapidez a Grã-Bretanha como principal investidor estrangeiro e intermediário financeiro na América Latina e em partes da Ásia. (ARRIGHI, 1997, p. 279)

Por outro lado, a URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) alinha-se contra as políticas do EUA. O fim da Segunda Guerra não fez crescer apenas o *sentimento* hegemônico dos norte-americanos, mas também dos soviéticos. Cria-se o conflito bipolar entre as ideologias político-econômicas do socialismo e do capitalismo. Esses fatos, quando

⁶ O Plano Marshall foi o nome popular dado ao Programa de Recuperação da Europeia ao final da Segunda Guerra Mundial, e ficou conhecido assim por fazer referência ao Secretário de Estado dos Estados Unidos, George Marshall. O plano foi desenvolvido nos EUA como uma extensão da Doutrina Truman, e seu principal objetivo foi reconstruir os países aliados dos norte-americanos no pós-Segunda Guerra.

analisados de maneira retrospectiva, tornam possível a construção de um processo histórico que tem como resultado a estrutura bipolar da Guerra Fria⁷.

Para compreender como surgiu e se consolidou a temática do desenvolvimento no Terceiro Mundo e os processos políticos que concretizam as políticas externas e os alinhamentos da América do Sul, é necessário entender a formação da demanda por instituições, organizações, e investimentos em desenvolvimento.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a destruição do continente Europeu, e principalmente dos grandes Estados que mantinham colônias por todo o mundo, surge o Terceiro Mundo.

O conceito *Terceiro Mundo* foi utilizado pela primeira vez em 1952, pelo demógrafo Alfred Sauvy⁸. Segundo Hobsbawm, o termo foi desenvolvido para fazer oposição ao Primeiro Mundo, dos países capitalistas desenvolvidos, e ao Segundo Mundo dos países desenvolvidos comunistas. Podemos pensar um conjunto de novos Estados no qual:

[...] todos eram dependentes, todos tinham governos que queriam “desenvolver”, e nenhum acreditava, no mundo pós-Grande Depressão e Segunda Guerra Mundial, que o mercado mundial capitalista [...] ou a empresa privada espontânea internamente alcançasse esse fim. (HOBSBAWM, 1995, p. 350)

As superpotências (EUA e URSS) não conseguiram através dos modelos econômicos propostos criarem um alinhamento *perfeito* entre eles e os Estados do Terceiro Mundo. Cada Estado desenvolveu sua própria maneira de utilizar os princípios ideológicos do sistema econômico escolhido, bem como as maneiras de cooperação para receber ajudas econômicas ou militares. Assim, apesar de alguns Estados, por exemplo, manterem o sistema comunista, como modelo político-econômico, não se posicionava como um aliado da URSS. O caso Chinês expressa essa falta de sincronia, pois entre 1950 e 1970, apresentou alinhamentos mais fortes, inclusive no seu plano de reforma; da mesma maneira que a morte de Mao Tsé-tung dificultou também as relações com URSS⁹.

A percepção dos Estados que formavam o Terceiro Mundo é que o alinhamento, a um dos lados (EUA ou URSS) poderia, o que era bem provável, colocá-los como a linha de

⁷ Maiores informações sobre os fatos do Séc. XX ver HOBSBAWM (1995).

⁸ Em 1952 o primeiro a utilizar o termo *Terceiro Mundo* foi o demógrafo Alfred Sauvy. Confirmando assim a tese de Hobsbawm, que a o primeiro olhar sobre os Terceiro Mundo sempre estaria ligado ao seu peso demográfico.

⁹ A China é uma caso particular, pois há na sua região outras questões, como a própria dinâmica da geopolítica, que determinou suas escolhas políticas ao longo do tempo.

frente numa possível Terceira Guerra Mundial. Além disso, o objetivo desses Estados não estava centrado na competição gestada com a Guerra Fria, mas no estabelecimento de ordem política e desenvolvimento econômico de suas nações.

Deve-se ressaltar, assim como o faz Hobsbawm (1995), que uma parte do Terceiro Mundo “permaneceu distantes de conflitos internacionais locais e globais até depois da Revolução Cubana: a América Latina”, este continente, principalmente o México e os países do Cone Sul mantiveram um grau de alinhamento político e centralismo na temática do desenvolvimento que evitou, ou pelo menos, não culminou em conflito armado local nem por ideologias da Guerra Fria.

Os Estados europeus devastados pela Segunda Guerra perderam a capacidade de administrar política e economicamente as colônias, fazendo com que todo contingente de pessoal fosse transferido para o país de origem com metas de reconstrução de seus países.

Esta necessidade dos países que formavam o continente Europeu permitiu às colônias, principalmente da África e da Ásia, a possibilidade de construção de um Estado e a formalização de um governo próprio, mesmo que, em alguns casos, houvesse a manutenção de uma estrutura similar a da antiga metrópole.

Faça-se claro que o processo de construção destes Estados, e as lutas internas que permitiram a consolidação de seus governos não se faz objeto de estudo do trabalho em tela. A relevância está em compreender que o processo de construção destes Estados criou uma nova demanda no sistema internacional.

Hobsbawm (1995) apresentará no mínimo cinco considerações sobre o surgimento e consolidação do Terceiro Mundo. As primeiras considerações estão nos fatores que culminava a gênese deste grupo de Estados, sendo possíveis dois destaques particulares: o processo de descolonização e as revoluções.

O surgimento do Terceiro após a Segunda Guerra mundial é fato novo, tanto quanto a Guerra Fria que foi instaurada pela instabilidade político-militar entre as ideologias dominantes e seus dois principais representantes no cenário internacional.

O crescimento populacional, talvez, tenha sido o fator que materializou a percepção de existência desse grupo de países que integravam o Terceiro Mundo. A organização destes Estados enquanto um grupo no sistema internacional foi em grande

medida pela percepção interna de problemas comuns entre eles. Pobreza e fragilidade institucional são alguns destes problemas. De acordo com o surgimento do Terceiro Mundo, Hobsbawm (1995) diz que:

O número de Estados internacionalmente reconhecidos como independentes na Ásia quintuplicou. Na África, onde havia um em 1939, agora eram cerca de cinquenta. Mesmo nas Américas, onde a descolonização no início do século XIX deixara atrás umas vinte repúblicas latinas, a de então acrescentou mais de uma dúzia. Contudo, o importante nelas não era o seu número, mas seu enorme e crescente peso demográfico, e a pressão que representavam coletivamente. (HOBSBAWM, 1995, p. 337)

A “explosão demográfica” foi, em grande medida, um fator fundamentalmente a ser considerado pelos países centrais. Surgia uma massa populacional que necessitava de atenção, principalmente no tocante às instituições e políticas adequadas às suas realidades. Do lado comunista e do lado capitalista existiam esforços em promover a disseminação política e os modelos de desenvolvimento, que necessariamente culminavam em uma disseminação de ideologia de seus respectivos modelos políticos.

Bull (2002 [1977]) descreve como, para a ordem mundial, era necessário considerar as alterações que estavam acontecendo com o surgimento do Terceiro Mundo. O autor argumenta sobre a existência de fases do *sistema político mundial*¹⁰, descreve que a primeira fase é composta por um *sistema de estados*¹¹, no qual havia interação entre os sistemas políticos em várias regiões do mundo, decorrência da expansão do sistema de estados europeu por todo o globo.

Na primeira fase deste processo os estados europeus se expandiram e incorporaram ou dominaram o resto mundo, a começar com os descobrimentos portugueses do século XV e terminando com a partilha da África, no século XIX. Na segunda fase, que em parte se sobrepôs à primeira, as regiões do globo assim incorporadas ou dominadas se livraram do controle europeu, e assumiram seu lugar como estados membros da sociedade internacional, começando com a Revolução Americana e terminando, nos nossos dias, com a revolução anti-colonialista da África e da Ásia. (BULL, 2002[1977], p.28)

O mundo, entre 1930 e 1970, sofreu diversas modificações importantes nos mais diferentes campos da tecnologia. Muitos destes benefícios foram, principalmente, proporcionados pelo esforço centrado para a Segunda Guerra, e também no período de Guerra

¹⁰ Para Bull (2002 [1977]) é possível compreender um sistema política mundial quando diversos Estados interagem entre si de modo que possam emitir um resultado que necessite de cálculo de ação por outros Estados componentes do sistema. Neste sentido, afirma que só houve um *Sistema Político Mundial* a partir do final do séc. XIX com a ordenação destes Estados, inclusive com a criação de organizações internacionais.

¹¹ Para Bull (2002 [1977]) o *sistema de estados*, constitui a interação entre um grupo de Estados no qual a ação de cada Estado envolve um cálculo sobre a ação dos demais Estados do sistema. Há uma relação de impacto entre ação do Estado A sobre o Estado B.

Fria. Muitas dessas tecnologias formalizaram o computador acessível, inicialmente as grandes empresas, e depois as massas; as redes de trabalho e relacionamento (intranet e internet); a difusão da comunicação entre outros.

Nesta mesma qualificação de novas tecnologias do período, e sem muitos dados para exemplificar e criar uma estrutura lógico-racional explicativa do processo é possível citar os medicamentos farmacêuticos como uma inovação, principalmente para os países recém-criados. Os medicamentos como antibióticos estavam acessíveis às massas, sendo este um dos fatores principais no crescimento populacional do período no mundo, em especial no Terceiro Mundo.

A importância da massa populacional do mundo pobre não resulta apenas da quantidade de pessoas que estavam literalmente vivas. Mas, de uma minimização das taxas de mortalidade, e de um aumento na qualidade, quantidade e massificação de medicamentos.

A explosão demográfica no mundo pobre foi tão sensacional porque as taxas de nascimento básica nesses países foram em geral muito mais altas que as dos períodos históricos correspondentes nos países ‘desenvolvidos’, e por que a enorme taxa de mortalidade, que antes continha a população caiu como uma pedra a partir da década de 1940. (HOBSBAWM, 1995, p. 338)

Segundo o Hobsbawm (1995) o processo natural de crescimento populacional estava num estágio inicial, no qual seu resultado seria o que se convencionou chamar de “transição demográfica”. Este processo está pautado na limitação de filhos por casais, entre um e dois filhos. O processo, de acordo com o autor, já poderia ser visualizado em algumas partes do globo, nos países do Terceiro Mundo do Leste Asiático. Diz o autor:

Vários países de população gigantesca estavam tão apertados que, de vez em quando, seus governos se empenhavam numa implacável coerção para impor aos cidadãos o controle da natalidade, ou algum tipo de limitação familiar (...). Não é provável que o problema da população em qualquer país seja resolvido por esses meios. (HOBSBAWM, 1995, p. 339)

O tamanho da população foi um fator de grande importância à época para expressão da importância dos países do Terceiro Mundo no cenário internacional. A taxa de crescimento populacional destas regiões atingiam números com mais de 300% de diferença em relação aos países que compunham a região da União Europeia, segundo a metodologia do World Bank¹². A metodologia do World Bank para estes dados de acordo com critérios

¹² Neste trabalho será utilizado World Bank para referir-se ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ou simplesmente Banco Mundial. Escolheu-se o termo em inglês como forma de melhor apresentar a relação com as referências do trabalho.

regionais e geográficos um grupo de países, havendo outras metodologias para analisar, por exemplo, níveis de renda e capacidade econômica, além de outros indicadores¹³.

Tabela 1 - Taxa de Crescimento da População por Regiões e Países Selecionados do Globo pela mediana quinquenal. 1961-1980

Regiões do Mundo	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980
Leste da Ásia e Pacífico	2,7	2,9	2,9	3,1
América Latina e Caribe	2,5	2,6	2,7	2,9
Oriente Médio e Norte da África	2,8	2,6	2,5	2,3
África Subsaariana	2,3	2,6	2,2	1,5
União Europeia	0,9	0,7	0,6	0,4
Mundo	2,1	2,1	2,0	1,8

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank (2011b).

*Segundo dados e metodologia do World Bank deve-se considerar as regiões Leste da Ásia e Pacífico; América Latina e Caribe; Oriente Médio e Norte da África; África Subsaariana; em todos os níveis de renda.

Na tabela 1 podemos verificar o comportamento do crescimento populacional expresso em percentual de regiões selecionadas do globo pela mediana quinquenal de uma série de vinte anos. O comportamento reafirma o argumento de Hobsbawm (1995) quando afirma a importância de gestão do poder público com a grande massa populacional que se formava.

De acordo com as regiões selecionadas para a tabela 1 é possível verificar que em todas as regiões, com exceção dos países componentes da União Europeia tiveram taxas de crescimento acima da taxa mundial. Podendo-se evidenciar a importância destas regiões no crescimento populacional mundial nos vinte anos entre a década de 1960 e 1980.

Assim, a gênese do “Terceiro Mundo”, segundo Hobsbawm, torna-se um evento importante na segunda metade do século XXI por agregar uma massa populacional de grande relevância em número. A preocupação das potências da Guerra Fria centrava-se no posicionamento deste número de pessoas para “um ou outro” bloco ideológico. Isso significava ampliar a área de influência política, econômica e ideológica, traduzia-se em possível vitória da *Cold War*¹⁴.

¹³ Para maiores referências sobre as metodologias utilizadas pelo World Bank é apresentada no sítio <http://datos.bancomundial.org/> e nos relatórios anuais, encontrados em formato digital no mesmo endereço.

¹⁴ Tradução Livre, *Cold War* – Guerra Fria.

Por outro lado, a principal preocupação dos novos Estados não estava focada na sua massa populacional. E sim no desenho (ou *formato burocrático*) que deveria ter a máquina do Estado. Hobsbawm (1995, p. 339) dirá que “quando surgiram no mundo pós-guerra e pós-colonial, essas [o número populacional] não foram as primeiras preocupações dos Estados do mundo pobre. [Mas] Que forma deveriam eles tomar?”.

O primeiro argumento do autor refere-se aos sistemas políticos escolhidos por cada Estado. Segundo o autor, os países do Terceiro Mundo adotavam um modelo político para gestão do Estado a partir de alguns critérios específicos. Os critérios poderiam ser: a tradição derivada dos antigos senhores imperiais ou dos conquistadores, ou como um sistema que fosse resultado de uma revolução social ou guerras de libertação.

A partir destes critérios o padrão de nomenclaturas adotadas direcionava para uma valorização de sistemas que tivesse referência a democracia ou povo. Segundo Hobsbawm, seria possível pensar que “[...] o mundo tinha cada vez mais pretensas repúblicas parlamentares com eleições disputadas, além de uma minoria de ‘repúblicas democráticas populares’ sob um partido único orientador” (cf. HOBSBAWM, 1995, p. 339).

Contudo a “boa intenção” em desenvolver instituições não estava materializada na capacidade de tais estruturas promoverem as políticas necessárias às sociedades. Aos olhos do mundo o visível eram Estados nacionais independentes, aos olhos de cada um de seus cidadãos estavam à incapacidade da máquina burocrática em proporcionar desenvolvimento.

Neste contexto é que inicia a ligação entre os movimentos militares e os governos. Principalmente nos relacionamentos que levaram aos golpes militares, fato comum durante a Guerra Fria em Estados de menor capacidade de implementação de políticas. Entretanto, o argumento central do autor apresenta uma visão romântica dos golpes, mas muito coerente às verificações deste trabalho.

Os militares durante o início do século esteve, na maioria dos Estados, sobre o poder civil. Em suma, o governo eleito seria a autoridade máxima dentro de um Estado. Mas, com a fragilidade institucional verificada com o surgimento do Terceiro Mundo, os golpes militares eram “produto da nova era de governo incerto e ilegítimo” [...] Em tais situações, as Forças Armadas eram muitas vezes os únicos corpos capazes de ação política, ou qualquer outra ação, em base estatal ampla. Além disso, a guerra Fria entre as superpotências se dava em grande parte através das Forças Armadas dos Estados clientes ou aliados, elas eram subsidiadas e armadas pela superpotência apropriada, como na Somália. Havia mais espaço na política para os homens dos tanques do que jamais antes. (HOBSBAWM, 1995, p. 341).

Torna-se importante verificar que a fragilidade institucional na consolidação dos países do Terceiro Mundo é uma variável significativa. Esta variável vai ditar a consolidação de governos civis (populares ou não) e a capacidade de implementação de políticas para o desenvolvimento econômico e social.

Entretanto, deve-se fazer referência que no governo militar conseguiu implementar no Brasil aquilo que ficou conhecido como o “milagre econômico”. O fato esteve em evidência principalmente após o Golpe de 1964 e as reformas estruturantes que foram realizadas a partir de então. A incoerência encontrava-se na capacidade de instituições democráticas realizarem crescimento econômico em curto prazo (*cf.* FISHLOW, 2004).

Hobsbawm (1995) faz uma consideração significativa aos países Africanos em concordância com pensamento de Fishlow (2004) sobre a capacidade dos Governos Militares em “colocar ordem” nas frágeis democracias. Inicia seu argumento afirmando que a:

[...] intervenção militar no Terceiro Mundo eram muito mais convidativas, sobretudo nos novos, fracos e muitas vezes minúsculos Estados onde umas poucas centenas de homens armados, reforçados ou às vezes até subsidiados por estrangeiros, podiam ter peso decisivo, e onde era provável que governos inexperientes ou incompetentes produzissem recorrentes estados de caos, corrupção e confusão. (HOBSBAWM, 1995, p. 342)

A intervenção militar, a partir desta visão romântica apresentada por Hobsbawm (1995) pode ser verificada em pontos positivos e negativos. Logicamente os *absurdos* de poder, em vários momentos com políticas separatistas, genocídios, e perseguição política não devem ser desprezados. Assim, sem querer minimizar os custos sociais que tais governos impuseram nestes Estados, segundo o autor, podemos pensar que pelo menos nos países africanos:

O típico governante militar da maioria dos países africanos não era um aspirante a ditador, mas alguém que tentava genuinamente limpar aquela bagunça, na esperança [...] de que um governo civil logo assumisse. (HOBSBAWM, 1995, p. 342)

Neste ponto de construção do argumento, é possível direcionar o curso a uma dinâmica mais institucional, desenvolvendo a tese que os governos militares só tornaram-se uma realidade pela incapacidade burocrática em *manter cada coisa no seu lugar*. “Em suma, a política dos militares, com os serviços secretos de informação, tendia a encher o vácuo deixado pela ausência da política ou dos serviços comuns de informação” (HOBSBAWM, 1995, p. 342).

Entre os resultados dos governos militares e suas políticas se apresenta um maior desmembramento dos velhos impérios. Entretanto, com ambições nem sempre mensuradas com exatidão. Existia uma falha na capacidade de implementação de políticas, principalmente políticas para grupos com características específicas, por outro lado a centralidade decisória – natural dos governos militares e autoritários – era um grande benefício na relação entre planejamento e execução das políticas públicas¹⁵.

Este período, em grande parte da América Latina buscava-se reafirmar sua identidade. Os governos militares e autoritários criaram um sistema de informação baseado na nacionalidade, que inclusive, subsidiava as ações autoritárias necessárias à manutenção daquele tipo de ordem interna. Não por menos, na década de 1960 e 1970 iniciam os processos de integração da região¹⁶. Afinal, havia uma percepção de características comuns, tanto no sistema internacional (Terceiro Mundo), quanto cultural e política. A união objetivava modernização nas práticas econômicas e nos modelos de desenvolvimento.

A reafirmação em todo o Terceiro Mundo dependia entre outras coisas da capacidade em alterar o modelo econômico agroexportador e iniciar um processo de industrialização. Hobsbawm (1995) alerta para a necessidade de especialistas que estivessem ligados as necessidades da industrialização. Afinal, o processo de industrialização não está centrado apenas na construção de parques industriais e aquisição de máquinas, a operacionalização dos equipamentos exige uma mão de obra específica.

Não sendo a apenas a formação social um fator importante, a própria capacidade dos tomadores de decisão também o seriam:

Provavelmente, os menos bem-sucedidos foram os novos países que subestimaram as limitações do atraso – falta de especialistas qualificados e experientes, administradores e quadros econômicos; analfabetismo; desconhecimento ou falta de simpatia por programas de modernização econômica –, sobretudo quando seus governos propunham metas que mesmo países desenvolvidos achavam difíceis, como a industrialização centralmente planejada. (HOBSBAWM, 1995, p 343)

Assim, concluindo sua argumentação sobre os tipos de governos e as revoluções nos Estados do Terceiro Mundo, Hobsbawm apresenta o Brasil e o México como casos de

¹⁵ A implementação das políticas públicas nos Governos Militares não considerava diferenças nos grupos sociais. As especificidades nem sempre foram tratadas de acordo com suas necessidades. O visível era uma centralidade nas políticas públicas, no qual não havia grandes fossos entre o planejado e o executado.

¹⁶ Exemplos de integração da época foram a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), que foi uma tentativa fracassada de criar uma área de livre comércio na região; CAN (Comunidade Andina de Nações), que foi chamada de Pacto Andino até 1996. Para maiores informações sobre os processos de integração da América Latina e Caribe ver Menezes & Penna Filho (2006) e Vachinno (1987).

sucesso no período. Mostra que suas burocracias conseguiram manter níveis desejados de crescimento econômico, mesmo que para tal efeito tenha “esquecido” das necessidades sociais.

A importância da América Latina, como em boa parcela do Terceiro Mundo no período diz respeito à adoção do modelo desenvolvimentista. Segundo Hobsbawm (1995), a temática do desenvolvimento não era o interesse da maioria dos habitantes dos países do Terceiro Mundo. A compreensão disseminada no período é que a agricultura, quase sempre para subsistência, era suficiente. A mentalidade dos habitantes, passada por gerações, estava pautada nos “desastres” sociais que as influências “de fora” resultavam. Não se deve esquecer que estes Estados são pós-coloniais.

Entretanto, a parte mais ocidental teve diferenças em seus anseios sobre o desenvolvimento. Para que o entendimento fique alinhado, o autor registra que os países africanos, em foco a África negra, não necessitava de um modelo de desenvolvimento aos moldes pensados pelos países centrais. As estruturas das aldeias conseguiam manter uma mínima qualidade de sobrevivência entre os habitantes. Neste caso, a adesão do Estado por um modelo desenvolvimentista baseado principalmente na agricultura deixou a população mais pobre, ou em alguns casos com pior qualidade na alimentação do que o período anterior.

Por outro lado, nos países da América do Sul, que segundo Hobsbawm (1995) a alteração de oportunidades, consequência da adesão do modelo desenvolvimentista, comum à época, gerou uma migração dos camponeses para a cidade¹⁷.

A conclusão possível é compreende que na maioria dos países do Terceiro Mundo a busca por desenvolvimento gerou mudanças não necessárias, o que empobreceu ainda mais o povo. Além do fato que o formato do Estado e do modelo desenvolvimentista baseado no Estado enfatizou as seguintes relações: litoral sobre interior; cidade sobre o campo; e educado sobre analfabeto.

A partir da escolha dos modelos de desenvolvimento de cada país, um ponto fundamental para que as políticas dos Estados tivessem sucesso – mesmo que este sucesso não fosse materializado e ficasse no planejamento – seria o grau de instrução dos funcionários públicos.

¹⁷ Esse processo ficou conhecido na região como Êxodo Rural, sendo o processo de saída da região campestre para a cidade em busca de melhores oportunidades de empregabilidade e qualidade de vida.

A educação foi o um ponto fundamental na formalização do serviço público destes Estados, pois a capacidade técnica do sujeito permitirá não apenas o ingresso no serviço, mas a garantia de carreira. O funcionário, ao elevar seu grau de instrução, garantirá sua permanência no serviço público. Assim, dentro da máquina estatal tinha a possibilidade de ser beneficiado com extorsões, suborno, comissões e emprego para familiares.

Essa qualidade de funcionário público estava diretamente relacionada com os salários mais altos. Em Uganda, em 1960, um funcionário público ganhava 112 vezes mais do que a renda per capita de um cidadão comum. Em comparação com a Grã-Bretanha, essa relação era de dez para um (*cf.* HOBSBAWM, 1995).

No tocante à formação e outros aspectos a América do Sul apresentava-se mais próxima da modernidade e mais longe do colonialismo do que as demais regiões do Terceiro Mundo, o que a migração do campo para a cidade, nesta região do mundo naquele período.

Segundo Hobsbawm (1995), os povos sul-americanos, por estarem mais próximos à modernidade perceberam que um grau mínimo de formação, na época, era suficiente para “melhorar de vida”. Um tipo de conhecimento específico só poderia ser encontrado nas cidades centrais, no litoral, longe do campo e das aldeias.

O autor afirma que o desejo de aprender é o fator explicativo da migração da aldeia para a cidade, pois na cidade era possível encontrar não apenas as melhores oportunidades de educação e formação para as crianças.

A escola naturalmente abria as melhores perspectivas, mas, em regiões agrárias atrasadas, mesmo uma qualificação tão simples como dirigir um veículo motorizado podia ser a chave para uma vida melhor. (HOBSBAWM, 1995, p. 346)

Assim, a modernidade nestas regiões foi sendo alterada. Inicialmente tratada como ameaça, agora tornava-se uma promessa.

As políticas dos Estados, aliadas ao modelo de desenvolvimento que propunha a busca pela modernidade, colocando sempre os países industrializados como meta, sugeria a reforma agrária como política primeira para sucesso do modelo. A política de reforma agrária pensada nos países subdesenvolvidos iria atingir 3/5 da população que residia no campo. Porém, nenhuma de suas dimensões agregava valor a uma dimensão econômica efetiva.

Os países com tradição comunista foram mais efetivos nas suas políticas de particionamento igualitário da terra. Mas, o EUA também investiu, em sua área de influência

(o bloco capitalista), para incentivar a reforma agrária. Porém o sucesso da política muito se devia a capacidade de implementação pelas máquinas burocráticas.

No Brasil o projeto de reforma agrária no período não teve êxito, na mudança de modelo econômico Agroexportador para o de Substituição de Importações, as questões ligadas ao campo foram apresentadas como atraso ao desenvolvimento do país. Entre 1950 e 1960, o aumento da participação popular renovou o interesse sobre o tema, sendo em 1962, criada a SUPRA (Superintendência de Política Agrária), e em 1963, aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural. Entretanto, em março de 1964, é assinado o decreto que previa desapropriação para fins de reforma agrária, no dia 13; uma mensagem do congresso que solicitava prioridade para questões populares, entre elas a reforma agrária, no dia 15; por fim, no dia 31 de março, houve a queda do presidente e o início do ciclo dos governos militares¹⁸.

As principais dimensões da reforma agrária eram: Política, que se traduzia na conquista do apoio camponês para fins políticos (revolução ou anti-revolução); Ideológica, “devolver a terra a quem trabalha nela” e; Econômica, a dimensão menos provável de sucesso ou de impacto positivo.

A defesa da manutenção da existência de uma campeonato era e é não econômica, pois na história do mundo moderno o enorme aumento da produção agrícola foi acompanhado de um declínio igualmente espetacular no número e proporção de agricultores, de forma mais impressionante isso aconteceu desde a Segunda Guerra Mundial. [...] Contudo, a mais forte defesa econômica da reforma agrária não está na produtividade, mas na igualdade. [...] Na verdade, a impressionante desigualdade social na América Latina dificilmente pode deixar de ter relação com a também impressionante ausência de reforma agrária sistemática de muito desses países. (HOBBSAWM, 1995, p. 348)

O modelo de desenvolvimento do Terceiro Mundo, especificamente do modelo desenvolvimentista da América do Sul, será abordado com maior amplitude nas próximas seções.

Assim, o Terceiro Mundo centra-se na criação de um novo conjunto de países que se diferenciavam do Primeiro e Segundo Mundos principalmente pela pouca capacidade em garantir altos níveis de desenvolvimento econômico e social, ou seja, em garantir padrões de vida.

Sua importância reside, entre outras coisas, na quantidade de novos Estados, e novas pessoas que iniciaram sua participação no sistema internacional. Esse grupo, por suas

¹⁸ Para informações complementares sobre a História da Reforma Agrária no Brasil ver http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR3.HTM

características iniciais, demandavam instituições, estruturas econômicas, e graus elevados de desenvolvimento para permanecer no conflituoso sistema internacional.

Neste sentido, a América Latina, em razão da distância geográfica do centro do conflito manteve uma política externa de reafirmação do interesse nacional e busca pelo desenvolvimento econômico. Assim, o papel desempenhado pelas organizações internacionais e pelos processos de integração regional foi funcional no alcance destes objetivos, principalmente sobre a padronização “enunciada” por eles.

Nas próximas seções deste capítulo buscar-se-á desenvolver uma estrutura analítica que contemple o papel das organizações internacionais e dos processos de integração regional, principalmente do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul).

1.2 Evolução do Conceito de Desenvolvimento

O Estado interventor, alusão direcionada às novas funções da máquina burocrática com objetivo de reduzir os custos das falhas de mercado¹⁹, tem um de seus embasamentos teóricos com o livro de John M. Keynes (1936)²⁰.

Keynes, em meio à crise da década de 1930²¹, construirá uma abordagem discordando da celebre doutrina econômica clássica, “toda oferta gera sua própria demanda”. O autor descreve que em tempos de crises de superprodução o mercado pode não gerar a demanda necessária para a oferta, portanto o pleno emprego não seria assegurado. Logo, a intervenção estatal, gerando déficits públicos asseguraria o pleno emprego por meio da formalização de demandas efetivas.

A tradição segundo a *Economia clássica* acreditava no mercado. Sua sustentação teórica estava centrada na estabilização do mercado em longo prazo. A crise seria um processo natural e cíclico do capitalismo. Por outro lado, o governo dos Estados Unidos, contrapondo-se aos economistas clássicos, adotou um conjunto de políticas intervencionistas, quando houve o *crash* da bolsa de Nova York em 1929.

¹⁹ Para maiores informações sobre falhas de mercado ver *Desregulamentação e o controle do abuso do poder: teoria e prática*. FARINA (1994).

²⁰ Teoria geral do emprego, do juro e da moeda (General theory of employment, interest and money). Tradutor: CRUZ, Mário Ribeiro da. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

²¹ A grande depressão ficou caracterizada como uma crise de superprodução, no qual havia excesso de mercadorias num mercado sem demanda. O resultado foi um longo período de recessão econômica, desemprego e alta taxa de inflação, que foi sanado apenas com o auxílio de políticas intervencionistas pelos Estados.

Em suas políticas o objetivo era gerar déficit para o Estado. Assim, criando um ciclo de investimentos que ajudaria a minimizar os efeitos da crise. O ciclo previa um Estado que deveria gastar mais criando oportunidades de emprego, gerando renda, e fazendo com que as pessoas comprassem mais, desafogando os produtores. Ao criar seu próprio ciclo, o Estado agia em efeito inverso a crise, minimizando os custos desta. Esse procedimento de ação ficou conhecido como a função *anticíclica do Estado* (BRESSER-PEREIRA, 1989).

A intervenção foi a estratégia acionada pela maioria dos Estados em meio a crise para sustentarem-se após 1929. Essas políticas permitiram que as economias em crise, por intermédio do Estado, reconstruíssem a atividade econômica do pós-1929 até a eclosão da 2ª Guerra Mundial, quando as indústrias e o gasto público foram direcionados ao esforço de guerra.

A Grande Depressão dos anos de 1930, decorrente da Bolsa de Nova Iorque, colocou em evidência o grande drama social do desemprego. Tornou-se mais premente a ação do Estado na economia, realizando investimentos diretos e manipulando políticas anticíclicas, com a finalidade de reduzir o desemprego e amenizar as repercussões sociais das flutuações econômicas. (SOUZA, 2005, p.2)

Neste período se constatou que as crises aconteceram em diferentes intensidades em regiões e setores diferenciados. O processo natural acontecia de maneira simples: em períodos de *surtos*, o produto crescia e atingia a todos; por outro lado, quando havia as crises, o produto entrava em contração e tinha consequências principalmente sobre as pequenas empresas e os assalariados. “Desse modo, tanto a estabilidade torna-se condição necessária ao desenvolvimento econômico, como o crescimento precisa ocorrer em ritmo suficiente para atender às reivindicações das diferentes classes sociais, regiões e países” (SOUZA, 2005, p.2).

Um segundo fator que deu notoriedade ao desenvolvimento econômico foi o reflexo da teoria keynesiana no que se convencionou chamar de *Contabilidade Nacional*. A partir dela os Estados passaram a comparar a renda *per capita* e classificar os Estados como ricos e pobres (*op. cite*).

Com a publicação de outros indicadores, os países “pobres” passaram a ser caracterizados como “subdesenvolvidos” também por apresentarem crescimento econômico insuficiente e instável, alto grau de analfabetismo, elevadas taxas de natalidade e de mortalidade infantil, predominância da agricultura como atividade principal, insuficiência de capital e de certo recursos naturais, diminuto mercado interno, baixa produtividade, instabilidade política etc. (SOUZA, 2005, p. 3).

A caracterização de países ricos e pobres por meio de indicadores como citado por Souza (2005), juntamente com o surgimento dos países do Terceiro Mundo constituirá um ambiente em condições ideais para a proliferação da temática do *desenvolvimento*.

Dois grupos principais de analistas buscam definir desenvolvimento. “[...] No primeiro grupo, enquadram-se os modelos de crescimento de tradição neoclássica, como os de Meade e Solow, e os de inspiração mais keynesiana, como os de Harrod, Domar e Kaldor” (SOUZA, 2005, p.5). Esse primeiro grupo define desenvolvimento como sinônimo de crescimento.

A segunda corrente é composta por economistas como Lewis (1969), Hirschman (1974), Myrdal (1968), e Nurske (1957). Como representantes da segunda corrente esses autores, apesar de sua vinculação com as raízes ortodoxas, “realizaram análises e elaboraram modelos mais próximos da realidade das economias subdesenvolvidas” (SOUZA, 2005, p.3).

Para os economistas que associam crescimento com desenvolvimento, um país é subdesenvolvido porque *crece menos* do que os desenvolvidos, embora apresente recursos ociosos, como terra e mão de obra. Ele não utiliza integralmente os fatores de produção de que dispõe e, portanto, a economia expande-se abaixo de suas possibilidades. (*op. cite*)

A segunda corrente dará melhores bases para as análises propostas neste trabalho. O método analítico para utilização do conceito de desenvolvimento que será abordado será descrito no próximo tópico. Para tanto, será utilizado a análise de Amartya Sen como parâmetro para o conceito de desenvolvimento abordado no trabalho.

1.2.1 Diretrizes do Desenvolvimento em Perspectiva Teórica

As origens do desenvolvimento estão diretamente ligadas à origem das crises econômicas, principalmente as flutuações econômicas do século XIX, neste período ainda perdurava o sistema colonial. Assim, as metrópoles industrializadas, mantiveram altos índices de acumulação de riquezas, o que enfatizou o abismo entre países ricos e pobres (SOUZA, 2005).

A evidência da pobreza entre os Estados não foi o fator determinante para iniciar a promoção de políticas que tivessem como objetivo o desenvolvimento econômico e/ou social. As percepções externas sobre a crise de desenvolvimento, só foram internalizadas quando se verificou que dentro dos próprios Estados ricos, havia regiões com graus diferenciados de riqueza.

A ideologia desenvolvimentista, ligada a sua necessidade, foi exposta principalmente com surgimento dos novos Estados nacionais da África e da Ásia, e com o pensamento de atraso desenvolvimentista encontrado na América Latina através da *Comissão Econômica para América Latina e Caribe* (CEPAL), e pela *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), organizações internacionais com função de auxiliar o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.

Por outro lado, as duas maiores potências, os EUA e a União Soviética (URSS), que formavam blocos distintos, tanto do ponto de vista militar, como do ponto de vista ideológico e econômico, apegaram-se as motivações da Guerra Fria (*luta por hegemonia*). Salva a influência dos Estados Unidos na reorganização do sistema econômico internacional, e nos acordos pós-2ª Guerra que deram origem ao *Banco Mundial* (Bird), em 1944, e ao *Fundo Monetário Internacional* (FMI), em 1945; e a difusão do modelo socialista de desenvolvimento e planejamento pela URSS entre seus aliados.

Entretanto, as diversas formas de governo encontradas utilizaram-se do termo desenvolvimento para justificar a implementação de políticas nas máquinas estatais. É nítida a necessidade de verificar as diversas formas em que é possível empregar o termo “desenvolvimento”, e assim, tornar factível uma abordagem para a construção desta perspectiva analítica.

A abordagem escolhida para desenvolver este trabalho é exposta no pensamento de Amartya Sen (1994), que trabalha as definições de desenvolvimento como uma abordagem dura, como sinônimo de crescimento econômico e custos sociais, por um lado; e pelo outro enquanto um processo conjunto de crescimento econômico e ampliação da qualidade de vida.

Amartya Sen (1994) elenca alguns destes fatos que deram notoriedade à temática do desenvolvimento no *quadro 2*:

Quadro 2 – Fatos Reveladores do Conceito de Desenvolvimento
El crecimiento económico sin precedentes de Europa e Norteamérica, seguido de una desaceleración que se tradujo, especialmente en Europa, en un aumento sostenido de las tasas de desempleo;
La creación del 'Estado de bienestar', partiendo de Europa, con grandes repercusiones tanto en la calidad de vida como en la carga financiera que debía soportar el Estado;
El advenimiento de Asia Oriental como región de extraordinario crecimiento económico con un notable desarrollo social y una equidad relativa;
La rápida expansión económica experimentada en algunas partes de América Latina, sin que se produjera una reducción proporcional de la pobreza;
Las crisis económicas padecidas por la Unión Soviética y Europa Oriental, cuyas reformas acentuaron el declive existente;
La rápida transformación de la economía china mediante el recurso al comercio y los mercados, aunque sin poner en marcha reformas en gran escala;
La eliminación de la dependencia alimenticia de muchos países del Tercer Mundo, incluida Asia Meridional;
La agudización de las hambrunas en Africa al sur del Sahara, junto con una reducción de las mismas en otros países, como

Índia ou China depois de 1962;
El extraordinario aumento del volumen del comercio internacional y del flujo de capitales a escala mundial;
La expansión sostenida de la longevidad en buena parte del mundo, que se incrementó rápidamente tanto en regiones de alto crecimiento económico (Corea del Sur, Taiwan y Hong Kong) como en zonas de menor desarrollo económico (Costa Rica, Sri Lanka, la China anterior a la reforma y el estado indio de Kerala);

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEN (1994).

A leitura sobre desenvolvimento escolhida para a construção deste trabalho será elaborada por Amartya Sen. Para tanto, discutiremos a seguir as percepções deste autor sobre “*Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*”. Neste trabalho Sen, constrói uma história das concepções sobre desenvolvimento a partir das experiências empíricas.

(...) la teoría del desarrollo evolucionó obedeciendo a su propia dinámica interna o en respuesta directa a observaciones empíricas. En todo caso, no se puede negar que nuestra comprensión de los procesos de desarrollo es hoy mucho más completa que hace cincuenta años. (SEN, 1994. p.76)

Para Sen (1994), a teoria do desenvolvimento surge antes mesmo da relação Estado-mercado. Uma de suas argumentações centrada no grau da intervenção estatal diz:

Un buen ejemplo de ello es la aseveración, bastante generalizada, de que las experiencias de desarrollo han demostrado la irracionalidad del intervencionismo estatal en contraste con las virtudes incuestionables de la economía pura de mercado, y de que el requisito indispensable para el desarrollo es el paso de 'la planificación (económica) al mercado'. Es indudable que la experiencia observada en muchos países ha puesto de relieve la extraordinaria fuerza del mercado [...]. Pero el hecho de reconocer las virtudes del mercado no debe inducirnos a ignorar las posibilidades y los logros ya constatados del Estado o, por el contrario, a considerar al mercado como factor de éxito independiente de toda política gubernamental. (SEN, 1994. p.77)

Experiências internacionais apresentam a capacidade de vários mercados robustos, como o caso do mercado norte-americano e dos principais países da Europa, como a Inglaterra, França e Alemanha, em conseguir manter um bom equilíbrio. Neste caso o envolvimento do Estado tem menor impacto sobre o que queremos chamar de desenvolvimento. Porém, em economias mais fragilizadas, como se apresenta as economias latino-americanas e dos novos Estados afro-asiáticos, é possível que uma maior intervenção estatal seja necessária para atingir níveis de crescimento econômico e desenvolvimento social favoráveis.

Como afirma Sen (1994), muitos países da Europa Ocidental gerenciam uma ampla seguridade social, tanto a educação pública como atenção a saúde são prioridades nas políticas governamentais. Experiências de sucesso no Japão e na Ásia Oriental têm sido aplicadas pelos governos com políticas focadas na transformação econômica e social, na educação e na saúde, o que tem gerado resultados positivos na alteração da qualidade de vida.

Entretanto, alerta para o possível erro em fomentar a “hiperactividad y el intervencionismo del Estado”. Continua, “un gobierno inactivo u ocioso puede resultar igualmente pernicioso”.

Nas teorias do desenvolvimento encontradas na análise de Sen (1994) é possível encontrar duas metodologias de análise do desenvolvimento. Uma denominada BLAST e outra GALA.

Por un lado, encontramos la concepción del desarrollo como procesos inherentemente 'cruel', basado en unos principios morales que podrían resumirse, parafraseando a un conmovedor Winston Churchil, en 'sangre, sudor y lágrima. [...] Esta concepción contrasta vivamente con aquella que considera el desarrollo como un proceso esencialmente amigable, donde se destaca la cooperación entre los individuos y con uno mismo. (SEN, 1994. p.78)

BLAST (*blood, sweat and tears*²²) apresenta-se como uma metodologia de desenvolvimento que se traduz num conjunto de políticas direcionadas à acumulação de capital, e ao rápido crescimento econômico. Esta primeira concepção (BLAST) foca no gerenciamento de políticas econômicas em detrimento de políticas sociais.

Por outro lado, GALA (*getting by, with a little assistance*²³), é o método que irá delinear políticas públicas econômicas e sociais como estratégia de um Estado. Essa metodologia de desenvolvimento objetiva o crescimento econômico e acumulação de capital aliada à manutenção do bem-estar e da qualidade de vida.

O autor (*cf.* SEN, 1994) menciona que apesar das concepções GALA e BLAST apresentarem-se como métodos de desenvolvimento, devem ser tratadas como modelos e utilizadas para análise. Para tanto cita três advertências, das quais duas são fundamentais: 1) as concepções podem adotar formas muito diferentes; 2) as duas categorias não apresentam necessariamente uma divisão autêntica, visto que “*algunas concepciones del desarrollo no se ajustan a ninguna de ellas o comparten algunos rasgos de ambas*”.

Contudo um exame mais aprofundada sobre as concepções BLAST e GALA é necessário para a construção de uma análise explicativa sobre a experiência recente dos modelos de desenvolvimento propostos para a América Latina por agências internacionais.

²² Sangue, suor e lágrima. Tradução livre.

²³ Conseguindo com assistência. Tradução livre.

1.2.2 Concepções de Desenvolvimento: BLAST e GALA

A ideia de “futuro melhor” aliada à ideologia de “sacrifício necessário” é uma característica central da metodologia BLAST de desenvolvimento (cf. SEN, 1994). Nesta perspectiva as políticas de desenvolvimento convergem à aceitação de *males*, muitas vezes explicitados no campo social.

Os sacrifícios necessários ao desenvolvimento são diversos, desde alinhamento das instituições políticas na redução de custos em políticas sociais – minimizando a rede de proteção social – à adequação de políticas macroeconômicas voltadas diretamente ao comércio internacional ou ao mercado interno.

Uma variável importante para esta concepção de desenvolvimento encontra-se na necessidade de manter altos níveis de acumulação.

[...] el punto de referencia fue la Unión Soviética u el éxito con que la alcanzó un rápido desarrollo económico mediante la formación de capital. Aparte de sus connotaciones históricas, semejantes a las de la 'explosión de la acumulación', se inspiró, en gran parte, en la lógica del 'modelo de crecimiento', lo que significaba mantener bajos niveles de vida, por lo menos en un futuro inmediato, para fomentar la acumulación acelerada de capital y el consiguiente crecimiento económico, 'resolviendo' así el problema del desarrollo. (SEN, 1994. p. 80)

Segundo SEN (1994), a primazia do conceito de acumulação de capital tem sido uma característica permanente do pensamento econômico do pós-guerra. Para tanto, cita pensadores desta temática: Nurkse (1953), Lewis (1955), Baran (1957).

[...] Las 'trayectorias de crecimiento óptimo' a menudo implicaban limitar los niveles de bienestar a corto plazo para obtener mayores beneficios en el futuro. (SEN, 1994, p. 80)

Assim, é possível verificar na história experiências de países que se utilizaram de políticas com base na concepção BLAST de desenvolvimento. A União Soviética, a China, são exemplos de experiências desta metodologia de crescimento.

Porém, “[...] Todo estudio empírico sobre experiencias exitosas de desarrollo ha demostrado el papel crucial de la acumulación de capital en su sentido más amplio, en el desarrollo económico” (SEN, 1994, p.80-81). De acordo com esta segunda perspectiva pretende-se apresentar o desenvolvimento econômico (crescimento econômico e acumulação de capital) alinhado ao desenvolvimento social (aumento da qualidade de vida e investimento em capital humano).

A concepção GALA de desenvolvimento participa de outro nível de verificação metodológica, dados os elementos que seleciona para construção de seu modelo. Por exemplo, ao examinar a acumulação de capital, este segundo método se contrapõe ao primeiro em alguns fatores.

Enquanto o primeiro objetiva a rápida acumulação de capital, não existindo uma preocupação com a qualidade de vida e o bem estar, num curto prazo; o segundo, GALA, vincula acumulação de capital, com valorização do capital humano. É possível destacar três pontos a partir de Sen (1994) na concepção GALA:

- Compreensão da responsabilidade social na formulação de política;
- Busca por abordar produtividade econômica juntamente com, educação, atenção a saúde, e outros aspectos de mesma natureza;
- Percepção de que os efeitos do consumo social (educação, saúde) podem ampliar o objetivo principal que é aumento do consumo (produtividade econômica).

O primeiro ponto disserta sobre a responsabilidade do *decision-maker* em visualizar o “todo” da sociedade. Verificando que tal responsabilidade deve existir com as diversas gerações, presente e futura. Negando a premissa principal da concepção primeira que afirma a prioridade da acumulação de capital, mesmo que os “meios” sejam árduos à sociedade.

O segundo ponto discorda da primeira via de análise afirmando que a acumulação de capital e o desenvolvimento econômico é possível mesmo quando se investe em políticas de cunho social. A ideia de que qualidade de vida estaria ligada apenas ao volume de consumo é frágil dentro de uma noção mais ampla de desenvolvimento. Consumo, em um contexto mais robusto seria uma variável da qualidade de vida, como poderiam ser apresentados: acesso à educação, acesso à saúde, segurança e lazer.

Por fim, o terceiro ponto, analisa o consumo social de bens públicos. A educação e a saúde, são políticas que podem impactar no desenvolvimento econômico. Por exemplo, uma comunidade beneficiada com políticas de educação, tem seu grau de instrução ampliado, tornando possível que uma empresa (seja ela pública, privada ou mista) se aloje naquela região por obter uma mão de obra qualificada. Esta ação ampliaria o número de empregados e, por conseguinte ampliaria o consumo.

En este contexto, la concepción GALA del desarrollo armoniza en forma natural la interdependencia entre mejorar el bienestar social y estimular la capacidad productiva y el desarrollo potencial de una economía. Y aunque las compensaciones

intertemporales y la acumulación de capital subsisten en esta fórmula, al incorporar el factor de la interdependencia entre calidad de vida y productividad económica eliminamos la rígida dicotomía entre bienestar y acumulación rápida. (SEN, 1994, p. 80)

A concepção GALA parece aproximar-se do que hoje se discute e é usado como conceitos de análise para pensar desenvolvimento. As instituições internacionais, a partir da verificação de seus critérios demonstram características que ligam desenvolvimento econômico, estabilidade da moeda, crescimento do PIB, industrialização, segurança no mercado financeiro; além de outras variáveis direcionadas a qualidade de vida como: segurança pública, acesso a saúde e educação, minimização de taxas de mortalidade infantil, pleno emprego, aumento da perspectiva de vida, entre outros.

Apesar de nenhuma das concepções serem exclusivas de um modelo de Estado, ou tipo de governo, é comum na atualidade verificar a influência de organismos internacionais²⁴ por uma padronização das diversas variáveis econômicas e de qualidade de vida com vistas à prosperidade das sociedades e fortalecimento do comércio e das relações internacionais. O principal discurso das agências multilaterais está de acordo com o apoio aos sistemas democráticos e o respeito aos direitos humanos.

Neste sentido as concepções BLAST e GALA, apresentadas até aqui servem como metodologias para a análise no trabalho em tela. A pesquisa versará nos próximos capítulos sobre os instrumentos utilizados na estratégia de desenvolvimento brasileiro na última década. Para tanto, será analisado a estratégia de desenvolvimento que contemple duas dimensões: o modelo de desenvolvimento econômico e a lógica de funcionamento burocrático; e a Política Externa Brasileira.

Assim, apresenta-se a definição GALA como a que melhor converge com as intenções desta análise. A definição proposta é o desenvolvimento seja avaliado neste trabalho a partir de uma verificação empírica do comportamento de algumas variáveis selecionadas. A seleção das variáveis está de acordo com a concepção GALA apresentada por Sen (1994), na qual traduz uma preocupação na formulação das políticas públicas que foquem não apenas no crescimento econômico, mas também na execução de políticas sociais que tenham foco no aumento da qualidade de vida e bem-estar social.

²⁴ Como exemplo pode-se citar o World Bank (Banco Mundial), o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

1.3 As Organizações Internacionais e os Modelos de Desenvolvimento para a América Latina: *The Washington Consensus*

A conferência de Bandung²⁵ de 1955 (ou conferência afro-asiática) marcou a gênese do Terceiro Mundo por agregarem o grupo de Estados que mantinham em grande número populacional, além de taxas de crescimentos populacional positiva²⁶. O grupo da conferência ficou conhecido como os “*não alinhados*”, por divergir dos alinhamentos da Guerra Fria (EUA e URSS). Composto pelos novos Estados nacionais da África e da Ásia, e por grande parte dos Estados latino-americanos, o grupo tinha por objetivo consolidar seus Estados-membros nas duas instâncias, doméstica e internacional. Essa compreensão revelava a necessidade de políticas de desenvolvimento econômico e social para o alcance da consolidação.

Esse grupo de países ao longo do tempo concretizou seu lugar diferenciado, firmando suas máquinas burocráticas de maneira concomitante com as decisões da política internacional *mainstream*. Porém, o resultado de seu processo e consolidação resultou em uma percepção de *grupo comum*, com características que compartilhavam principalmente as necessidades: políticas sociais, consolidação econômica, reformas institucionais. Se for possível uma redução analítica, o *subdesenvolvimento* seria a característica principal.

Assim, mesmo não havendo um conceito fundamental sobre o que é o subdesenvolvimento, Souza (2005) definirá como:

[...] crescimento econômico insuficiente em relação ao crescimento demográfico ($g < g^*$), por sua irregularidade e pela concentração de renda e da riqueza, implicando um número considerável de pessoas pobres e miseráveis em relação à população total. [...] A economia subdesenvolvida caracteriza-se, ainda, pela instabilidade e pela dependência econômica, tecnológica e financeira em relação aos países desenvolvidos. A base exportadora, insuficiente e instável, nem sempre consegue causar impactos significativos no setor de mercado interno. A capacidade de barganha nos mercados externos mostra-se diminuta à medida que a concorrência aumenta, com o ingresso nesses mercados de países mais competitivos. A formação de capital é insuficiente pelo baixo nível de renda e discriminação contra os capitais externos. Altas taxas de inflação e restrições orçamentárias inibem o investimento público em setores estratégicos e na área social, explicando o reduzido crescimento econômico, os pontos de estrangulamento e a pobreza da grande maioria da população. (SOUZA, 2005, p.11-12)

²⁵ A Conferência de Bandung marcou o surgimento dos Estados da África e da Ásia. A conferência foi decidida a posição de não alinhamento com as superpotências da Guerra Fria, ficando conhecido como o grupo dos *não alinhados*, além da assinatura de dez princípios norteadores para os Estados componentes. Para maiores informações sobre a Conferência de Bandung ver Fontoura (2007).

²⁶ Deve-se ressaltar que nem todos os países que compunha o Terceiro Mundo estavam ligados a Conferência de Bandung, o termo Terceiro Mundo foi utilizado a primeira vez em 1952, enquanto a Conferência só aconteceu em 1955.

O problema dos níveis de desenvolvimento foi constante nos *debates* sobre o Terceiro Mundo, com perspectivas *mainstream* e perspectivas *marginais*. Entretanto, a gênese do Terceiro Mundo entre outros fatores, gerou um grande demanda e uma responsabilização²⁷ dos países “desenvolvidos”. O aumento da participação dos novos Estados na *Organização das Nações Unidas* (ONU) revelou a necessidade de criação de novas instituições – além de dotar de capacidades as já existentes – que tivesse por objetivo fundamental pensar e agir sobre o subdesenvolvimento.

Entre 1944 e 1980 foram criadas as principais instituições internacionais, das quais podemos citar FMI, World Bank, CEPAL, UNCTAD, ONU, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), entre outras. As organizações internacionais funcionaram como palcos para os novos Estados, no período. Estes, alocados no Terceiro Mundo, perceberam os possíveis ganhos, na barganha com as potências, se atuassem a partir destas organizações que por princípio tem na *redução de custos de negociação* uma das variáveis explicativas para sua gênese e manutenção (cf. AYLLÓN, 2007).

Al mismo tiempo, asistimos al protagonismo de la cooperación multilateral impulsada por la creación de agencias especializadas dentro de la ONU o vinculadas a ella – donde los países del Sur tendrán más espacio para plantear sus demandas –, como la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Educación, La Ciencia y la Cultura (UNESCO) o, destacadamente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el ámbito latinoamericano, la creación de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL), en 1948 [...]. (AYLLÓN, 2007, p.35)

As *Organizações Intergovernamentais Internacionais* (OIG's) são instituições criadas a partir do acordo entre três ou mais Estados. Nasceram principalmente com a capacidade de ampliação, redução ou reforma, para atingir os ideais de eficiência, eficácia e efetividade. As OIG's na modernidade são a forma mais institucionalizada de instituição intergovernamental criada entre Estados soberanos no meio internacional, assumindo papel fundamental na relação entre os próprios Estados. Resolução de conflitos, missões humanitárias, defesa dos direitos humanos, são algumas das funções exercidas por OIG's, assim como a promoção do desenvolvimento (cf. HERZ & HOFFMAN, 2004).

²⁷ A responsabilização foi declarada na carta comum escrita na Conferência de Bandung com um conjunto de outras responsabilidades que os países centrais deveriam ter em relação aos países do Terceiro Mundo. Dentre elas a responsabilidade por auxiliar no desenvolvimento destes Estados.

Nestas perspectivas é que os Estados do Terceiro Mundo perceberam a força e capacidade de organização utilizando essas instituições internacionais como *meio* de reduzir: os custos de transação; o impacto da intimidação militar; a assimetria de informação. Por exemplo, o respeito à soberania que prevê que cada Estado terá direito a um voto, minimiza o custo decisório que uma potência (hegemônica ou regional) tenha sobre um Estado menor em uma relação bilateral, pelo menos em perspectiva militar, comum ao período de Guerra Fria. Um processo decisório em organizações internacionais tem seu custo minimizado, de modo que uma potência não poderá exercer outra força se não a diplomacia dentro da organização²⁸ (*op. cite*).

Na conjuntura do desenvolvimento projetos de cooperação e ajustes nos aparelhos de Estado foram desenvolvidos, entre eles diversos programas, políticas e planos para os Estados subdesenvolvidos. Na América Latina o modelo do “desenvolvimentismo” foi o que melhor traduziu o conjunto de políticas executadas pelos Estados da região. Em secções posteriores será discutido o modelo desenvolvimentista e o modelo *neodesenvolvimentista*.

Porém, faz-se necessário recriar este momento de nítido desenvolvimento na América Latina para, a seguir, examinar o papel das instituições internacionais na efetivação do conjunto de políticas conhecidas como *The Washington Consensus*.

A crise encontrada na década de 1980 é resultante dos anos bem vividos da América Latina, talvez acima das condições possíveis (*cf.* REID, 2008). Naquela década ficou evidente o impacto da crise das economias latino-americanas que sofriam com a combinação: “altos preços do petróleo, crescimento lento, inflação, aumento das taxas de juros e queda nos preços das commodities, com exceção do petróleo” (*op. cite*, p. 145).

A solução encontrada pela maioria dos Estados foi a adesão de um modelo centro-liberal de atuação política-estatal. O modelo neoliberal de políticas foi disseminado no sistema internacional como a resposta adequada ao modelo do *welfare state*, que estava enraizada nas políticas keynesianas. A intervenção estatal assumiu todos os custos da industrialização e modernização tecnológica, entre 1930 e 1980, a custo dos endividamentos externos. A modernização e a criação de um parque industrial eram possíveis a partir da concessão de empréstimos acordados no meio internacional. O demasiado custo social que o

²⁸ Esse fato deve ser tratado com cuidado, pois decisões importantes no meio internacional passam por paralisia decisória. O fato das organizações internacionais não possuírem, por vezes, os mecanismos de pressão adequados, permitem que os Estados-membros projeto uma decisão: positiva, negativa ou uma paralisia decisória.

Estado assumiu ao criar a rede social de proteção e assumindo os custos da industrialização contribuíram para o aprofundamento da crise econômica.

Para a América Latina a reunião de *xequete-mate* aconteceu no final da década de 1980 – mais precisamente em 1989 – com os principais líderes de países da região. Entre eles estavam o México, Brasil, Argentina e Chile. A reunião contou com a participação de um renomado economista inglês, John Williamson, que formulou o receituário de dez pontos, nomeado por ele de *The Washington Consensus*.

Em tal perspectiva as organizações internacionais foram fundamentais e incisivas com suas recomendações políticas de estabilização econômica. Relatórios e conferências internacionais com os líderes políticos dos Estados da América Latina, e do Sudeste Asiático foram constantes (cf. REID, 2008). Agiram como auxiliares nos projetos domésticos de reestruturação para findar (ou minimizar) os efeitos da crise²⁹.

Na compreensão de Michael Reid (2008) e de John Williamson (2004) o nome dado ao receituário apresentou uma lógica diferente da que esteve presente em sua formulação.

[...] A lista estava presente em um documento preparado para uma conferência realizada pelo Institute of International Economics, um centro de pesquisa com base em Washington, que reunia os formuladores de políticas de toda a América Latina. Ele o chamou de Consenso de Washington porque sua intenção era demonstrar a “Washington oficial” que a América Latina estava se reformando e merecia ter sua dívida perdoada. No final, “recio que [o nome] tenha se tornado um presente para propaganda da velha esquerda”, ele [John Williamson] escreveu posteriormente. (REID, 2008, p. 146)

O receituário proposto por Williamson foi seguido, com características diferentes, por grande parte dos Estados latino-americanos. Em suma, a proposição recomendava a *atuação do estado em dimensão regulatória, privatização de empresas estatais, e abertura do mercado*, como descrito abaixo nos dez pontos:

1. Déficits orçamentários... pequenos o bastante para serem financiados sem recurso ao imposto inflacionários;

²⁹ O trabalho não tem como foco a atuação das organizações internacionais, nem o melhor agrupamento teórico que explica seus comportamentos. Entretanto deve está claro que análises baseada na teoria realista das relações internacionais aponta que o comportamento das organizações está ancorado nos interesses de um Estado hegemônico; por outro lado, as vertentes liberais, apresentam as organizações como um instrumento para redução de custos de transação ou incertezas.

2. Gastos públicos redirecionados de áreas politicamente sensíveis que recebem mais recursos do que seu retorno econômico é capaz de justificar... para campos negligenciados com altos retornos econômicos e o potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como educação primária e saúde, e infraestrutura;
3. Reforma tributárias... de forma que alargue a base tributária e reduza alíquotas marginais;
4. Liberalização financeira, envolvendo um objetivo final de taxas de juros determinadas pelo mercado;
5. Uma taxa de câmbio unificada a um nível suficientemente competitivo para induzir um crescimento rápido nas exportações tradicionais;
6. Restrições comerciais quantitativas a serem rapidamente substituídas por tarifas que seriam progressivamente reduzidas até que fosse alcançada uma taxa baixa uniforme da ordem de 10% a 20%;
7. Abolição de barreiras que impedem a entrada de investimento estrangeiro direto;
8. Privatização de empresas de propriedade do Estado;
9. Abolição de regulamentações que impedem a entrada de novas empresas ou restringem a competição;
10. A provisão de direitos garantidos de propriedade, especialmente para o setor informal;

Como dito, o receituário desenvolvido para a América Latina participava de um consenso global, mesmo apresentando uma interpretação diferenciada para a América Latina, como entendiam os pensadores e formuladores de política com viés de esquerda. Williamson (2004) argumentou sobre os críticos do Consenso de Washington dizendo:

Um dos debatedores de meu trabalho, Richard Feinberg, argumentou que ela deveria ser chamada “convergência universal”, porque (1) a mudança no pensamento econômica que ela resumia era de âmbito mundial, em lugar de confinado a Washington; e (2) a extensão do acordo ficava muito aquém do consenso. [...] Muitos reformadores achavam que eu os havia desprezado ao insinuar que esta era uma agenda de reformas elaboradas antes por Washington do que concebida por eles.

Não se pretende analisar o sucesso ou fracasso das reformas políticas propostas pelo Consenso. É demasiado difícil encontrar um ponto de concatenação entre o consenso e sucesso das reformas, um indicador de mensuração que consiga expressar com exatidão o

impacto das reformas nas atuações dos Estados, ou mesmo o reflexo em seus indicadores socioeconômicos.

É importante salientar que realmente houve uma série de fatores que influenciaram o comportamento dos Estados durante a década de 1990 e também nos últimos anos. Estes elementos como a abertura dos mercados, as privatizações, as reformas burocráticas, entre outros, notadamente melhoraram os indicadores sociais e econômicos da América Latina.

Dois elementos são importantes para compreender o comportamento dos indicadores brasileiros nos últimos dez anos. O surgimento do Terceiro Mundo enquanto um grupo de países de características singulares, contrapondo-se aos Primeiro Mundo, capitalista e desenvolvido; e ao Segundo Mundo, socialista e revolucionário; fazem referência não apenas a uma grande massa populacional crescente, mas a uma estrutura de Estados que não conseguiriam manter níveis de qualidade de vida adequados as necessidades.

Nesse sentido, verifica-se Estados que percebem sua fragilidade a partir de evidências internas, e passam a concretizá-las no ambiente internacional, a partir Conferência de Bandung. A conferência, inicialmente composta por um grupo de Estados da África e da Ásia, agregou também os vários Estados Latino-americanos a partir do posicionamento gestado na conferência, o não alinhamento as superpotências da Guerra Fria.

Este fenômeno iniciou a demanda por desenvolvimento no Terceiro Mundo. O comportamento dos Estados na Conferência de Bandung, aliado a fragilizada América Latina, iniciou uma série de reivindicações no sistema internacional, onde a ONU foi o principal *palanque*. Logo, uma série de medidas foi tomada para cooperar com o desenvolvimento das nações que compunham o Terceiro Mundo, como a inserção do termo *desenvolvimento*, no nome do World Bank, bem como uma série de outras agências globais e regionais foram criadas com o mesmo objetivo.

Este conjunto de iniciativas que partem da Conferência de Bandung, e passa por todo fortalecimento das organizações internacionais existentes, como pela criação de novas agências, refletem no comportamento dos Estados, variando apenas em graus. O Consenso de Washington, em 1989, marcou a entrada da década de 1990 por recomendar aos Estados da América Latina uma série de políticas que objetivavam a reforma do sistema econômico, de modo que produzissem estabilidade nas administrações públicas e principalmente nos

mercados de suas sociedades. A partir do consenso, várias organizações internacionais que atuam na dimensão econômica fomentaram políticas de reforma nas administrações dos Estados da América Latina, e asseguravam empréstimos com cláusulas que determinavam adequações administrativas, bem como metas de eficiência aos Estados.

A partir das iniciativas de reforma dos Estados, por recomendações internacionais, objetiva-se analisar nos próximos capítulos a capacidade do Estado brasileiro em gerenciar as reformas na administração pública, entendendo-a como parte importante do desenvolvimento nacional deste país. Por outro lado, será analisado os movimentos da política externa. Afinal, a recepção de recomendações externas, entre outros movimentos do Estado brasileiro no cenário internacional – principalmente a sua liderança do G-20 e na América do Sul – apontam para uma responsabilidade com a temática do desenvolvimento.

Assim, apresenta-se a hipóteses do trabalho, que visa examinar a estratégias brasileira de desenvolvimento a partir de dois elementos basilares, a Política Externa Brasileira e o aumento da performance do Estado através das Políticas de Reforma da Administração Pública. Buscar-se-á responder se estes dois pilares foram os elementos principais dos indicadores de desenvolvimento da última década.

Capítulo 2 – Aumentando a Eficiência Estatal: Reforma do Estado e Política Externa Brasileira

As reformulações propostas pelas organizações internacionais, que objetivam o aumento das capacidades das instituições burocráticas dos Estados latino-americanos, dinamizaram e auxiliaram as implementações de conjuntos de reformas na maioria dos Estados da região. As reformas eram necessárias em duas dimensões principais: estabilização da economia e aumento da capacidade das instituições na execução³⁰ de políticas públicas.

O impacto sofrido pela “onda de reformas” não se concentrou apenas nas áreas econômicas, como forma de resolver a crise da década de 1980: mas toda a logística burocrática foi aperfeiçoada com vistas a melhor eficiência, eficácia e efetividade das instituições domésticas³¹. A reforma institucional agiu sobre o Estado, considerado o principal motor do desenvolvimento nesta região.

A política externa brasileira nas últimas duas décadas teve dois objetivos principais: a) promover o Brasil internacionalmente como uma potência em desenvolvimento, e b) agir como instrumento de adequação entre as necessidades internas e possibilidades externas no que tange o desenvolvimento econômico e social.

Assim, neste capítulo, buscar-se-á uma análise focada na *política externa brasileira*, especificamente no que tange o seu modelo de atuação enquanto um instrumento de desenvolvimento deste Estado, durante a última década. Será desenvolvida uma breve discussão sobre algumas abordagens da análise de política externa, bem como a exposição de alguns fatos históricos importantes neste procedimento de análise.

2.1 Considerações sobre a *análise de política externa*

O procedimento analítico para compreender as metodologias de análise de política externa passa necessariamente por uma definição do que é a política externa enquanto objeto de pesquisa.

³⁰ Neste capítulo em particular *execução de política* deverá ser compreendido como o processo de formulação e implementação, e quando o contexto permitir, também avaliação da política.

³¹ Faz-se referências as instituições domésticas em contraposição as instituições internacionais, visto que em Relações Internacionais considera-se duas dimensões da atuação do Estado a doméstica e a internacional.

O desenvolvimento de um conceito pode ser facilmente deslocado de acordo com a necessidade da pesquisa ou do trabalho que venha a ser desenvolvido. Para o trabalho em tela é possível, em primeiro lugar, analisar de quem é a responsabilidade de emitir (ou implementar) um política externa. Esta responsabilidade, nas atuais características que regem o meio internacional, é claramente do Estado³².

Essa compreensão nos remete a entender que existe uma legitimidade do Estado em relação às demais unidades pertencentes ao cenário internacional, e do mesmo Estado em relação a sua dimensão doméstica (sociedade civil, outras instituições do próprio Estado).

Nesta lógica, ao considerar possível a análise da política externa, enquanto uma política pública com característica específica, e influências também específicas sobre sua definição, está se considerando dois pontos fundamentais:

- O *Estado*, enquanto uma abstração desenvolvida pela capacidade humana e, portanto, sua legitimidade pelo agrupamento humano que o entende como representante dos interesses deste agrupamento;
- Os *interesses nacionais*, enquanto uma dimensão dos desejos de “todos” que fazem parte do agrupamento humano, e é expressa pelo Estado nas suas ações (políticas).

Os pontos acima expressam dimensões importantes a serem consideradas na conceituação de *política externa*. Assim, podemos compreender a política externa como um grupo de atividades executadas na dimensão política, no qual são expressos pelo Estado todos os seus interesses diante de outros Estados ou organismos internacionais, em dois planos: bilateral e/ou multilateral (*cf.* OLIVEIRA, 2005).

Em sintonia com o conceito desenvolvido acima, Marcel Merle afirma que:

[...] A política externa fica, então, a ser um dos elementos (mas não o único) das relações internacionais. Ela é constituída por um conjunto de iniciativas que emanam do ator estatal, tendo em vista mobilizar para o seu serviço o máximo de fatores disponíveis tanto no ambiente interno como no ambiente externo. (MERLE, 1990)

³² Na análise adotada aqui: o Estado não é o único ator no sistema internacional, entretanto, é ainda o ator central que legitima os demais atores “não-centrais” como as organizações internacionais governamentais, empresas transnacionais, organizações não-governamentais.

Como resultado é possível compreender que existem dois campos analíticos para análise de política externa. Um, voltado à verificação da *formulação (ou processo decisório)* da política; e outro que ressalta a *implementação (ou os resultados)* da política.

Estas duas dimensões devem ser atentamente analisadas por tratarem de dimensões diferentes da política externa. Afinal, em alguns casos a tomada de decisão pode ser *lenta* ao ponto de *não produzir resultados* por causa da dimensão mutável no cenário internacional. Enquanto a *simples análise dos resultados não apresenta os processos e a dinâmica de poder político* que se realiza para sua execução.

É possível definir algumas características do processo analítico em política externa a partir de Oliveira (2005):

- Busca por uma explicação do comportamento externo do Estado;
- Possibilidade de analisar os órgãos (indivíduos) decisórios envolvidos no meio nacional e internacional;
- A variável *percepção* desempenha um papel importante³³;
- Processo de tomada de decisão enquanto um processo racional³⁴.

Outro ponto importante que deve ser atentamente examinado está nas perspectivas de análise que permearam a *história da teoria da política externa*. Essas perspectivas verificam diferentes características a serem estudadas.

As construções teóricas que permitiram o desenvolvimento de uma linha de pesquisa sobre política externa necessariamente é interdisciplinar. Envolve características das relações internacionais por um lado; e de outros elementos das análises sobre políticas públicas, subárea da ciência política.

Entretanto, o que verificamos no quadro 2 é uma complexidade analítica de acordo com o ganho de maturidade intelectual que passa as percepções sobre o meio internacional, suas relações e seu atores. Podemos evidenciar isto a partir do aprofundamento

³³ Sendo assim a execução da política externa também pode ser compreendida como fruto percepção sobre a realidade de um Estado sobre outro, ou sobre a conjuntura internacional/nacional.

³⁴ Racional pois busca maximizar os ganhos a partir de uma análise dos *pay-offs* possíveis.

analítico em que os debates teóricos das relações internacionais se realizam em suas três gerações³⁵.

Quadro 2 – Características das Abordagens Sobre Teoria da Política Externa

<p>Abordagem tradicional</p> <p>O processo decisório é concentrado no Estado enquanto ator unitário e detentor de poder, e dotado de legitimidade. Nesta perspectiva o único ator capaz de manter a coerência na execução das políticas externas é o Estado, compreendido como um ator monolítico. A análise desta perspectiva baseia-se na capacidade que o Estado tem em calcular suas ações e as conseqüências destas, o que remete diretamente em uma política externa enquanto um processo racional.</p>
<p>Snyder</p> <p>Apresenta por volta da década de 1950 uma nova abordagem sobre teoria em política externa. Sua afirmação retira de foco a “máquina estatal” e direciona as análises para a avaliação dos grupos humanos e indivíduos que participam do processo decisório da política externa. Essa abordagem aponta para a incapacidade do Estado em manter uma política externa direcionada, reconhecendo a influência sobre o processo de formulação/implementação da política externa. Sua grandeza analítica está na verificação de uma racionalidade não-unitária nos indivíduos que participam do processo decisório em política externa.</p> <p>Allison Graham</p> <p>Alinhado ao pensamento formulado por Snyder, Allison verifica a existência de três modelos de análise tratando-se de política externa. O primeiro modelo, clássico, entende o Estado como um ator unitário, legítimo, monolítico e racional; o segundo modelo, do processo organizacional, compreende a existência de um conflito entre as organizações governamentais, mas atuando de maneira cooperativa, em prol de um interesse nacional; por fim, o terceiro modelo, modelo de política burocrática, é representado pela disputa de “poder” entre as agências do Estado.</p>
<p>Um terceiro debate (ainda em desenvolvimento)</p> <p>Considera a importância da sociedade civil, e a importância da representação social na análise de política externa.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de HOLSTI (1992); OLIVEIRA (2005).

2.2 Jogos de Dois Níveis e os Níveis de Análise

Os processos analíticos de política externa apresentam sua importância ao verificar os mecanismos de influência nos processos de formulação e implementação de políticas. Assim, como acontecem com as políticas públicas domésticas, as *etapas* de execução de uma política externa apresentam diversas influências de grupos políticos e sociais que tentam ampliar suas capacidades no sistema político interno.

³⁵ Para maiores informações sobre os debates teóricos em relações internacionais ver JACKSON & SORENSEN (2007) e NOGUEIRA & MESSARI (2005).

A partir destas verificações o que tem-se é uma organização burocrática tomada pelas capacidades de barganha e influência de diversos grupos que tentam adequar as políticas aos seus interesses particulares. Dois autores na subárea de análise de política externa são fundamentais: Allison (1990[1969]), que disserta sobre os modelos de burocracia encontrados quando os analistas se debruçam sobre a execução de política externa; e Puttnam (1988), que sistematiza a lógica de um jogo de dois níveis quando explana sobre duas negociações intrinsecamente presentes na política externa, uma no âmbito interno e outra no âmbito internacional.

O trabalho de Puttnam (1988) sistematiza na literatura sobre política externa elementos que já vinham sendo analisados nas relações internacionais da época. Evidencia a existência de um *dilema de adequação*³⁶ entre os fatores políticos externos e os fatores políticos internos, e que resultam na política externa.

Um elemento de comunicação entre as decisões interna e o externa já foi verificado por outros atores, entretanto Puttnam (1988) sistematiza essa relação da seguinte forma:

Mais recentemente, a obra mais sofisticada sobre os determinantes domésticos da política externa se concentrou em fatores "estruturais", particularmente "a força do Estado". As obras de Peter Katzenstein e Stephen Krasner, por exemplo, mostrou a importância de fatores domésticos na política econômica externa. Katzenstein capturou a essência do problema: "O propósito de todas as estratégias de política econômica externa é fazer com que as políticas internas sejam compatíveis com a economia política internacional. Ambos os autores ressaltaram o ponto crucial que o *decision-maker* ("o Estado") deve se preocupar simultaneamente com pressões internas e internacionais³⁷. (PUTTNAM, 1988)

Assim, a novidade do *jogo de dois níveis* é introduzir na literatura, de maneira sistematizada, a causalidade doméstica na explicação de resultados internacionais, bem como a necessidade de ratificar internamente os compromissos internacionais (*cf.* LIMA, 2000). "De um ângulo que claramente enfatiza a dimensão causal da política doméstica na formação da política internacional e a necessidade de se integrar teoricamente os níveis de negociação internacional e da ratificação doméstica está a contribuição de Puttnam (1988)" (LIMA, 2000,

³⁶ Será tratado como *Dilema de adequação* o "conflito" entre os elementos políticos interno e externo para construção da política externa. Assim, entende-se que o resultado deste conflito será a própria política externa nos termos definidos no trabalho em tela.

³⁷ More recently, the most sophisticated work on the domestic determinants of foreign policy has focused on "structural" factors, particularly "state strength". The landmark works of Peter Katzenstein and Stephen Krasner, for example, showed the importance of domestic factors in foreign economic policy. Katzenstein captured the essence of the problem: "The purpose of all strategies of foreign economic policy is to make domestic policies compatible with the international political economy. Both authors stressed the crucial point that central decision maker ("the state") must be concerned simultaneously with domestic and international pressures .

p. 276). Desta forma, Puttnam (1988) sistematiza a existência de duas dimensões importantes na execução de política pelo Estado e dá pesos iguais as duas dimensões.

Porém, antes dele (Puttnam) Graham Allison desenvolve os modelos conceituais para a análise de política externa. O trabalho em tela pretende agregar estas duas perspectivas analíticas, bem como algumas análises sobre a burocracia brasileira para desenvolver uma análise sobre a estratégia de desenvolvimento brasileira recente. O artigo desenvolvido por Allison (1990[1969]) objetiva “examinar algumas das hipóteses e das categorias fundamentais empregues pelos analistas, quando consideram os problemas do funcionamento do governo, particularmente nos assuntos externos e militares”.

O autor disserta sobre o fenômeno histórico descrito como *Crise dos Mísseis de Cuba*, nesta perspectiva avalia alguns posicionamentos analíticos de maneira que cria as bases teóricas para a construção de três modelos de atuação da burocracia estatal. Sobre o cumprimento dos seus objetivos, versa sobre três argumentações que permitem o cumprimento do exame proposto em seu trabalho:

1. Concepção dos problemas da política externa em carácter analítico por analistas;
2. Concepção de modelos analíticos baseados no individualismo metodológico;
3. Modelos conceituais de consideração dos grupos burocráticos.

A primeira argumentação está preocupada em verificar pontos de convergência nos trabalhos dos analistas de política externa. Isto se deve a verificação de pontos comuns nas diversas análises encontradas. Para tanto, Allison (1990[1969]) propõem que tal diagnóstico seja apresentado na forma de modelos conceituais.

As explicações propostas pelos diversos analistas manifestam particularidades perfeitamente regulares e previsíveis. Esta possibilidade de previsão sugere a existência de um fundamento. Estas regularidade reflectem as suposições do analista a respeito do carácter dos problemas, as categorias através das quais esses problemas devem ser considerados, os tipos de evidência que são aplicáveis e as causas determinantes dos acontecimentos. A primeira proposição é a de que os conjuntos destas suposições conexas constituem quadros de referência fundamentais ou modelos conceptuais, [...]. Tais suposições são essenciais para atividade de explicação e previsão, porque ao tentar explicar um acontecimento particular, o analista não pode simplesmente descrever, em todos os seus detalhes, a situação que conduziu esse acontecimento. (ALLISON, 1990[1969], p. 218)

Nesta perspectiva descrita por Allison (1990[1969]) o trabalho do analista está na verificação dos fenômenos de modo que seja possível desenvolver categorias importantes, ou mesmo um modelo analítico que sirva de parâmetro. Desta maneira haveria a possibilidade, pelos analistas, de verificar comportamentos ou dar explicações sobre os fenômenos a partir de evidência de regularidades em tais fenômenos³⁸.

No que se refere às regularidades que são encontradas por analistas para desenvolvimento de modelos ou concepções analíticas, temos que tais regularidades desenvolvem-se a partir de alguns pontos comuns:

- Suposição dos analistas a respeito do caráter do problema;
- As categorias que influem sobre o problema;
- As possíveis evidências aplicáveis, e;
- As causas que determinaram o acontecimento.

A partir destas determinantes Allison personalizará três modelos possíveis para análise de política externa.

Quadro 3 – Apresentação Resumida dos Modelos de Allison	
Modelo I	Implica em apresentar a análise compreendendo que o Estado, no meio internacional apresenta suas decisões como um ator unitário. Os posicionamentos relativos a sua política externa é construído a partir de uma concepção única da sociedade e da burocracia. A ênfase é dada a execução da política e pouco a formulação.
Modelo II	“identifica as organizações implicadas e põe em evidência os tipos de comportamento organizacional que estiveram na origem desta ação”;
Modelo III	“torna patente as concepções, as motivações, as posições, o poder e as manobras dos principais jogadores, que estão na origem das consequências”;

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Allison (1990 [1969]).

Segundo a verificação de Allison (1990[1969]) a maior parte dos analistas utiliza o individualismo metodológico para explicar o comportamento dos governos nacionais. Em função disso um modelo conceitual fundamental foi desenvolvido, o *modelo de política racional (Modelo I)*. Este primeiro modelo conceitual tenta “compreender os acontecimentos como atos mais ou menos intencionais, de governos nacionais unificados” (ALYSSON, 1990[1969]). A gama de analistas que partem deste primeiro modelo quer apresentar a capacidade unitária (ou unificada) de um governo ao tomar decisão.

³⁸ Porém, como dito anteriormente, estas perspectivas analíticas desenvolvidas por Allison (2002[1969]) são válidas apenas para análises de políticas externa ou políticas de segurança nacional, ou seja, de políticas executadas por Estados no sistema internacional.

Outros dois modelos ainda são concebidos por Allison, estes dois serão objetos de análise ao longo do trabalho em tela, com maior cuidado. Os dois modelos restantes serão utilizados para verificar a atuação das organizações burocráticas. São eles o *modelo do processo organizacional (Modelo II)* e o *modelo de política burocrática (Modelo III)*.

O quadro 4 apresenta uma síntese do *modelo da política racional* proposto por Allison.

Quadro 4 – Paradigma da Política Racional (Modelo I)		
Unidade de base da análise	A política como escolha racional.	
Tipo dominante de raciocínio	A ação expressa a estratégia utilizada para obter o maior ganho percebido.	
Proposições gerais	Fatores necessários para uma ação precisa	<ul style="list-style-type: none"> • Os valores e objetivos importantes de uma nação; • As diferentes ações possíveis conhecidas desta última; • As estimativas pela nação dos diversos conjuntos de consequências; • A avaliação final de cada conjunto de consequências;
	Proposições resultantes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento do custo da ação, ou redução da probabilidade de êxito em determinadas consequências, reduz a probabilidade de escolha desta ação; 2. Uma redução dos custos da ação, ou maior probabilidade de alcançar determinadas consequências, assim, aumentado a probabilidade de escolha desta ação;

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Allison (1990[1969])

No que se refere ao modelo I, Modelo de Política Racional, o procedimento de análise para obtenção de conclusões é simples. O analista deve escolher as várias características salientes da ação de um Estado no meio internacional e utilizar estas características como critérios que permitam testar diversas hipóteses que respeite os objetivos de tal Estado.

Notadamente se verificarmos o argumento de Allison sobre a crise dos mísseis de Cuba temos como resultado uma afirmação que ele desenvolve a partir de Arnold Horelick e Myron Rush: “a introdução de mísseis soviéticos em Cuba foi motivada, principalmente, pelo desejo dos líderes soviéticos de suprimir... a larga margem de superioridade estratégica americana existente” (*op. cite*).

Essa proposição pelos autores é possível pela metodologia utilizada. O primeiro passo está na seleção de várias características que são expressas nitidamente na ação. A partir

disto utiliza tais características como critérios que permitem a *testabilidade* de hipóteses que, necessariamente, respeitam os objetivos soviéticos. A explicação seria simples: a execução de uma política externa resulta da aplicação da escolha racional de um governo sobre uma questão, e a política é executada com base nesta escolha que expressa o maior ganho de um governo em relação aos seus objetivos nacionais.

O segundo modelo desenvolvido por Allison está descrito como *Modelo do Processo Organizacional*. Neste a política difere do primeiro, pois não se apresenta como a resposta racional de um Estado unitário e coeso, mas como a coordenação de informações tratadas por diversas agências de um governo.

Nesta segunda perspectiva a compreensão passa pela filtragem na tomada de decisão. Os processos organizacionais, os recursos disponíveis (pessoal e material), e as rotinas da organização, através das decisões de seus líderes imediatos geram uma série de resultados. Esses resultados são filtrados por tais agências até a coesão em uma decisão.

Assim, em relação ao primeiro modelo, o segundo não coloca a figura do líder do Estado ou do governo, enquanto responsável pela tomada de decisão nas dimensões internacionais. Pelo contrário, o processo organizacional que passa pela percepção das agências, dos processos gerados pela relação entre *decisões-recursos*, e o filtro de informações, geram o melhor indicativo de tomada de decisão. Por conseguinte, a melhor política a ser executada.

Para que seja possível o funcionamento adequado deste modelo, de modo que o aglomerado de organizações não resulte em um emaranhado de informações que dificultem a decisão final pelos dirigentes governamentais, estes últimos verificam os problemas através dos *detectores organizacionais*. Os detectores organizacionais trabalham como se fossem organizações tratando informação, de maneira que conseguem coordenar as ações das diversas agências que compõem o governo.

O Estado enquanto arquétipo das organizações burocráticas apresenta maior grau de complexidade por agregar um grande número de relacionamentos entre agências e junto com ele um alto fluxo de informações³⁹.

³⁹ Para maiores informações sobre as redes de relacionamento entre grupos de organizações formais ver BERNARD (1968).

Assim, o comportamento governamental a propósito de um problema importante reflete o “output” independente de várias organizações, parcialmente coordenadas pelos responsáveis do governo. Estes últimos podem perturbar consideravelmente o funcionamento destas organizações, mas não podem, efetivamente, controlá-lo. (ALLISON, 1990[1969], p. 228)

A relação de relacionamento pode ser visualizada na figura abaixo.

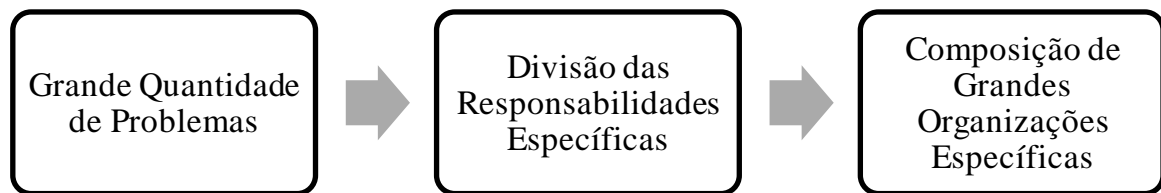


Figura 1 – Etapas do Modelo do Processo Organizacional de Allison
 Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Allison (1990).

Nesse segundo modelo, a percepção de Allison (1990) tenta nos apresentar a lógica acima demonstrada. O governo recebe uma grande quantidade de problemas a serem solucionados, tanto na forma de demandas sociais, como de pressões internacionais⁴⁰. Assim, distribui as responsabilidades por especialidades a partir dos mecanismos encontrados na máquina estatal, assim compõem organizações dentro do Estado que demanda um grau elevado de especificidade e complexidade.

Esta ação do governo é resultado de uma série de *outputs* gerados por organizações, de modo que em momentos e problemas específicos, acabam por permear diversas organizações, assim, os dirigentes do governo recebem mais de uma solução. Por exemplo, questões da economia internacional, interessam tanto a um órgão como Ministério da Fazenda, como a um Banco Central, como aos dirigentes com caráter mais político (e menos técnico) que integram o governo. Obviamente, nesta perspectiva do *modelo2* haverá uma resposta diferente da cada agência para uma política que deva ser executada sobre a questão em exemplo, que trata de economia internacional.

⁴⁰ Quero tratar essas pressões internacionais, neste parágrafo em específico, como sendo os constrangimentos que são visualizados em cada governo no plano internacional, diferindo necessariamente de uma possível compreensão a partir de um pensamento imperialista, ou de submissão.

Quadro 5 – Fundamentos do Modelo do Processo Organizacional	
Controle do comportamento	O comportamento das organizações não pode ser controlado pelos dirigentes do governo. Sua estrutura de execução de processos limita a atuação dos dirigentes sobre as organizações.
Regras	As regras tem papel fundamental. Assegurama capacidade de execução das ações que dependem de uma grande quantidade de pessoas.
Aprendizagem	A regularidade nas execuções, e as crises (problemas de funcionamento) das organizações, permitem que o processo de aprendizagem criem mecanismos de aumento da eficiência da execução de ações pela organização.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Allison (1990[1969])

Três fundamentos são importantes quando Allison desenvolve o modelo 2 de sua análise sobre a Crise Mísseis de Cuba⁴¹. Trata-se de fazer uma reflexão sobre o *controle do comportamento*, *as regras* e o processo de *aprendizagem* que tais organizações sofrem.

O primeiro fundamento está relacionado com os controles que os dirigentes dos governos podem exercer sobre o funcionamento das organizações, de modo que possam influenciar a execução dos processos e ações destas organizações. Este controle é pouco eficiente, pois a margem de manobra para negociação é mínima. A organização apresenta um grau de autonomia, que permite funcionar e gerar resultados com mínimas influências de outras organizações ou de *decision makers*.

O segundo fundamento diz respeito às *regras*. As regras em uma organização permitem manter a centralidade nos processos, gerando como resultado o direcionamento coordenado das ações que são de responsabilidade das organizações. Isso centraliza o foco dos processos principalmente quando a organização é composta por alto número de pessoas.

Por fim, o terceiro fundamento está ligado ao processo de aprendizagem em que as organizações estão inseridas. A atividade rotineira na execução de processos permite o aprendizado e o aperfeiçoamento, ou seja, aumenta a eficiência. Outro ganho de eficiência, em relação a este terceiro fundamento, está ligado à experiência em *crises*. Eventos que desestabilizam a execução de ações e processos pelas organizações servem como elementos de propulsão da criação de novas técnicas, inicialmente para resolução da crise, e podendo ser aproveitadas para atividades, ganhos e eficiência futuros.

⁴¹ A Crise dos Mísseis de Cuba foi um episódio da história mundial, que aconteceu quando a URSS instalou mísseis em Cuba, como uma resposta a instalação de mísseis americanos na Turquia, em 1961.

O segundo modelo propõem, portanto uma série de elementos que descentraliza o processo decisório em política externa. De modo que, o modelo primeiro centra-se em um ator tomador de decisão, o segundo modelo propõem um conflito entre agências no que se refere à execução de processos. Esses processos geram resultados, previsões de ações que podem ser utilizados pelos dirigentes do governo.

Os resultados vindos de tais processos são destacados a partir de sua capacidade de previsão e de reação diante das dificuldades encontradas pelo Estado na execução de suas políticas. A previsão é resultado de ações adequadas e objetivas que são previstas em regras de funcionamento das organizações. O respeito às regras é o que permite o funcionamento adequado das ações de uma agência, principalmente quando a organização é composta por um número grande de pessoas.

Uma das limitações das regras é que elas podem se tornar obsoletas ao longo do tempo. Este fenômeno gera uma crise na agência (ou organização) quase sempre ligada à eficiência nas atividades desenvolvidas. Neste sentido, uma das características incorporada por estas agências do governo está diretamente ligada a sua capacidade de ser flexível a normatização. A flexibilidade dará capacidade de reformulações dos processos e ações das organizações, de modo que esta possa se adequadas as novas demandas do governo da sociedade na promoção de políticas. Neste caso em particular, de políticas externas.

A síntese das reflexões expostas no segundo modelo está expressa no quadro 6.

Quadro 6 – Paradigma do Processo Organizacional (Modelo II)	
Unidade de base da análise <i>A política como resultado organizacional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fatos como resultados organizacionais; • Rotinas organizacionais; • Conjunto de possibilidades decisórias.
Tipo dominante de raciocínio	As ações do governo são consequências de rotinas estabelecidas e da seleção de resultados pelos responsáveis governamentais. Seleção realizada com base em informações e estimativas fornecidas pelas rotinas das organizações.
Proposições gerais	<ul style="list-style-type: none"> • Ação das Organizações: As organizações atuam de maneira a cumprirem os processos, onde as rotinas organizacionais se mostram mais importantes que as instruções dos responsáveis governamentais; • Flexibilidade limitada e transformação por crescimento: A capacidade de transformação das organizações se realiza a partir da lógica que um acontecimento atual foi previsto antecipadamente. Ou seja, o comportamento atual T, foi previsto num momento T-1, assim como o comportamento em T+1 foi previsto em T; • Possibilidade administrativa de realização: A previsão deve partir do fundamento que é possível ser realizada.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Allison (1990[1969])

O quadro 6 ressalta três pontos fundamentais de acordo com as proposições gerais do modelo. O primeiro ligado a *ação das organizações*, o segundo que diz respeito à *flexibilidade limitada e a transformação por crescimento*, e o terceiro, *possibilidade administrativa de realização*.

No primeiro, a ação das organizações não depende de regulações ou interferências externas. Seu funcionamento a partir de processos e ações deixa pouco espaço para a intervenção de líderes governamentais. Em segundo, apesar de existir sua flexibilidade é limitada, de maneira que a transformação das organizações ocorre num momento atual devido a sua capacidade de previsão num momento anterior. Por fim, a terceira e última proposição, que complementa as demais, disserta sobre a capacidade da previsão em conceber o que foi proposto. Os *outputs* devem ser capazes não apenas de prever, mas de ser executado enquanto ação.

É possível ainda verificar as limitações deste segundo modelo elencadas pelo próprio autor.

1. Dificil coordenação de ação quando é exigido um resultado com a participação de várias organizações. O resultado tem poucas hipóteses de sucesso;
2. Dado o grau de especialização das organizações, procedimentos que saiam desta perspectiva apresentam menor grau na capacidade de serem executados;
3. Existe uma expectativa dos representantes governamentais, na medida em que esperam de uma organização apenas o que elas podem fazer de acordo com sua especialidade;
4. Existe a possibilidade de um *decision-maker* receber informações das várias organizações que estejam incompletas ou deformadas;
5. As agências criam resistência na execução de processos que não expressam a sua natureza de execução.

O terceiro modelo analítico de Allison é compreendido como modelo de *Política Burocrática*. Neste modelo os atores (ou jogadores) que estão postos em lugares centrais nas organizações, e não se apresentam como um grupo monolítico.

Este modelo pode ser descrito como uma arena de jogos, sendo representado pela negociação segundo vias estabelecidas entre os jogadores situados hierarquicamente no governo. Assim, o terceiro modelo, diferente do segundo, não aparece como um resultado, mas como um conjunto de resultados de jogos de negociação. Por outro lado, diferente do *Modelo I*, este modelo não considera nenhum ator unitário. Verifica vários atores que não se concentram apenas em uma estratégia, mas, em muitos e diversificados problemas internacionais.

Neste sentido uma definição importante para a compreensão dos jogos está na arena. A *arena* são os aparelhos de cada governo, e a maneira como eles se apresentam para a disputa do jogo internacional. O ambiente de disputa serve para os responsáveis políticos e os líderes de agências aplicarem suas estratégias, gerando resultados a partir das negociações políticas e pelas ações geradas a partir desta.

De acordo com esta perspectiva os atores que conseguem *mensurar* seu grau de influência sobre este círculo, no qual participam vários *decisions-maker*, garante uma posição independente em suas execuções políticas. Assim, as distribuições de responsabilidades serão realizadas de acordo com a necessidade política (problema em resolução), e a partir da configuração de poder/influência que cada ator mantém na temática em particular. Nas palavras de Allison (1990[1969]), “desta forma é partilhado o poder”.

Porém, alguns fatores influenciam a tomada de decisão, ou *propostas* decisórias desenvolvidas pelos atores centrais das organizações: concepções de objetivos nacionais, organizacionais, e pessoais. Este fator da percepção torna-se evidente, pois é uma característica subjetiva e não mensurável do sujeito ao ponto de limitar ou ampliar sua atuação dentro de determinada política. Tal elemento desenvolve-se nos mecanismos cognitivos.

O elemento cognitivo não se configura como uma ameaça às execuções de políticas. Segundo Allison (1990[1969]) isso não se configura um problema, pois “uma má escolha poderia significar um prejuízo irreparável. Assim, os homens responsáveis são obrigados a combater pelo que estão convencidos que é justo”.

Na união destas duas dimensões é que se consagra o terceiro modelo. A primeira dimensão diz respeito ao ambiente e os mecanismos postos para a execução da política, tendo

sua primeira etapa na tomada de decisão. E a segunda dimensão está direcionada ao conflito encontrado nestes ambientes.

Como resultados podem ser encontrados três fatores fundamentais dentro desta relação entre *ambiente de disputas* e *conflito de interesses*: uma distribuição não equitativa do poder⁴²; desacordo sobre a melhor estratégia de tratamento do problema⁴³; pluralidade política permite uma maior diversificação nas propostas de execução;

O papel dos *funcionários das organizações*⁴⁴ é alterado a partir do resultado encontrado na arena após a realização dos conflitos. Assim, uma diferença marcante entre o segundo modelo e o terceiro modelo está na capacidade que um ator central apresenta ao tomar decisão e refletir como estratégias de ação da baixa burocracia.

“As escolhas feitas por um jogador, os resultados dos jogos secundários, os resultados dos jogos centrais e os mal entendidos – todas estas peças, logo que são colocadas no mesmo plano, constituem o comportamento do governo relativamente a uma questão (...)”. (ALLISON, 1990[1969], p. 238)

Quadro 7 – Paradigma da Política Burocrática (Modelo III)	
<p>Unidade de base da análise <i>A linha de conduta como consequência política</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> As ações, decisões e execuções políticas do governo são reflexos das políticas internacionais;
<p>Tipo dominante de raciocínio</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ação de uma nação é a consequência das negociações entre indivíduos e entre grupos, e são realizadas no interior do governo; A revelação dos conflitos entre o jogadores (com diferentes percepções) produzem as consequências que constituem a ação.
<p>Proposições gerais</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ação e intenção: Ação não pressupõe intenção. A união dos diversos comportamentos expressos pelo governo sobre uma questão, raramente é o interesse o de um indivíduo ou grupo. Indivíduos com diferentes intenções contribuem para diversas partes que compõem um resultado distinto. A vossa opinião depende da vossa posição: Horizontalmente, as diversas perguntas feitas a cada jogador moldam as suas prioridades, as suas percepções e suas conclusões. Os altos responsáveis e executantes: O aforismo < a vossa opinião depende da vossa posição > aplica-se tanto vertical como horizontalmente. Verticalmente, as perguntas feitas ao presidente, aos altos responsáveis, aos conselhos e aos executantes são completamente distintas.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Allison (1990[1969]).

⁴² A diferença na relação de poder depende necessariamente do interesse e capacidade de influência dos atores envolvidos sobre o tema político em questão.

⁴³ A variável cognitiva vai limitar ou ampliar a compreensão e a criação de estratégias do atores envolvidos, bem como seus interesses individuais no comportamento do processo.

⁴⁴ Aqui descrito como baixa burocracia. Será enunciada com este termo para diferenciar da alta burocracia que diz respeito aos funcionários centrais com capacidade de tomar decisão pela agência.

2.3 Paradigmas da Política Externa

Seguindo as construções teóricas que sustentam o presente trabalho, e como este se trata de analisar a política externa brasileira como um pilar do desenvolvimento brasileiro, considera-se importante verificar uma dimensão do pensamento sobre análise de política exterior desenvolvido no Brasil.

Os paradigmas da política externa são desenvolvidos por Cervo (2008). Este autor justifica seu trabalho como uma construção teórica a partir da observação empírica de fatos da história. Ele detalha dizendo que para construção dos paradigmas coletou dados num período histórico que vai da independência do Brasil até os dias atuais. Tais dados foram coletados em três níveis: diplomático, político e o das relações internacionais (*cf.* CERVO, 2008).

Sobre a análise paradigmática Cervo (*op. cite*) retrata um cuidado analítico a partir de alguns pressupostos. O primeiro está descrito como a verificação sobre a existência de uma ideia de nação construída pelo povo ou por seus dirigentes, ao mesmo tempo uma visão de si, e uma que projetem do mundo, além de analisar a articulação entre essas duas. O segundo pressuposto está descrito como a *percepção de interesses*. Alteração de paradigmas necessariamente envolve alteração da leitura dos dirigentes sobre os interesses nacionais. O terceiro plano discorre sobre a elaboração política, ou seja, condiciona tendências de longo e médio prazo, de modo que também explica suas rupturas (*op. cite*).

A análise paradigmática converge, enfim, para dois tipos de resultados. Dela se espera, por um lado, o efeito cognitivo, uma vez que o paradigma organiza a matéria, sempre complexa, difusa e dispartada quando se trata do comportamento humano, conferindo-lhe o grau possível de inteligibilidade orgânica. Existe, por outro, o efeito operacional. O paradigma inclui determinado modo de proceder, no caso, de fazer política exterior ou de controlar as relações internacionais. A análise paradigmática há de colher as determinações internas e os condicionamentos externos, os fins da política, o peso da ideia de nação a construir e da cosmovisão. (CERVO, 2008, p. 66)

O modelo de análise paradigmática deve ser utilizado como uma “tabela de indicadores”, no qual os elementos descritos acima devem ser *tabelados* se tornando passível de comparação. Para tanto, sua análise pressupõem longa duração, de modo que seja possível identificar os elementos de cada pressuposto, sendo possível fazer análise de conjunturas passadas, e nunca atuais (*op. cite*).

Por fim, Amado L. Cervo (2006) afirma que a construção de tais conceitos paradigmáticas é resultado de quatro problemas de pesquisa: a) origem ou multicausalidade,

referindo-se aos elementos internos e externos que desenvolvem o paradigma; b) continuidade e falências, ou seja, os elementos que finda ou preparam a transição para outro paradigma; c) bloco mental relacionado aos elementos ideologia e política próprios do paradigma; d) bloco duro, composto por outros elementos, tais quais percepção de interesse nacional, relações econômicas internacionais e impactos sobre a formação nacional (cf. CERVO, 2008).

2.4 Aspectos Positivos e *Distorcivos* das Organizações Burocráticas

Ao verificar os elementos selecionados para compreender a política externa se tornou evidente a importância da etapa *tomada de decisão*, durante o processo de execução da de uma política externa⁴⁵. A tomada de decisão é o elemento que direciona a ação que será executada a política externa, e como dito na seção anterior, é resultado de rotinas organizacionais, ou de conflitos entre indivíduos expoentes de agências do governo.

Neste sentido, faz-se necessária uma análise do comportamento das burocracias, em especial a brasileira por ser objeto deste trabalho. Pretende-se com isto reforça a égide do trabalho, que versa sobre a composição de uma estratégia de desenvolvimento que comporta dois pilares: política externa e reforma do Estado. Portanto, irá ser analisada, fundamentalmente, a transferência do *modelo burocrático* (weberiano) para o *modelo gerencial*. Após visitação de alguns aspectos importantes sobre a análise de política externa, pretende-se nesta seção analisar considerações relevantes para compreensão das mudanças institucionais (em nível da burocracia estatal).

2.4.1 Burocracia e Estratégia de Desenvolvimento

Nos países subdesenvolvidos comumente a burocracia foi utilizada como motor do desenvolvimento. Essa compreensão está centrada na incapacidade dos agentes privados em promoverem graus satisfatórios de desenvolvimento para as sociedades. Obviamente a intervenção do Estado na economia, seja para promover graus de desenvolvimento adequado, seja para regulamentar as falhas de mercados, são ações que surgem no início do século XX e tomam proporções diferentes a partir das realidades de cada Estado/sociedade (cf. MITCHELL & SIMMONS, 2003).

⁴⁵ Além da etapa *tomada de decisão* que está diretamente ligada a formulação da política externa, tem-se que levar em consideração que tal processo decisório sofre influência não apenas das agências e indivíduos dentro do Governo, mas de atores e organismos internacionais. Essas evidências estão postas na seção 2.1 deste capítulo, vem como podem ser conferidas em Allison (1990[1969]) e Puttnam(1988).

Guerreiro Ramos (1966) sistematiza alguns elementos importantes sobre a capacidade das burocracias em promoverem desenvolvimento das sociedades. Inicialmente um dos apontamentos mais significativos deste autor está na sistematização de duas linhagens de autores que se debruçam sobre o tema burocracia, uma que destaca os aspectos negativos, e outra que aponta os aspectos positivos.

Obviamente não se pretende aqui avaliar as capacidades das burocracias, ou mesmo indagar sobre sua validade, importância, ou funcionalidade nos atuais sistemas democráticos ou não democráticos. Pretende-se tão somente regatar aspectos importantes para o desenvolvimento do trabalho em tela. Entende-se que tais elementos elucidam a importância da burocracia como instrumento organizacional (e estratégico) para alcance de objetivos delineados pelos governos, bem como se apresenta enquanto base técnica para execução da política externa⁴⁶.

As burocracias são estruturas advindas com o surgimento dos Estados modernos, porém, de acordo com a perspectiva negativa, suas características não são modernizantes, como compreendidas nas diversas acepções expressas no quadro 8. Estes elementos limitadores das organizações burocráticas podem evidenciar uma estrutura incapaz de responder satisfatoriamente as necessidades da sociedade, prejudicando também a capacidade técnica de execução de políticas⁴⁷.

Entretanto, Max Weber, Peter Blau e Amatai Etzioni⁴⁸ trazem uma segunda perspectiva sobre a capacidade das organizações burocráticas produzirem resultados econômicos e sociais positivos, ou seja, serem motores de desenvolvimento para suas sociedades. Estes autores verificam a capacidade das burocracias vinculadas, entre outras, a duas premissas: *maior eficiência* e *alta qualidade técnica* na execução de políticas (cf. GUERREIRO RAMOS, 1966).

⁴⁶ A referência a Política Externa é importante por se tratar de um dos elementos mais importantes deste trabalho. Faça-se lembrar, que a estrutura de análise proposta na presente reflexão está disposta a agregar numa mesma análise sobre o desenvolvimento, pilares fundamentais como o é a Política Externa, o Modelo Econômico, e o Modelo Burocrático.

⁴⁷ Neste aspecto pode-se recair em problemas de cooptação do Estado por minorias. Tema que não será abordado neste trabalho, mas que faz-se necessário tomar conhecimento pelo leitor de tal possibilidade. Nesse trabalho em especial, há preocupação especial com a execução das políticas, fundamentalmente as políticas que podem ser utilizadas para auxiliar o desenvolvimento econômico e social.

⁴⁸ Como apenas uma parte do trabalho será destinado a burocracia, não será aprofundada os conceitos sobre os aspectos positivos e negativos da burocracia de maneira incisiva aos clássicos trabalhos. Escolheu-se a sistematização de Guerreiro Ramos (1966) por apresentar os elementos suficientes para desenvolvimento da pesquisa.

Os aspectos *distorcivos* da burocracia, tratados por GUERREIRO Ramos (1966), estão elencados no quadro 8 abaixo:

Quadro 8 – Aspectos Distorcivos da Burocracia	
Círculos de Membros (Robert Michels)	Caracteriza-se pelo agrupamento de pessoas objetivando a monopolização do poder e das decisões de modo que se perpetuem no tempo;
Impossibilidade de inovação (Ludwig Von Mises)	Decorrente da falta de estratégia administrativa que tenha por objetivo a modernização burocrática;
Conservadorismo Decisório (Karl Mannheim)	Fundamenta a manutenção de um pensamento conservador não havendo possibilidade para visões inovadoras dadas, principalmente, por uma ligação do burocrata com ideias “consagradas”;
Disfunções Burocráticas (Robert K. Merton)	Derivam da limitação do burocrata no seguimento da norma, assim, aderindo apenas aos processos e fazendo destes um fim em si mesmo;
Paradoxo da Organização (Philip Selznick)	Aponta para a possibilidade dos grupos burocráticos terem seus objetivos desvirtuados para questões operacionais sem foco com a missão da organização;
Círculos Viciosos (Michel Crozier)	Têm como característica fundamental a inviabilidade da organização burocrática corrigir suas próprias falhas, criando um círculo de erros acumulados ao longo do tempo.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Guerreiro Ramos (1966).

A preocupação que se deve atentar neste trabalho é a mesma que Guerreiro Ramos (1966) teve cuidado de organizar. A burocracia sofre distorções ou positivities a partir dos resultados de relacionamento com a sociedade. Assim, verifica-se:

A burocratização é exigência do funcionamento da sociedade de massas, e, por isso é historicamente irreversível. Isso não importa em dizer, porém, que os atributos da burocracia, por exemplo, a impessoalidade e a centralização, sejam qualitativamente fixo e imutáveis. Ao contrário, são variáveis. Mudam de acordo com as condições sociais gerais. (GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 256)

Assim, Guerreiro Ramos (1966) alerta para fato de uma real presença do fenômeno burocrático na vida das sociedades modernas, fundamentalmente, as que têm o capitalismo como sistema econômico. Porém, o mesmo autor questiona sobre a capacidade dessas organizações não serem apenas fenômenos encontrados na modernidade, mas terem a capacidade de desempenhar ações modernizantes.

Obviamente trabalhos importantes sobre o subdesenvolvimento, principalmente os trabalhos encontrados durante as décadas de 1950 e 1960 valorizam a execução de políticas pelo Estado para promoção de desenvolvimento.

A estratégia de ação proposta por eles [a CEPAL] envolvia o esforço interno das nações no sentido de promover a industrialização como política de Estado, adequando política exterior e ação diplomática para induzir um novo modelo de inserção internacional. [...] O pensamento cepalino concebia uma quebra dessa ordem [de dependência da exportação] e *atribuía ao Estado o papel principal de agente indutor* das condições requeridas pelo novo modelo. (CERVO, 2008, p.14, grifo nosso)

O modelo desenvolvimentista teve seus limites como grande parte dos modelos que herdaram parte da doutrina keynesiana. Na América Latina, outros fatores como as crises econômicas da década de 1970, e as taxas de juros flutuantes da década de 1980, tornaram este modelo custoso, e demandaram uma série de medidas liberalizantes na região. Na perspectiva brasileira, não houve mudanças apenas no conjunto de políticas adotadas⁴⁹, mas uma alteração de logística em toda administração pública.

Teoricamente é importante verificar a transição de modelos de atuação da administração pública. Pois, a implementação de uma nova “*ideia de política*” no conjunto das políticas tradicionais pode acarretar desconforto nas classes dirigentes ou na sociedade.

Segundo Hirschman (1996), existe um consenso geral da sociedade, em cada época, quase um contrato social que expressa as regras que fazem uma economia funcionar e os limites atribuídos ao papel do Estado na dimensão econômica. Neste mesmo sentido Lipset (*apud* GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 263) compreende a centralidade do problema, quando expressa que “o problema político do poder e da influência de um permanente serviço civil com objetivos e tradições próprios não foi importante enquanto os valores sociais e econômicos da burocracia e dos políticos governantes não estiverem em sério conflito”.

Teoricamente é lícito admitir que, numa etapa de avançado desenvolvimento econômico, social e cultural, a burocracia se despojará dos aspectos negativos que lhe têm sido associado como se fossem permanentes. Por si mesma, é que ela não pode superar deficiências das condições gerais da sociedade em que se encontra. (GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 264)

Pelas vias históricas, e pelas vias teóricas é possível consentir a existência de burocracias que promovem o desenvolvimento de suas sociedades através de maior intervenção e regulação do Estado. Para que seja possível uma burocracia que execute funções modernizantes na sociedade é necessário condições mínimas dentro das estruturas administrativas do Estado.

⁴⁹ Conjunto de políticas desenvolvimentistas ou conjunto de políticas neoliberais.

Segundo La Palombara (*apud* GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 276), pode existir “certa correlação positiva entre racionalidade administrativa e desenvolvimento econômico”, desde que alguns elementos sejam atendidos: como a diferenciação de papéis administrativos, que devem ser executados com maior grau de eficiência. Ele ainda alerta para o fato de que a “escala e a espécie de racionalidade administrativa adequadas em cada situação nacional ou regional não podem ser deduzidas de um paradigma abstrato, mas constituem questão de estratégia ou de indução sociológica” (*op. cite.*).

A modernização da sociedade, na qual objetiva utilizar o setor público como um pilar de desenvolvimento, deve estar atenta à compatibilidade deste ambiente administrativo com a mudança social, política ou econômica esperada. Algumas questões centrais podem direcionar as respostas desta problemática: quais são os objetivos nacionais da sociedade? Para concretização destes objetivos, qual deve ser o papel da administração pública? Dito isto, quais estratégias melhor se adéquam a administração pública no tocante a sua eficácia?⁵⁰

2.4.2 Do Modelo Burocrático ao Modelo Gerencial da Administração Pública

No final do século XX, principalmente no período marcado pelo final da Guerra Fria, uma das principais preocupações que permearam a Ciência Política e as Relações Internacionais, está direcionada ao tema do desenvolvimento econômico e social de países em desenvolvimento. Verifica-se um movimento da máquina burocrática assumindo um papel fundamental em seu relacionamento com o mercado, assume funções anticíclicas, de modo que sua atuação tem sido essencial para resolução de problemas na economia.

Outra questão que deve ser considerada refere-se à entendimento sobre a promoção de políticas, que foi ampliada para além de suas funções mínimas. Assim, o setor público passa a implementar uma *rede de proteção social*, denominada, durante seu ápice (entre 1950 e 1970), como *Welfare State*. A dinâmica da rede social de proteção demandou um gasto exponencial ao Estado na década de 1970. Adicionado aos gastos sociais as crises do petróleo desajustaram as contas públicas. Nesta situação as máquinas burocráticas verificam suas deficiências e abrem espaços para resoluções das crises, a percepção estava centrada na falta de capacidade do setor público em acompanhar a complexidade em que ocorriam as mudanças sociais e econômicas.

⁵⁰ LA PALOMBARA *apud* GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 277.

Abrucio (1997) desenvolve um tipo ideal de burocracia, de caráter analítico, para a época. A burocracia deveria contemplar três dimensões: uma econômica, uma social e uma administrativa. A primeira dimensão, econômica, caracterizava-se pela capacidade de intervenção do Estado, fundamentalmente, na sua relação com o mercado, e teve seus fundamentos no pensamento keynesiano; a segunda dimensão, social, apresentou-se com um pilar ancorado no estado de bem-estar social, ou seja, nas políticas executadas com objetivo de promover modernização à sociedade; por fim, a dimensão administrativa, referia-se ao funcionamento do Estado, apoiada no modelo weberiano.

O Estado passou a não comportar nenhuma de suas dimensões devido à crise econômica da década de 1970. A dimensão econômica foi fortemente abalada pela crise, que já admitia um grau elevado de globalização; o *Welfare State* também estava desequilibrando o orçamento público por seu elevado custo; e, por fim, o modelo pensado por Weber não era suficiente para atender novas demandas, nem mesmo atendia a velocidade de mutação que as administrações privadas contemplavam (*cf.* ABRUCIO, 1997).

Na década de 1980 tem início a onda de reformas das administrações públicas em nível internacional. Quatro fatores socioeconômicos propiciaram a crise no modelo de estado keynesiano, segundo Abrucio (1997):

1. A crise econômica mundial iniciada em 1973 com a primeira crise do petróleo, e agravada com a segunda crise em 1979;
2. A crise fiscal, real após décadas de crescimento econômico. Os governos perderam a capacidade de balancear as contas públicas;
3. Ingovernabilidade. Os governos da época estavam perdendo a capacidade de intervir para resolver problemas; e
4. A globalização e todas as transformações tecnológicas. Estas na medida em que dinamizaram a lógica do setor produtivo afetaram também a lógica de ação do Estado, de tal maneira que dificultou o controle dos fluxos financeiros e comerciais.

O panorama de crise econômica necessitava-se de medidas que pudessem corrigir os problemas. Nesta perspectiva as primeiras experiências de reforma aconteceram no Reino Unido, na Austrália, na Nova Zelândia e EUA, seguido por alguns países da América Latina e do Sudeste Asiático. Assim, ficando claro que as tentativas desenvolvimentistas teriam

maiores resultados (efetividade) se fossem vinculadas à sofisticação das administrações públicas⁵¹ (cf. ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 2008).

Os modelos “clássicos” de burocracia apresentaram falhas e limitações ao longo do tempo, deixando brechas para que as organizações buscassem novas estruturas institucionais. O modelo gerencial, enquadrado no que se convencionou chamar de “pós-burocracia”⁵², vislumbrou uma administração pública dotada de mecanismos organizacionais encontrados no setor privado, vinculando o foco na gestão. Assim, deslocando-se dos processos para os resultados (cf. MEDEIROS, 2006).

Dados os fatos dissertados por Medeiros (2006) e Abrucio (1997), compreende-se que as administrações necessitavam subsidiar com mecanismos inteligentes (técnico-racionais) o desenvolvimento econômico e social. Neste objetivo em particular o tipo ideal weberiano não apresentava os elementos e mecanismos adequados. Assim, o esforço do Estado esteve no desenvolvimento de mecanismos de flexibilização, autonomia e responsabilização do serviço público, de forma tal que as administrações conseguiram, a partir dos ajustes na estrutura administrativa, descentralizar ações e agir de forma regionalizada, considerando as especificidades das problemáticas (demandas).

Um objetivo central permeia a ação de reformar a administração pública, aumentar a eficiência do Estado na oferta de políticas. Nesta óptica, a *regra sequencial*⁵³ determina que se deva finalizar a reforma do serviço público para só então, com a arquitetura do Estado devidamente concluída, assegurar uma adequada reforma gerencial. Entretanto, particularmente o caso brasileiro assumiu de maneira diferente esta sequencia operacional. Apesar de organismos multilaterais como o *World Bank*, baseado nos modelos europeus de reforma, ressaltar a falha sequencial como incerteza no sucesso da reforma, no Brasil o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), tomou passos diferentes, desenvolvendo de forma combinada a reforma do serviço público (estrutura) e a reforma gerencial (gestão) (cf. BRESSER-PEREIRA, 2008).

⁵¹ O modelo intervencionista sofre uma tentativa de abandono, mas os países em desenvolvimento necessitavam do Estado enquanto motor econômico e social.

⁵² Pós-burocracia refere-se a um período após o modelo clássico de organização burocrática pensando por Weber (1971).

⁵³ Compreensão que Estados subdesenvolvidos ou com Estados “sociais” só conseguiriam implementar a reforma na administração pública se primeiro fizessem uma reforma estrutural, e depois uma reforma na maneira de gerir o Estado.

O “*Modelo Estrutural de Gerência Pública*”, analisado por Bresser-Pereira (2008) sustenta que a administração pública deverá centrar-se em dois aspectos no seu processo de reforma: o primeiro, de caráter estrutural; e o segundo, de responsabilização. O caráter estrutural busca desvendar o problema de como organizar e/ou direcionar serviços do Estado para mais eficiente execução de política; o segundo, responsabilização, desenvolve-se no sistema de gestão da administração pública, na gerência e responsabilização.

A verificação do autor diz respeito a uma “[...] divisão do trabalho entre a própria organização do Estado [...]” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 409) e as demais esferas da sociedade (organização pública não estatal; organização corporativa; e as organizações privadas). A partir do modelo estrutural de gerência pública, o processo de delegação decisória em favor dos servidores públicos de alto escalão produziria maior autonomia e responsabilidade, possibilitando ganhos de eficiência.

Assim, segundo Bresser-Pereira (2008), este modelo torna-se um *modelo de reforma*, pois é considerado por outros países em desenvolvimento uma ferramenta de crescimento econômico; é um *modelo estrutural*, por envolver mudanças organizacionais, não limitando-se a estratégias de gestão; por fim, é um *modelo de gerência*, por envolver também outros atores além do próprio governo, sendo assim, modelo de “governança” (cf. BRESSER-PEREIRA, 2008). Este modelo ainda estabelece duas linhas de ação para o governo, uma estratégica e outra estrutural.

A perspectiva relacional entre linhas estratégicas e estruturais pode ser verificada, não apenas pela própria estrutura do modelo, mas também em relatórios internacionais como do *World Bank* (1999). Neste documento o *World Bank* desenvolve, entre outros elementos, uma característica peculiar da relação entre linha estratégica e estrutural quando disserta sobre a descentralização de política e o ganho e eficiência na execução das políticas. Seguindo esta recomendação é possível compreender que descentralização de processos decisórios, além da própria execução da política torna-se evento importante dentro da administração pública. No Brasil o relatório *cai como uma luva* por em períodos similares estarmos concretizando a reforma do Estado através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Destarte, Bresser-Pereira⁵⁴ (2008), entende que o *planejamento* ainda deve ser centralizado,

⁵⁴ Bresser-Pereira também foi Ministro da Reforma do Estado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995-1998.

sendo apenas a implementação das políticas repartidas entre às agências e setores responsáveis⁵⁵.

Do mesmo modo que as firmas envolveram-se na complexidade do desenvolvimento do sistema capitalista, tais modelos institucionais de gerência pública também influenciaram o Estado na busca por uma estrutura adequada às complexidades da sociedade contemporânea. Desta maneira, alguns princípios das administrações privadas chegaram e foram rapidamente incorporados às administrações públicas. Essa influência marca a reforma gerencial, pois torna possível a ampliação da autonomia e da responsabilização dos servidores públicos, de modo que ganham autonomia em relação à rigidez das normas e supervisão direta e tornam-se mais responsáveis perante o núcleo estratégico do Estado e perante a sociedade. Passa-se a estender a capacidade de governança enquanto um processo vasto, que conta com outras formas de poder:

“A governança também envolve um processo, mas um processo mais amplo, na medida em que transmite a ideia de que as organizações públicas não-estatais ou as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões, embora o governo continue sendo o ator central.” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 400)

O quadro 9 apresenta as três principais características dos modelos assumidos pela administração pública (Burocrático; e Estrutural de Gerência). Deve-se deixar claro que não são modelos evolutivos, eles se apresentam como resposta as demandas da sociedade. Assim, o Modelo Burocrático passa a existir de maneira menos incisiva, mas seus mecanismos ainda são visíveis na administração pública, a reformulação vem sobre a maior eficiência que o *modelo estrutural de gerência* apresenta com sua logística.

Quadro 9 - Formas de Responsabilização da Administração Pública	
Modelo Burocrático	Normas Exaustivas
	Supervisão Hierárquica Direta
	Mecanismos de Auditoria
Modelo Estrutural de Gerência	Administração por Resultados
	Competição Administrada
	Responsabilidade Social

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRESSER-PEREIRA (2008).

⁵⁵ No que se refere à temática sobre descentralização, vale salientar que existe um debate acadêmico a cerca dos níveis de descentralização (cf. MELO, 1999). Entretanto, este trabalho segue o pensamento de Bresser-Pereira e considera descentralização como a transferência de responsabilidade também na execução, de modo que, diferentemente de outros teóricos, o conceito de descentralização passaria pelo entendimento de transferência de poder (tomada de decisão).

Em foco o modelo de gerência, temos que: a *administração por resultados* apresenta-se como uma forma de descentralização; a *competição administrada* objetiva a excelência dos resultados, usando como parâmetro as outras organizações públicas; por fim, a *responsabilidade social*, enquanto característica fundamental do modelo de gerência que expressa a transparência pública por meio das organizações da sociedade civil, de modo que estas tornam-se mecanismos de controle sobre os serviços e funcionários do Estado.

Seguido os ditames do Modelo Estrutural de Gerência, a descentralização é possível e pode ser atingida quando se obtêm a devida transferência de serviço e/ou capacidade de decisão para agências e organizações sociais. A formulação da política continua centralizada, mas com mecanismos de controle ajustados é possível haver transferência de maior capacidade decisória ao *gerente público*⁵⁶. O que impele afirmar, segundo Bresser-Pereira (2008), que os mecanismos de responsabilidade gerencial são compatíveis com a descentralização, diferentemente dos mecanismos de controle burocrático que implicam numa organização centralizada.

A observância das características do modelo estrutural de gerência pública, bem como das reformas gerenciais, permite afirmar que o foco está no fortalecimento do Estado enquanto estrutura de modernização social. Dotado de novo arranjo institucional, sua sofisticação permite a construção e garantia de uma rede social de proteção com estrutura similar a do Estado de bem-estar, porém, superando limitações do modelo anterior. Os funcionários são submetidos a critérios de autonomia e responsabilização, permitindo que ampliem suas capacidades decisórias sobre as políticas quando no decorrer da implementação houver dificuldade (flexibilização); bem como são realizadas parcerias entre as quatro formas principais de propriedade e organizações⁵⁷. Deste modo, o modelo supracitado teria, teoricamente, ganho de eficiência, eficácia e efetividade na execução de políticas.

Reformas institucionais estão objetivando a aplicação de modelos administrativos com foco no aumento do desempenho do Estado. Pretende-se dotar as estruturas de sofisticação de modo que possam influenciar as dimensões eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas. Os novos modelos institucionais focam seus objetivos no ganho de

⁵⁶ Refere-se a Gerente Público o indivíduo que toma decisões de menor importância na implementação de política. Decisões que não mudam o objetivo da política, mas que ajusta sua estratégia com foco no melhor atendimento do cidadão.

⁵⁷ Propriedade estatal; propriedade pública não-estatal; propriedade corporativa; propriedade privada.

eficiência a partir de uma sofisticação nos padrões de orçamento, planejamento e gestão. Neste contexto, a busca por uma valorização e reestruturação das instituições é fundamental, dada a necessidade de o modelo gerencial ser posto em prática; afinal, o fortalecimento do processo burocrático, dos mecanismos e instrumentos de planejamento são peças fundamentais para a robustez institucional, materializada na concepção weberiana em ganhos de produtividade burocrática (racionalidade), bem como é necessário para atingir a responsabilização dos gestores e a devida divisão do trabalho.

A próxima seção apresentará considerações sobre as mudanças institucionais e as alterações na formulação e estratégias empreendidas na atuação externa brasileira. Com isto, pretende-se encontrar o elo que vincula política externa e modernização administrativa como pilares de uma estratégia de desenvolvimento.

2.5 As Instituições, a Formulação da Política Externa Brasileira e a Modernização da Sociedade

Notadamente alguns elementos são referência quando se trata de examinar a formulação das políticas, em particular da política externa no Brasil. O caráter de insulamento, os mecanismos de permeabilidade conceituais sobre a política, e a referência técnica que assumem os funcionários do Ministério das Relações Exteriores (MRE), são temas acadêmicos presentes em grande parte de trabalhos científicos⁵⁸ e que justificam a importância desta seção. Por outro lado, não apenas o MRE, mas parte significativa da estrutura do Estado tem sido utilizada pelo governo e pela sociedade (a partir das demandas), de modo a criar uma relação diferente com o sistema internacional, no qual o objetivo principal é a estabilização financeira – década de 1990 – e o desenvolvimento socioeconômico – entre 1990 e 2010.

Além do mais esta relação tem sido fortalecida na discussão entre política externa e política doméstica, pois seus ambientes tornam-se cada vez mais próximos um do outro. A complexidade que caracteriza a *teia de relacionamentos* evidencia a dificuldade na definição dos agentes externos e domésticos de uma dada sociedade. Isto é justificado pelo crescimento da *interdependência* entre os Estados e organismos que compõem o *meio internacional*⁵⁹. Não apenas os *elementos* (Estados, organizações, etc.) do próprio meio internacional, mas também

⁵⁸ Ver Arbilla (2000); Faria (2008); e Lima (2000).

⁵⁹ Ambiente externo dos Estados, no qual se executa a política externa. Diferenciando-se do ambiente doméstico onde o Estado apresenta-se como soberano e tem o uso legítimo da violência.

indivíduos e empresas passam a assumir visibilidade e capacidade de influência no ambiente externo ao da sua gênese⁶⁰.

A partir do aprofundamento das relações entre externo e doméstico, cujo efeito imediato é diminuir a *zona cinzenta* que caracteriza esta relação, os Estados, principalmente aqueles que necessitavam da máquina burocrática para modernização social, tiveram que ajustar suas estratégias de maneira singular. A necessidade estava focada na solução de demandas internas a partir de possibilidades externas. Exemplo disto era a adesão do receituário de reformas econômicas, pelos Estados latino-americanos quando submetidos à pressão do sistema internacional. Neste caso em particular a política externa estava direcionada a quitação (ou negociação) dos empréstimos internacionais, quando para tal feito foi solicitado pelos organismos internacionais uma série de ajustes burocráticos e alcance de metas que estavam relacionados a políticas domésticas. Assim, verifica-se um elo no debate que visa o estudo da modernização social de Estados em desenvolvimento.

Primeiro, justifica-se pela *quase* inexistência de duas políticas (externa e doméstica); segundo pela necessidade do Estado em agir na vanguarda do desenvolvimento nacional. Neste elo de argumentos é que o presente trabalho sustenta sua análise principal. O argumento central versa sobre a capacidade dos governos brasileiros em atingir graus satisfatórios de desenvolvimento a partir de suas estruturas burocráticas, utilizando como pilares a política externa brasileira e o aumento da capacidade de implementação de políticas.

Um primeiro elemento, como descrito anteriormente, diz respeito à capacidade de implementar melhores políticas quando o grupo decisório encontra-se insulado, como é o caso da política externa brasileira. Este elemento permite ao Itamaraty, principalmente, sofrer menor influência dos elementos políticos, ampliando a capacidade desta agência no elemento técnico. Seis fatores e processos sistematizados por Faria (2008) evidencia o caráter insulado da formulação/implementação de política externa no Brasil.

(a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo em tal seara, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal, o que não é singularidade brasileira [...]; (b) o fato de o legislativo brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formulação da política externa; (c) o caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 90; (e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) a significativa e precoce

⁶⁰ Para maiores detalhes sobre a interdependência ver KEOHANE e NYE (1989).

profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional. (FARIA, 2008, p. 81)

Entretanto este foi um modelo que funcionou muito bem até o final da década de 1980 (FARIA, 2008). A redemocratização e o processo de liberalização econômica propuseram uma nova lógica de atuação tanto dos governos brasileiros, como da própria estrutura burocrática, entre elas o Itamaraty⁶¹. As instituições tornaram-se permeáveis pela ação coletiva dos grupos componentes da sociedade. Obviamente, o processo de ajustamentos na burocracia brasileira, que se iniciou nos anos 1990, traduziu-se numa ampliação do *feedback* do Estado para com a sociedade. Isso permitiu uma maior participação da sociedade nos temas de política externa. Pela própria estrutura econômica e social observadas na sociedade brasileira, os temas foram tomando importância quando se faziam necessários, possibilitando englobar vários problemas na questão “desenvolvimento”.

O tema da democratização das instituições e a influência da opinião pública na política externa são tratados por Lima (2000). A autora sistematiza os principais argumentos sobre a racionalidade ou irracionalidade na gestão de política externa em sistemas democráticos. A racionalidade ou a irracionalidade é tema central das análises realistas, que centram no Estado como ator coeso, no qual o indivíduo principal, sob os auspícios do interesse nacional, guia o Estado à melhor política (cf. LIMA, 2000).

O que os autores realistas da política internacional fizeram foi retomar essa linha de argumentação com base na necessidade de se manter a política externa fora da área pública, uma vez que estão em jogo os interesses de longo prazo do país. O irracionalismo *le boniano* das massas é atualizado para o contexto contemporâneo da poliarquia e dos grupos de interesse. Ao fim e ao cabo, a opinião pública não é um bom guia para a política externa porque reflete interesses particularistas, de determinadas minorias com acesso aos círculos de poder. (LIMA, 2000, p. 273, grifo no original).

Entretanto, Lima (2000) apresenta o trabalho de Graham Allison⁶², já exposto no 2.2, como “uma das primeiras críticas à hegemonia do ator unitário” (LIMA, 2000, p. 274). É este autor (Allison, 1971), juntamente com Putnam (1988), que sustenta o argumento central desta pesquisa, por tratarem de minimizar a relação entre política doméstica e política

⁶¹ Certamente a política externa brasileira ainda apresenta um alto grau de insulamento, mas o presente trabalho entende que a influência em determinados temas depende do grau de importância que *um grupo* interessado possa assumir sobre ele, bem como a capacidade de ação deste *grupo* sobre a formulação ou implementação da política.

⁶² Obviamente ao tentar aplicar o paradigma pluralista Allison alimenta algumas deficiências do próprio paradigma, que não pretendem ser aqui discutidos.

exterior, além de apresentar importância ao relacionamento burocrático (entre indivíduos e agências) na tomada de decisão.

Segundo Monteiro (2007), o argumento realista sistematizado por Lima (2000) é válido, pois em democracias representativas vários indivíduos tentam influenciar a execução das políticas. Porém, as instituições criam normas para minimizar o *grau de manobra* dos indivíduos. De tal modo, o paradigma posto está na relação entre o insulamento na formulação da política como algo negativo ou positivo.

Monteiro (*op. cite*) apresenta que o relacionamento entre os atores que influenciam a política é estratégico, pois a existência das instituições é expressa nas normas e nas considerações dessas normas no ambiente de definição das políticas. Assim, a política – como no terceiro modelo de Allison (Modelo da Política Burocrática) – é resultado de uma série de estratégias entre “*jogadores*”. Neste caso, segundo Monteiro (2007) a estratégia seria expressa a partir da seguinte sistematização⁶³:

$$r_i, E_{ij}, c_i, R)$$

Assim, Monteiro (2007) define que, ao compreender que existe exploração sobre processos ou resultados das escolhas públicas, necessariamente, deve-se especificar uma *lista de participantes* (jogadores), estes sendo definidos pelo r_i ; no qual, um *conjunto de regras* instituídas, R , deve ser observado durante o jogo, e que também se caracteriza pela definição da apuração do resultado, pela alocação dos prêmios e aplicação das penalidades. Diante de tais regras, continua Monteiro (2007), cada jogador deve definir as melhores estratégias, E_{ij} , seguindo o critério de maior *pay-off* individual, c_i .

É a definição do jogo, em que i e j são índices, respectivamente, das classes de agentes e das classes de estratégias a que podem recorrer cada um desses agentes. O conjunto de regras, R , estabelece a extensão e o grau da interdependência dos participantes, sendo de especificação complexa, pois envolve regras constitucionais, que são comuns a todos os subjogos, e regras próprias de cada subjogo. (MONTEIRO, 2007, p. 30)

Este é o sentido atribuído por Maria Regina Soares de Lima à tese da incompatibilidade entre política externa e democracia, no tocante as instituições: ela é sustentada quando a premissa inicial tem como foco a existência de uma distinção

⁶³ Para maiores compreensões sobre estratégias, jogos, e sub-jogos, a partir da *Teoria da Escolha Racional* e da *Teoria dos Jogos*, ver Fiani (2006).

ontológica⁶⁴ entre a política doméstica e a política externa (cf. LIMA, 2000, p. 277). Porém, como já sustentado a partir do *modelo de política burocrática* por Allison (1990 [1969]), e pela dinâmica estratégica sistematizada por Monteiro (2007), existem conflitos de interesse que influenciam a formulação das políticas.

Assim, tanto os processos de reforma do Estado, como as continuidades e mudanças na política externa brasileira foram resultados de ajustamentos da máquina burocrática para aumentar a eficácia na execução das políticas. Os novos temas que permearam, de maneira mais efetiva, o meio internacional no início da década de 1990 (meio ambiente, direitos humanos, etc.), bem como o fenômeno da globalização e da regionalização, impulsionaram o Estado brasileiro a uma especialização singular, saindo a passos lentos do protecionismo nacional para um grau de inserção mais elevado.

Se, por um lado, a política externa foi o instrumento de ação e expressão do Estado no meio internacional, por outro lado, o setor público foi o elemento modernizador da sociedade. Como um dos interesses centrais dos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, é a modernização da sociedade, entendida aqui como desenvolvimento socioeconômico, a política externa tem exercido um papel importante na promoção internacional do país, bem como o setor público tem sido utilizado para executar políticas acordadas no âmbito internacional e ratificadas pelo Congresso Nacional (quase sempre *ex post facto*).

O primeiro capítulo que objetivou analisar o surgimento da temática do desenvolvimento enquanto um elemento das relações internacionais e centrar o leitor na influência deste tema em dois momentos particulares: o primeiro quando a *Comissão para a América Latina e o Caribe* sustentam a intervenção estatal e o modelo desenvolvimentista baseado na substituição de importação; e o segundo quando as organizações internacionais, principalmente o *Banco Mundial* e o *Fundo Monetário Internacional* formalizam, através de relatórios, recomendações aos Estados latino-americanos. Neste segundo momento o *Consenso de Washington* teve um papel fundamental por ter agregado os principais representantes econômicos dos países latino-americanos, e nele ter sido apresentado o receituário de John Williamson. Receituário utilizado mais tarde como base das políticas de reforma do Estado na região supracitada.

⁶⁴ Distinção ontológica pode ser compreendida como uma distinção da natureza da política por ela mesma. As características da política externa estariam na sua direção (meio internacional), enquanto a direção da política doméstica (limites do território).

No segundo capítulo buscou-se analisar os principais autores para sustentação do argumento do trabalho em tela. Compreender a existência de um conflito burocrático na tomada decisão sobre políticas dentro do Estado é o primeiro argumento evidenciado. Assim, de acordo com o trabalho, este conflito tem que ser alinhado com uma estratégia de desenvolvimento sobre o Brasil, visto que inexistente, pelo menos a partir da década de 1990, uma divisão clara entre o que é política externa e política doméstica, dado os fenômenos calcados na interdependência entre os Estados e os organismos internacionais. Com isso, entende-se que a reforma do Estado, e a expressão do país na política externa, formam os pilares para o desenvolvimento nacional; e que o conflito de interesses (inerente ao processo político) foi minimizado pelo caráter técnico e insulado da política externa, ao mesmo tempo em que flexibilizado pelo processo de democratização, também previsto na reforma do Estado com os conceitos de *accountability* e *gestão*, inseridos no Estado através da lógica da administração privada.

Portanto, o próximo capítulo apresentará a *testabilidade* do trabalho. A partir de variáveis selecionadas, e de maneira comparativa será delimitado e avaliado, através de documentos e dados quantificáveis se a reforma do Estado e a política externa podem ser compreendidas como pilares positivos do desenvolvimento nacional.

Capítulo 3 – Indicadores do Desenvolvimento Brasileiro

A década de 1990 no Brasil, como em grande parte dos Estados latino-americanos foi marcada por uma onda de reformas administrativas que permitiriam o alcance de melhores indicadores sociais e econômicos. No Brasil, como evidenciam vários documentos do Governo Federal, a estabilidade da economia, sem dúvida, é o maior orgulho para os dois últimos governos Lula da Silva, mas esta política de estabilização econômica vem sendo trabalhada pelo *Ministério da Fazenda* desde o governo de FHC durante a década de 1990.

Por outro lado, no meio internacional, o Brasil tem se inserido nas discussões globais e regionais, bem como sendo considerada uma nação importante e sólida nas suas dimensões política e econômica. Tal visão confirma seu papel de líder regional e das nações em desenvolvimento, não por indicação das outros Estados, mas pela sua capacidade de liderança na região, e de representação em nível global, tornando assim essa liderança não oficial.

Seguindo esta linha de raciocínio, e questionando os resultados dos indicadores de desenvolvimento do Brasil, pretende-se neste capítulo delimitar uma compreensão ímpar sobre desenvolvimento baseada nas discussões apresentadas no primeiro capítulo deste trabalho, bem como examinar a ideia de estratégia de desenvolvimento nacional baseada na política externa e na reforma administrativa como motores, discutida no segundo capítulo. No segundo momento, apresentar alguns indicadores propostos nos documentos oficiais, como também selecionados pelo projeto de pesquisa, para compreender qual a intensidade das mudanças (ou continuidades) políticas encontradas. Por fim, objetiva-se avaliar, em corte longitudinal, o comportamento dos indicadores selecionados relativos à estratégia de desenvolvimento executada na última década.

A estratégia nacional de desenvolvimento, como evidencia Bresser-Pereira (2006), é um projeto político que integra não apenas o governo, mas outros grupos sociais, como os industriais e os técnicos do setor público. Neste sentido, é que a formalização de tais intenções – no formato de projetos ou planos – é consolidada no âmbito das administrações públicas através de documentos oficiais gestados pelas organizações de planejamento dos Estados. O Plano Plurianual, por exemplo, é formalizado pelo Ministério do Planejamento – como órgão central –, e demais agências e ministérios – como órgãos auxiliares –, para organizar as ações do governo em um horizonte temporal de quatro anos (*cf.* BRASIL, 2004).

Notadamente o desenvolvimento nacional através de uma estratégia passa pelo alcance positivo de objetivos, necessariamente objetivos econômicos e de modernização social. Porém, para Estados periféricos⁶⁵ essa dinâmica é diferenciada, pois o Estado se torna um ator importante, é ele quem deve assegurar os investimentos iniciais para motivar o desenvolvimento do país (cf. BRESSER-PEREIRA, 2006). Nesta perspectiva, o trabalho delimita os pilares do desenvolvimento brasileiro na última década na sua Política Externa Brasileira e no caráter gerencial da Administração Pública brasileira – com inserção da lógica de planejamento estratégico. Tais fenômenos consistem nas principais bases de atuação dos governos no período.

A política externa tem sido frequentemente utilizada para promover internacionalmente o Brasil. Consequência disto é a participação brasileira nas discussões do G-20⁶⁶, G-3, IBAS, UNASUL, MERCOSUL, BRICS, ONU⁶⁷, por exemplo. Por outro lado, a reforma gerencial inseriu uma nova lógica de funcionamento na administração pública do Governo Federal. No tocante ao planejamento, o país tem desenvolvido planos de caráter integrado, objetivando um pacto de *concertação* entre público e privado, e entre instâncias de governo no Brasil.

Portanto, compreende-se como desenvolvimento a ação do Estado e da sociedade com objetivo de alavancar os indicadores econômicos e sociais. Avaliar-se-á seu sucesso através de uma análise comparada com Estados selecionados. Foram selecionadas unidades estatais e/ou regionais, para verificação do comportamento dos indicadores, bem como a sistematização das atuações internacionais do Brasil. Assim, busca-se compreender se os pilares, política externa e reforma gerencial, foram realmente capazes de promover o desenvolvimento na última década.

⁶⁵ Deve ser compreendido como Estados periféricos aquele que ao final da Guerra Fria não ocupavam posições de destaque econômico, social, e principalmente tecnológico em relação aos demais países do globo.

⁶⁶ O título G-20 faz menção a duas instituições, o grupo Comercial, formado pelas maiores economias do mundo; e o Agrícola, no qual os Estados agroexportadores são os atores principais. Segundo a análise do trabalho, nas duas instituições o Brasil em assumido papel fundamental, entretanto, no primeiro com menor expressão do que no segundo, visto sua capacidade de negociação.

⁶⁷ **G-20:** Grupo formado por ministros das finanças e chefes de bancos centrais das dezenove maiores economias do mundo mais a União Europeia. **G-3:** Grupos de países em desenvolvimento formado por Brasil, Índia e África do Sul. Esta instituição formalizou o IBAS. **IBAS:** Índia, Brasil e África do Sul – Grupo de países em desenvolvimento que formula ramos de cooperação horizontal. **UNASUL:** União das Nações Sul-americanas – Formaliza-se por integrar as duas uniões aduaneiras existentes na região (MERCOSUL e Comunidade Andina de Nações). **MERCOSUL** – Mercado Comum do Sul – Corresponde ao movimento de integração econômica realizada por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, contando ainda com a participação do Chile como membro não permanente. **BRICS:** Grupo formado pelos países emergentes Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. **ONU:** Organização das Nações Unidas – Organização de Segurança Coletiva de caráter global.

A premissa centra-se em dois elementos que, neste trabalho, compreende-se como uma simbiose no qual o Estado é o núcleo. Primeiro está relacionado a uma política externa que apresente capacidade de *perceber* as oportunidades externas e traduzi-las em ações soberanas de acordo com os interesses de desenvolvimento econômico e modernização social; o segundo refere-se à aplicação de modelos institucionais para aumento de eficiência, eficácia e efetividade, bem como a introdução do planejamento estratégico situacional como matriz para execução de políticas públicas.

Por fim, entende-se que no Brasil, como na maioria dos países em desenvolvimento, entre outros objetivos, busca-se o desenvolvimento econômico e social. Portanto, as ações do Estado são planejadas e executadas para alcance deste objetivo, havendo alterações nas estratégias de governos ou de regimes, quando necessário. Isso porque a alteração de estratégia como visto no capítulo anterior, não depende apenas de contexto internos, mas de uma adequação entre fatores internos e externos.

3.1 A Política de FHC: estabilidade e reforma

A História do Brasil a partir da segunda metade do século XX baseia-se na afirmação de sua independência, soberania e na busca por desenvolvimento⁶⁸. As ligações com o Terceiro Mundo foram visíveis, não por pressão ideológica, mas por uma estrutura de convergência de interesses. Nesta fase, o modelo desenvolvimentista foi largamente aplicado na lógica de atuação do Estado e no incentivo gerado por este para as empresas multinacionais (cf. CERVO, 2008).

O progresso que o Brasil alcançou entre 1930 e 1989 deve muito a essa simbiose feita de equilíbrio de longo prazo entre concepções distintas que tiravam força de uma sociedade complexa e se impunham às contingências do momento. Preservou-se a autonomia decisória, na esfera política, e a criação de um núcleo econômico nacional forte com o objetivo econômico. Por ser composto de pensamento político híbrido, o modelo de inserção internacional do Brasil resultou aberto às forças do capitalismo internacional mas com autonomia de condução. (CERVO, 2008, p. 49)

O *modelo de substituição de importação* e a dinâmica de inserção internacional até a década de 1980 atingiu graus satisfatórios de desenvolvimento econômico. Porém, a estrutura encontrada nos Estados latino-americanos não estava alinhada com o

⁶⁸ Importante evidenciar que o Brasil após a Segunda Guerra Mundial, principalmente após o Golpe Militar, em 1964, objetivava índices de desenvolvimento econômico. Por outro lado, o Brasil do final da década de 1980, buscava não apenas o desenvolvimento econômico, mas também o social.

desenvolvimento GALA, exposto no primeiro capítulo, que busca crescimento econômico e modernização social (cf. FISHLOW, 2004).

Como apresentado no gráfico 1 (abaixo) a taxa de crescimento do PIB obteve valores positivos, que seguiram o padrão latino-americano, e justifica a tese do modelo desenvolvimentista iniciado na década de 1930 e também sua crise na década de 1980, como referencia Guillén-R (2008).

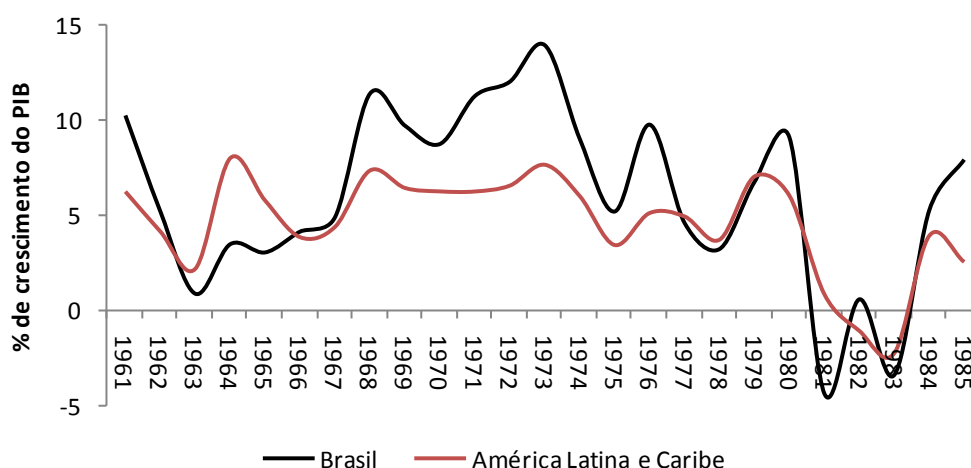


Gráfico 1 – Taxa de Crescimento do PIB Anual do Brasil e da América Latina em Todos os Níveis de Ingresso (1961-1985)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank Data (2011).

Os picos e o comportamento crescente identificado entre 1967 e 1973, são considerados os anos de ouro para a taxa de crescimento percentual do PIB brasileiro. Obviamente, deve-se alertar que todos os dados que se apresentam acima do *eixo x* demonstra positividade no crescimento do PIB, notadamente, crescimento econômico⁶⁹. Por outro lado, a recessão⁷⁰ reflexo da crise econômica da dívida externa, é evidenciada no *vale* presente no ano de 1981 e 1983. Logo após, o PIB volta a ter um crescimento positivo, como reflexo das recomendações do protecionismo iniciado para conter a inflação.

O período que versa entre 1985 e 1990 é um período de continuidade na política externa brasileira, apesar da alteração de regime político. Este período traz à público as críticas ao modelo desenvolvimentista, apresentam-se os vícios e desvios deste, evidenciados pela instabilidade econômica e altas taxas de inflação. Por outro lado, o modelo de inserção do país apresentava indícios de preparação a partir de dois fatores: a cooperação bilateral

⁶⁹ Crescimento econômico enquanto sinônimo de crescimento do PIB.

⁷⁰ Inverso do crescimento, quando existem situações em que o valor regride, no caso regressão do PIB.

entre Brasil e Argentina, preparada pelos militares; e as ações para solução de conflito na América Central e no Caribe (cf. CERVO, 2008; BANDEIRA, 2003). Segundo Oliveira (2006), quatro elementos são importantes para verificação da continuidade na política externa, são eles: independência, autonomia, diversificação e universalização.

A *independência* representava o não-alinhamento a área de influência dos Estados Unidos, entendia-se que o país deveria promover interesses próprios; *autonomia* permitia a articulação entre os quatro elementos – conceitos nas palavras de Oliveira (2006) –, se apresentava como o objetivo geral correspondendo a uma ampliação decisória em relação a liberdade de relacionamento do País; Por fim, com o objetivo de diminuir a dependência os elementos *diversificação* e *universalização* propuseram os relacionamento com uma diversidade de parceiros (cf. OLIVEIRA, 2006).

A inovação da política externa brasileira no período aconteceu entre 1990 e 2002. Neste momento, no qual se descrevia como um período em que a *nova ordem mundial* estava se instaurando, os relacionamentos entre os organismos internacionais tornaram-se mais evidentes. Os dirigentes latino-americanos, que surgiram com os diversos movimentos de redemocratização, apresentaram convergência de objetivos relacionados à inserção internacional de seus Estados. Neste sentido o Brasil participava de um consenso regional e de conselhos dos países centrais, formalizando uma mudança de paradigma⁷¹ (cf. CERVO, 2008). Mas, assim como o paradigma desenvolvimentista (1930 à 1980), apresentou fatores de transição interna e externa.

A irrupção do paradigma normal, também chamado de neoliberal pela literatura, obedeceu, do mesmo modo, a impulsos externos e internos. Externamente, o colapso do socialismo, o triunfo da economia de mercado e a miragem da globalização levaram os dirigentes latino-americanos a considerar que também convinha pôr termo à experiência do Estado desenvolvimentista. Internamente, a crise do endividamento externo da década de 1980 e a recessão econômica foram consideradas consequência do paradigma vigente pelos partidários da mudança. (CERVO, 2008, p. 51)

No capítulo 1 verificou-se que o *Consenso de Washington* foi um fato importante e notadamente influente na história dos Estados latino-americanos. Após todo o receituário da CEPAL, o Consenso teve o papel de adequar o custoso e endividado modelo desenvolvimentista a um modelo que apresentava maior eficiência nas reformas econômicas, o modelo neoliberal. Segundo Cervo (*op. cite*), a invenção da política latino-americana dos

⁷¹ Amado L. Cervo desenvolve o conceito de paradigmas da política externa brasileira. Para maiores informações sobre a metodologia ou os momentos de cada paradigma ver Capítulo 3 de Cervo (2008).

anos 1990, o Estado neoliberal, representou uma involução, no qual a Argentina é um de seus modelos mais acabado, bem como a Bolívia. Entretanto, é válido salientar que o Consenso de Washington apenas sistematizou um receituário a ser seguido, no qual estavam expressas reformas que em maior ou menor grau foram seguidas, e que indicavam a um modelo neoliberal. O que de fato não ocasionou a problemática sofrida pela Argentina em 2001, segundo Reid (2008).

A inovação da política externa brasileira foi exposta no período após a redemocratização (1990) e findou em 2002, no último ano de governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que dirigiu o Brasil por dois mandatos (1995-2002).

Neste período de redefinição de estratégias da política externa brasileira, que inicia com Fernando Collor em 1990 e é consolidado por FHC até 2002, as políticas exercidas no plano internacional não apresentam linearidade. Resgatando os elementos dissertados no segundo capítulo para formalização de um paradigma da política externa é possível avaliar que o direcionamento brasileiro poderia está posto na compreensão de Cervo (2008) como paradigma neoliberal. Entretanto, em trabalho similar sobre a história da política exterior do Brasil, Bueno & Cervo (2008) compreende que houve uma mistura de paradigmas nas atuações brasileiras durante a última década do século XX. A indefinição paradigmática promoveu no Brasil uma difícil atuação do *Estado desenvolvimentista*⁷², ao tempo que surgia o *Estado neoliberal*⁷³ com elementos de *Estado logístico*⁷⁴.

Por fim, o que se verifica nos últimos anos do paradigma do Estado neoliberal, o modelo predominante na última década do século passado, são adequação entre as pressões internas e as externas, flexibilizando as *saídas* do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Por um lado, aplicou o projeto proposto pelo Consenso de Washington e como consequência a (exagerada) abertura comercial, além da utilização do recurso da privatização, obteve resultados destrutivos no campo econômico. Por outro, conseguiu promover a base para o Estado que estaria por vir, pautado no modelo logístico, a partir das reformas de Estado.

Os fatores políticos que influenciaram o Estado brasileiro durante a década de 1990, também foram expressos com caráter positivo no ambiente interno. As reformas

⁷² Reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. O Estado é o motor do desenvolvimento, a lógica do Estado-investidor.

⁷³ Caracteriza-se por um modelo paradigmática no qual o Estado se apresenta como subserviente, destrutivo e regressivo. Invenção puramente latino-americana. Outro nome dado pela literatura é o de *neoliberal*.

⁷⁴ Apresenta-se como um modelo que fortalece o núcleo nacional. Atua transferindo as responsabilidades empreendedoras a sociedades e auxiliando sua atuação no exterior.

necessárias a administração pública foram realizadas principalmente por FHC, mas desde a redemocratização alterações significativas estavam sendo realizadas no Brasil. A formalização de uma constituição que apresentava mais direitos do que proibições, principalmente no ambiente da administração pública expressava essas mudanças (*cf.* REID, 2008). Entretanto, é quando assume o cargo de ministro da fazenda que FHC tem forte expressão na sociedade brasileira. Neste período conseguiu reunir um grupo de economistas liberais que objetivaram solucionar o problema da inflação. A saída foi encontrada a partir da implementação de uma nova moeda com capacidade para resolver a inflação, mas aliada a esta política, um conjunto de ajustes nas contas da administração pública, principalmente as despesas com pessoal, auxiliaram nesta tarefa (*op. cite*).

Os ajustes realizados no período foram importantes, pois lançaram bases para uma nova capacidade de implementação de políticas públicas, além de alterar o funcionamento logístico do Estado. Dotou o Estado de maior capacidade financeira, técnica, e logística. Essas políticas estão expressas na estabilidade econômica; liberalização do mercado aliada a um Estado moderno e com caráter regulador (*cf.* REID, 2008). Entretanto sempre dotado do pensamento liberal, segundo Bueno & Cervo (2008).

3.2 Transição de Governo e o Novo Desenvolvimento no Início do Século XXI

No Brasil, os últimos dez anos (2001 à 2010) foram marcados por uma nova lógica na atuação do Governo e do Estado. Inicialmente destaca-se o fato de uma alteração na escolha presidencial, na figura do então eleito Presidente Lula da Silva, que chega ao topo dos cargos representativos no Brasil por meio de um partido de centro-esquerda. Entretanto, apesar da aparente alteração ideológica na máquina pública, este governo apresentou características singulares ao modelo de gestão anterior no mínimo em uma área específica, a econômica. Diferentemente, em áreas como a política externa, reanimou a apagada relação com os vizinhos do Sul, não apenas do MERCOSUL, mas em toda a América Latina. Outro elemento central da política econômica expressa no período em que Lula da Silva estava na presidência deve ser consentido, diz respeito a uma negação do *modelo de atuação dependente*. Ilustrando este fato, o então presidente, na noite de sua vitória em 2002, defendeu o fim de um modelo baseado na subserviência em favor de um novo modelo desenvolvimentista (*cf.* REID, 2008). O novo desenvolvimentismo que falava Lula da Silva na noite de sua vitória foi largamente trabalhado pelo autor Bresser-Pereira (2006).

Há uma distinção dicotômica entre estratégias de desenvolvimento. Nessa perspectiva distingue o que sejam as abordagens do novo desenvolvimentismo, que se caracteriza por manter os pilares do modelo desenvolvimentista famoso entre as décadas de 1930 e 1980 em relação a abordagem conhecida como ortodoxia convencional. Para Bresser-Pereira, o antigo desenvolvimentismo foi implementado inicialmente em países desenvolvidos como Inglaterra e Alemanha. O desenvolvimentismo necessitava que o Estado oferecesse as condições cabíveis, proteger a sociedade do mercado, desta maneira incentivando a industrialização – assumindo características empreendedoras (*cf.* BRESSER-PEREIRA, 2006).

Na América Latina, o modelo que centralizou o Estado nas relações entre o ator privado e o mercado possibilitou o sucesso, entre 1950 e 1970, do modelo de substituição de importações, que entra em crise na década seguinte, principalmente pelo impacto das crises do petróleo em 1973 e 1977⁷⁵. As crises energéticas aliadas ao forte endividamento externo funcionaram como entraves para o custoso Estado desenvolvimentista. Acabou por entrar numa profunda crise econômica, com um déficit fiscal elevado e sem capacidade de gerir as políticas adequadas para estabilização econômica. A crise econômica tornou as contas do Estado deficientes, não apenas no Brasil, mas em grande parte da América Latina. Seu maior impacto, dado o grau de interdependência dos mercados como resultado da globalização fragilizou o modelo econômico vigente. A solução apontada é o que pode-se caracterizar como o primeiro Consenso de Washington, que converge em um receituário destinado aos Estados latino-americanos (*cf.* BRESSER-PEREIRA, 2006).

O receituário fundamentou-se na minimização do tamanho do Estado, na estabilidade macroeconômica, na flexibilização da taxa de câmbio, e em reformas microeconômicas, de maneira que potencializasse os mecanismos do mercado. Neste contexto exige a transição do modelo desenvolvimentista apoiado no Estado e na ideologia nacionalista, para um modelo característico do novo liberalismo, no qual o Estado deveria ter papel marginal nas relações de mercado (*op. cite*). Como desenvolvido na seção anterior estes elementos propostos foram nocivos para a sociedade brasileira. A indefinição de uma agenda

⁷⁵ A Crise do Petróleo aconteceu em cinco fases, sendo duas importantes para esta pesquisa. Ficou caracterizada como uma crise provocada pelo embargo dos países membros da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) e do Golfo Pérsico na distribuição para os Estados Unidos e países da Europa. Informações detalhadas sobre o impacto da Crise do Petróleo no Brasil ver FISHLOW (2004) “Uma história de dois presidentes: a economia política da crise administrada”, *in* Desenvolvimento no Brasil e na América Latina.

de política externa foi, por vezes, o motivo de uma mistura de paradigmas, o que tornou a máquina pública um elemento destrutivo da economia.

Assim, Bresser-Pereira passa a construir um argumento positivo de como a atuação do Estado e sua potencialização podem, a partir da execução de uma estratégia nacional de desenvolvimento, contribuir para o avanço nacional. A atuação do Estado tem ligação direta com a capacidade desta estrutura burocrática que, na América Latina, é de fundamental importância para a proteção social dos indivíduos. Partindo da construção de dois conceitos básicos a este entendimento, nação e nacionalismo, o autor aborda a importância do comprometimento de todos os indivíduos, classes e grupos sociais, na execução desta estratégia planejada de desenvolvimento (*op. cite*).

A nação envolve uma solidariedade básica entre as classes quando se trata de competir internacionalmente. Empresários, trabalhadores, burocratas do Estado, classe média profissional e intelectuais podem entrar em conflito entre si, mas sabem que têm um destino comum, e que este depende de seu êxito em participar de forma competitiva do mundo dos Estados-Nação. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 10)

O novo desenvolvimentismo, enquanto matriz política e teórica, pode ser aplicado para economias em desenvolvimento médio. As economias pobres não apresentam a capacidade necessária para integrar esta estratégia, elementos como a *revolução capitalista* e a *revolução industrial* são inexistentes nestas economias, portanto necessitam de uma estratégia diferente. O desenvolvimentismo do século XXI está centrado numa estratégia nacional de desenvolvimento (*cf.* BRESSER-PEREIRA, 2006) e que se caracteriza por ser:

[...] um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos. Como o antigo desenvolvimentismo, não é uma teoria econômica: baseia-se principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento, mas é uma estratégia nacional de desenvolvimento. É a maneira pela qual países como o Brasil podem competir com êxito com os países ricos e, gradualmente, alcançá-los. É o conjunto de idéias que permite às nações em desenvolvimento rejeitar as propostas e pressões dos países ricos de reforma e de política econômica, como a abertura total da conta capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas representam a tentativa de neutralização neo-imperialista de seu desenvolvimento – a prática de ‘empurrar a escada’. É a forma por meio da qual empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais podem se constituir em nação real para promover o desenvolvimento econômico. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.12)

Nas perspectivas em que Bresser-Pereira disserta sobre a aplicação de uma estratégia nacional de desenvolvimento no início do século XXI, o governo de Lula da Silva agiu de acordo com as diretrizes formuladas por Bresser-Pereira quando disserta sobre o

neodesenvolvimentismo em perspectiva prática e teórica. Essa perspectiva é que altera a lógica de funcionamento do Estado no novo governo, suas dimensões logística e gerencial, além do grau de estabilidade fornecido pelo governo anterior, permitem ao novo governo reorganizar a agenda estratégica nacional e internacional. No quadro 10 podemos verificar as principais características da política externa dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva.

Quadro 10 – Linhas de atuação dos Governos Brasileiros	
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	Lula da Silva (2003-2010)
Evolução do comércio exterior de instrumento da política de desenvolvimento para variável dependente da estabilidade de preços;	Retirada da política externa brasileira das ilusões da harmonia kantiana, orientando-a para a conquista da reciprocidade real;
Relações financeiras de caráter nocivo. Submeteram-se a coisa mecanismos de atração de capitais: juros elevados e privatizações;	Enfrentamento das dependências estruturais (financeira, empresarial e tecnológica);
Dependência empresarial e tecnológica em evidência em setores do sistema produtivo, além de ferir o setor de serviços na área das comunicações;	Reforçar a América do Sul como pólo de poder e plataforma política e econômica de realização de interesses brasileiros.
Abertura econômica como estratégia sem definição de estratégia de inserção madura no mundo da interdependência global.	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Cervo (2008).

Como já desenvolvido antes, no item 3.1, a transição eleitoral de 2002 representou uma transição de governo e de partido, e seguindo os elementos de Cervo (2008) sobre paradigmas da política externa, também se apresentaram como alterações de paradigma. O quadro 10 expôs as diferenças fundamentais nos rumos tomados pela política externa dos dois últimos presidentes do Brasil. Claramente, o governo FHC assumiu uma postura diferenciada e produziu um hiato na tradição desenvolvimentista que vinha sendo largamente executada desde a década de 1930. As privatizações de empresas estatais, a abertura comercial desordenada, representam este momento. Por outro lado, o governo Lula objetivou uma ligação com multilateralismo de maneira ordenada e recíproca. Com uma política voltada a dimensão social, buscou redistribuir a renda, com foco especial nas políticas para redução da miséria e da pobreza, e nesta perspectiva tomou a liderança internacional⁷⁶ dos Estados pobres e em desenvolvimento.

⁷⁶ Em particular deve-se compreender que a liderança aqui tratada pode ser compreendida como *imperialismo* ou *sub-imperialismo* principalmente em relação a região Sul-americana. Entretanto, pela capacidade econômica, e

Entretanto, os fatos históricos apontam para um desenvolvimento nacional sólido, no qual só seria possível através de uma modernização social. Ao mesmo tempo, a inserção internacional madura deve registrar alterações na própria capacidade do Estado, numa mudança de posição relativa. Portanto, na próxima seção será feita a exposição de uma série de indicadores selecionados – que serão explicados em sua exposição – para verificação da positividade ou retração de tais indicadores, e desta maneira sustentar ou negar a tese de que o modelo desenvolvimentista centrado no Estado, auxiliado por uma administração pública gerencial e uma política externa alinhada aos interesses modernizadores da sociedade aumentam a efetividade da estratégia de desenvolvimento nacional.

3.3 Avaliando os resultados políticos dos últimos dez anos

Os direcionamentos políticos entre os governos brasileiros desde o início da década de 1990, apesar de estratégias diferenciadas, apontaram para um mesmo objetivo, o desenvolvimento nacional que, desde o final de Segunda Guerra Mundial se apresenta com novas características, principalmente por associar ao seu conceito duas dimensões: crescimento e estabilidade econômica, e modernização social.

Nesta perspectiva, refletindo o conceito de desenvolvimento trabalhado no capítulo 1, além de ressaltar a importância dos movimentos políticos e das estratégias lançadas pelos últimos governos, como mencionado no capítulo 3, e expresso teoricamente no capítulo 2, buscar-se-á avaliar os indicadores relativos ao desenvolvimento do Brasil na última década, sua positividade, negatividade ou estabilidade em relação a momentos anteriores da história.

As variáveis selecionadas serão apresentadas anualmente no formato de *séries temporais*⁷⁷, que expressam um corte longitudinal, com início no ano de 1990 e final modificável de acordo com a disponibilidade dos dados. Esta última seção tem caráter comparativo, pois se pretende analisar o comportamento brasileiro em relação a outros países e regiões, em desenvolvimento. Obviamente, entende-se que cada Estado tem capacidades diferentes na resposta sobre questões internas e externas, entretanto, a classificação “em desenvolvimento” inserem suas capacidades dentro de um patamar analítico.

pelos discursos carismáticos do Presidente Lula da Silva, além de outras questões de relevância, o Brasil assume um papel de destaque nas organizações e fóruns internacionais, que neste trabalho está sendo tratado como liderança.

⁷⁷ Conjunto de observações de uma variável ao longo do tempo (por hora, dia, semanas, meses, e/ou por anos).

O método comparativo, segundo Rafael Caldach Cervera (2003), é parte de um acúmulo de descrições sobre os fenômenos internacionais. Assim, desenvolvendo-se como um tipo de análise que permite um conhecimento mais profundo sobre os fenômenos descritos, ao desvendar seus componentes ou variáveis fundamentais, diferenciando ou classificando, assim como as relações de causalidade que podem ser descoberto entre os fenômenos. Entretanto, o cuidado metodológico deve está cuidadosamente centrado na escolha das variáveis, indicadores e outros elementos que façam parte da análise, visto que, a seleção destes elementos – que devem apresentar um mesmo parâmetro, a critério do pesquisador ou da pesquisa – evidencia a importância dos resultados encontrados na pesquisa.

Segundo Relatório Anual do *World Bank* (2011), os países e as regiões são selecionados a partir do *Rendimento Nacional Bruto* (RNB), anteriormente conhecido como *Produto Nacional Bruto* (PNB)⁷⁸. O RNB *per capita* é definido a partir de três frequências⁷⁹: rendimento baixo, US\$975 ou valores menores; rendimento mediano baixo, US\$976 a US\$3.855; rendimento mediano alto, US\$3.856 a US\$11.905; e rendimento alto, US\$11.905 ou valores maiores.

Para esta pesquisa selecionou-se um grupo de países que estão inseridos no RNB mediano alto, por compartilharem características de capacidade econômica semelhantes às do Brasil. Para completar a comparação, foi selecionada a região da América Latina, apenas com os países em desenvolvimento, a partir da metodologia utilizada pelo próprio *World Bank*. A América Latina foi selecionada para representar o comportamento regional uma vez que os Estados componentes compartilham características culturais e sociais semelhantes, tanto na dimensão da expressão cultural, como na estrutura da política e suas instituições. Por fim, serão selecionados os países que mantêm posicionamento similar ao brasileiro no sistema internacional, notadamente os países que compõem os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, e África do Sul), quando disponíveis suas séries históricas.

Dada as preocupações da conjuntura internacional nos últimos anos, com forte apelo a estabilidade econômica internacional, e fortalecimento e investimento em economias em desenvolvimento, uma das primeiras etapas pelas quais os Estados precisam evidenciar na estratégia de desenvolvimento nacional está diretamente relacionada com as variáveis

⁷⁸ Para maiores informações sobre a mudança de terminologia verificar World Bank (2011).

⁷⁹ Segundo a metodologia do World Bank, em seus relatórios anuais, a classificação dos países são definidas a partir do RNB, sendo este agregado em três frequências Baixa, Mediana e Alta, porém, a frequência Mediana pode ainda ser subdividida em Mediana Baixa e Mediana Alta, para fins analíticos.

econômicas. Crescimento, estabilidade, e balança comercial positiva indicam, entre outras variáveis, positividade no estabelecimento das políticas e estratégias que objetivam o alcance do desenvolvimento socioeconômico. Nesta perspectiva, o Consenso de Washington e os diversos relatórios do *World Bank* e do Fundo Monetário Internacional fazem sentido, pois incentivam uma alteração nos direcionamentos político, no que concerne a execução eficiente de políticas públicas, em que o Estado deve deter maior controle sobre seus gastos, porém, com uma perspectiva neoliberal de intervenção estatal.

Na tabela 2 está exposta a taxa de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto). A taxa apresenta o valor, em percentual (%), de crescimento ou retração do PIB do país ou região em relação ao ano anterior. Inicialmente verificamos que todos os Estados compreendidos em processo de desenvolvimento obtiveram taxas positivas ao longo dos anos noventa. Como exceção apresenta-se a Rússia, que obteve apenas duas taxas positivas no mesmo período, em 1997, 4,7% e em 1999, 6,4%. Obviamente este movimento negativo estava centrado no processo de reconstrução do Estado russo, após a reformulação da região, com a queda do regime soviético, ocorrido em 1989.

Tabela 2 - Taxa de Crescimento do PIB Anual por Estados e Regiões Em Desenvolvimento 1990-2008

Ano	União Europeia	América Latina e Caribe ¹	Brasil	China	Índia	Rússia	África do Sul
1990	2,8	0,2	-4,3	3,8	5,5	-3,0	-0,3
1991	1,2	4,3	1,5	9,2	1,1	-5,0	-1,0
1992	0,9	3,6	-0,5	14,2	5,5	-14,5	-2,1
1993	-0,2	3,4	4,7	14,0	4,8	-8,7	1,2
1994	2,9	4,7	5,3	13,1	6,7	-12,6	3,2
1995	2,8	0,7	4,4	10,9	7,6	-4,1	3,1
1996	1,9	3,6	2,2	10,0	7,6	-3,6	4,3
1997	2,8	5,5	3,4	9,3	4,1	1,4	2,6
1998	3,0	2,4	0,0	7,8	6,2	-5,3	0,5
1999	3,1	0,3	0,3	7,6	7,4	6,4	2,4
2000	3,9	4,0	4,3	8,4	4,0	10,0	4,2
2001	2,0	0,3	1,3	8,3	5,2	5,1	2,7
2002	1,3	-0,4	2,7	9,1	3,8	4,7	3,7
2003	1,3	2,1	1,1	10,0	8,4	7,3	2,9
2004	2,5	6,1	5,7	10,1	8,3	7,2	4,6
2005	2,0	5,0	3,2	11,3	9,3	6,4	5,3
2006	3,2	5,8	4,0	12,7	9,3	8,2	5,6
2007	2,9	5,9	6,1	14,2	9,8	8,5	5,5
2008	0,6	4,3	5,2	9,6	4,9	5,2	3,7
2009	-4,2	-1,9	-0,6	9,1	9,1	-7,9	-1,8

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank (2011b).

A China assume papel de destaque no cenário internacional pela capacidade de crescimento econômico que conseguiu ao longo tempo. Na tabela 2, a China é o país que mais consegue expandir seu PIB na década de noventa, chegando a mais de 14% em 1994 e 1995 e mantém taxas positivas com mediana⁸⁰ de 9,8% no período (1990-2009). Seus valores mais baixos encontram-se em 1998 e 1999, com 7,8% e 7,6% respectivamente. O segundo país que tem melhor aproveitamento nos vinte anos selecionados é a Índia, com uma mediana de 6,4%, comportamento considerado positivo para um período de vinte anos. As tabelas 2 e 3 ainda apresentam os países que tiveram menor crescimento no PIB. Rússia (3,1%), África do Sul (3,0%) e Brasil (2,9%), são os que têm menor mediana no período, entretanto com variação mínima. Seguramente a última década do século XX foi responsável por baixo rendimento na mediana do período.

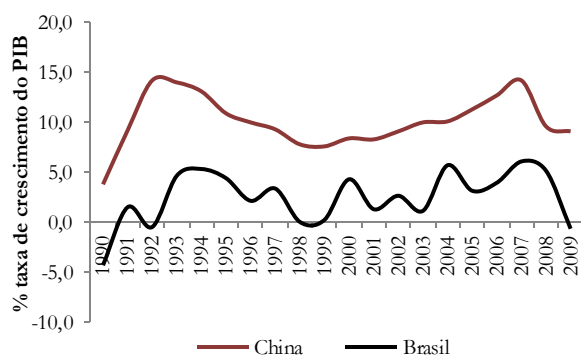


Gráfico 2 – Comportamento da Taxa de Crescimento do PIB do Brasil e da China (1990-2009)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank (2011b).

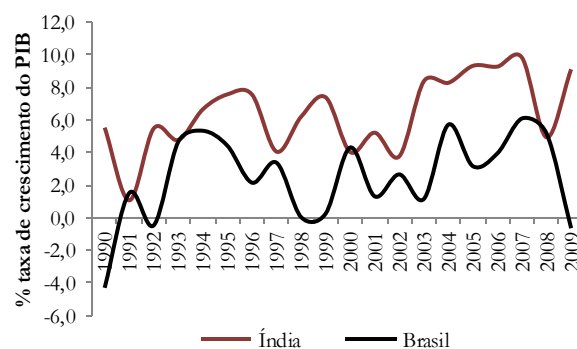


Gráfico 3 – Comportamento da Taxa de Crescimento do PIB do Brasil e da Índia (1990-2009)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank (2011b).

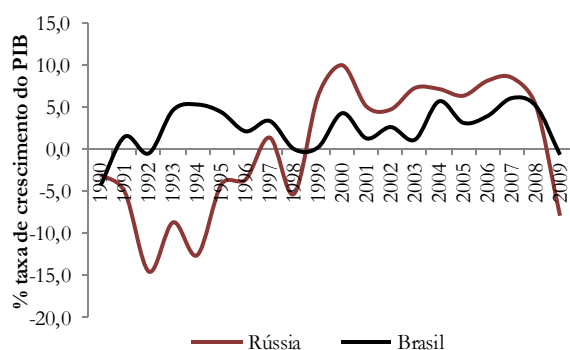


Gráfico 4 – Comportamento da Taxa de Crescimento do PIB do Brasil e da Rússia (1990-2009)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank (2011b).

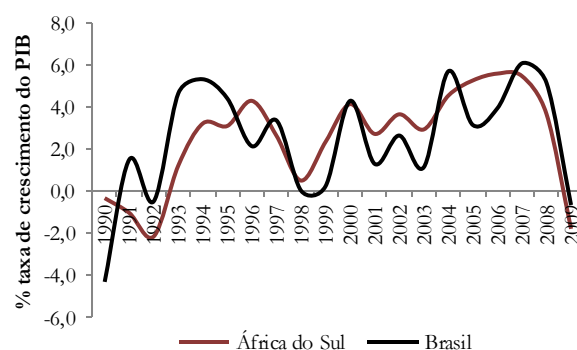


Gráfico 5 – Comportamento da Taxa de Crescimento do PIB do Brasil e da África do Sul (1990-2009)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank (2011b).

Os gráficos acima expressam o comportamento do Brasil em relação aos países componentes do BRICS. É verificável que, com exceção da Rússia, os valores que compõem

⁸⁰ A mediana é um procedimento de estatística descritiva que apresenta a centralidade da série, porém não sofre influências dos valores extremos como é o caso da *média*.

este indicador, a taxa de crescimento do PIB, para estes países exibe uma generalidade no comportamento, com picos e vales similares em períodos comuns. O que verifica-se como volátil nos gráficos é a intensidade numérica dos valores, variando de entre os países. Isso significa que a dimensão territorial, populacional e de capacidade na implementação política, pode ter afetado o crescimento ou retração da taxa neste período, bem como outros elementos da economia política internacional, tanto no que concerne a conjuntura, como no tocante ao processo decisório em diferentes níveis de governança.

No Brasil em particular, a busca pela estabilidade econômica, a abertura econômica desenfreada do Governo FHC, e a Crise Asiática em 1997⁸¹, impactaram nestes resultados. Porém, uma mediana duas vezes maior é encontrada nos últimos dez anos. O Brasil dá um salto de uma mediana entre 1990-99 de 1,8% para uma mediana de 3,6% entre 2000-09. Nesta perspectiva, o Governo Lula obteve maior sucesso do que seu predecessor uma vez que, de acordo com a tabela 2, é entre 2004 e 2008, que o Brasil apresenta um comportamento positivo na taxa de crescimento do PIB, havendo queda em 2009 de 0,6%, devido à crise econômica mundial do ano anterior⁸². Neste sentido, o Brasil se apresenta como o país mais forte para conter a crise, uma vez que apenas a Índia e a China verificam crescimento na taxa. Dentre os demais, o Brasil é o que tem menor queda no percentual no PIB.

**Tabela 3 - Mediana por período da Taxa do PIB Anual Por Países e Regiões
1990-2009**

País ou Região	1990-1999	2000-2009	1990-2009
América Latina e Caribe ¹	3,5	4,2	3,6
União Europeia	2,8	2,0	2,3
China	9,7	9,8	9,8
Índia	5,9	8,3	6,4
Rússia	-4,6	6,8	3,1
África do Sul	1,8	3,9	3,0
Brasil	1,8	3,6	2,9

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank.

¹ De acordo com a metodologia do World Bank, os países que compõem a América Latina nesta tabela são descritos como países em desenvolvimento, retira-se daqui todos os países que não apresentam *Rendimento Nacional Bruto* mediano.

⁸¹ A Crise financeira asiática foi um período de crise que atingiu parte significativa da Ásia. Iniciou em 1997 gerando problemas em escala mundial e contagiando grande parte do sistema financeiro. Para maiores informações sobre a Crise financeira do sudeste asiática ver Oliveira (2000).

⁸² A Crise econômica de 2008 apresenta-se como resultado da crise financeira internacional, arrojada pela falência do banco de investimento norte-americano Lehman Brothers. O efeito da crise fragilizou e quebrou outras grande instituições financeiras, no processo conhecido como efeito dominó. Para maiores informações sobre a crise de 2008 ver SATO (2009).

Em relação à América Latina, o Brasil manteve o padrão da região como verifica-se no gráfico 6. O comportamento da taxa de crescimento do PIB sofre impactos similares nas duas séries, ou seja, resultado da abertura econômica na região seguindo o padrão do Estado normal (ou neoliberal).

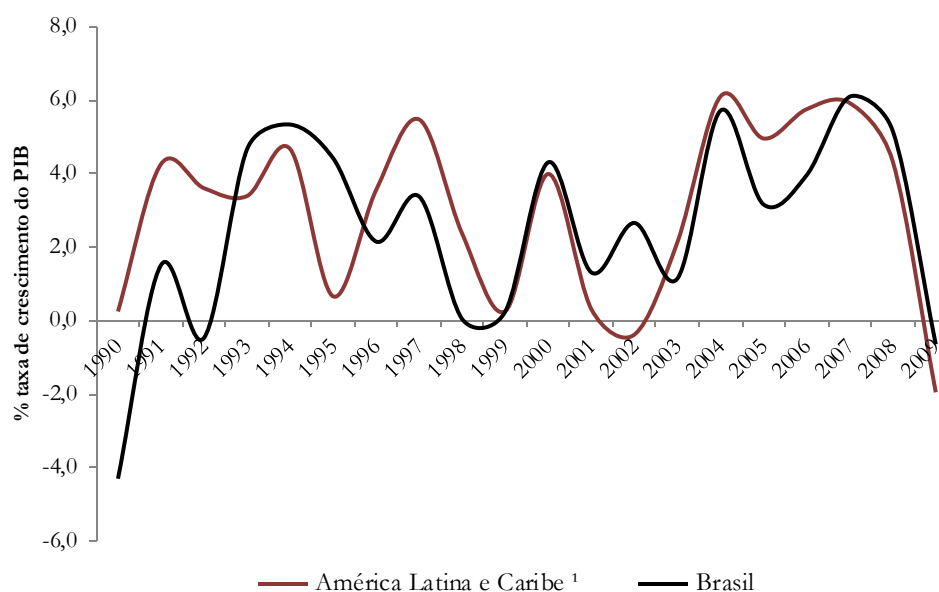


Gráfico 6 – Comportamento da Taxa de Crescimento do PIB do Brasil e da América Latina (1990-2009)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank (2011b).

O gráfico 6 deixa evidente que antes de 1990 os Estados que compunha a região latino-americana não conseguiam manter taxas de crescimento do PIB em níveis positivos, tanto o comportamento do Brasil que em 1990 apresentou uma taxa de -4,2% quanto da região com uma taxa de 0,2% inicia um processo de reformulação a partir de 1992, no qual o Brasil foi mais feliz pelos três anos seguintes. Entretanto, a tendência de comportamento apresenta grandes similaridades como o impacto da crise asiática em 1997, com uma forte queda na taxa no ano de 1998 e um pico em 2000. Em 2001 e 2002 a taxa da América Latina sofre uma queda por influência principalmente da crise econômica na Argentina, enquanto o Brasil consegue manter níveis aceitáveis, o fator principal foi a estabilidade econômica alcançada por FHC. Com a reforma do Estado implementada, e com a estabilidade econômica, o Governo Lula mantém a tendência crescente da taxa até 2009 quando cai em detrimento da crise econômica mundial de 2008.

Tabela 4 - Balança Comercial e PIB Total dos Países e Regiões Seleccionadas
1990-2009

(Em bilhões de dólares de 2000)

Ano	União Europeia		América Latina e Caribe ¹		Brasil		China		Índia		Rússia		África do Sul	
	Balança Comercial	PIB	Balança Comercial	PIB	Balança Comercial	PIB	Balança Comercial	PIB	Balança Comercial	PIB	Balança Comercial	PIB	Balança Comercial	PIB
1990	-0,55	6.814,3	2,12	1.497,7	1,24	501,8	2,99	444,6	-1,42	270,5	0,22	385,9	5,47	110,9
1991	-0,38	6.896,6	0,11	1.561,4	0,76	509,4	3,06	485,5	0,00	273,4	0,29	366,4	4,27	109,8
1992	-0,18	6.960,3	-1,26	1.617,7	2,48	507,0	1,18	554,4	-0,76	288,4	14,07	313,2	4,04	107,5
1993	0,87	6.946,4	-1,79	1.672,5	1,41	530,6	-2,68	632,1	0,02	302,1	7,71	286,0	4,66	108,8
1994	1,10	7.150,2	-1,93	1.750,6	0,35	558,9	1,32	714,9	-0,31	322,2	4,56	250,1	2,24	112,3
1995	1,41	7.347,0	-0,40	1.762,2	-1,52	583,6	1,64	792,8	-1,19	346,6	3,40	239,7	0,68	115,8
1996	1,56	7.489,4	-0,17	1.824,9	-1,80	596,2	2,05	872,1	-1,17	372,8	4,22	231,1	1,53	120,8
1997	1,90	7.698,4	-1,65	1.924,7	-2,20	616,3	4,50	953,2	-1,25	387,9	2,20	234,3	1,16	124,0
1998	1,35	7.930,1	-2,87	1.970,1	-2,00	616,5	4,30	1.027,5	-1,68	411,9	6,67	221,9	1,14	124,6
1999	0,86	8.173,8	-1,34	1.975,2	-1,40	618,1	2,65	1.105,6	-1,95	442,4	17,05	236,1	2,59	127,6
2000	0,27	8.493,5	-1,05	2.054,0	-1,76	644,7	2,41	1.198,5	-0,92	460,2	20,03	259,7	2,96	132,9
2001	0,85	8.661,9	-1,40	2.060,4	-1,32	653,1	2,12	1.298,0	-0,89	484,2	12,68	272,9	4,05	136,5
2002	1,65	8.770,3	2,21	2.052,6	1,51	670,5	2,57	1.416,1	-1,00	502,4	10,79	285,9	3,84	141,5
2003	1,34	8.888,1	2,68	2.096,5	2,91	678,2	2,20	1.557,7	-1,29	544,5	11,37	306,7	2,34	145,7
2004	1,36	9.111,9	2,73	2.224,4	3,88	717,0	2,55	1.715,0	-1,75	589,6	12,25	328,7	-0,30	152,3
2005	0,94	9.290,3	2,64	2.334,6	3,61	739,6	5,53	1.908,8	-2,75	644,5	13,69	349,7	-0,47	160,4
2006	0,76	9.588,8	2,39	2.468,9	2,90	768,9	7,70	2.151,2	-3,04	704,3	12,73	378,2	-2,45	169,4
2007	1,03	9.869,4	1,02	2.615,0	1,52	815,7	8,80	2.456,7	-4,03	773,4	8,62	410,5	-2,93	178,6
2008	0,75	9.931,0	-0,21	2.728,4	0,19	857,8	7,72	2.692,5	-5,43	811,5	9,20	432,0	-3,02	185,2
2009	1,03	9.509,3	0,05	2.675,2	-0,06	852,3	4,41	2.937,5	-4,44	885,4	7,37	397,9	-0,86	181,9

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank (2011b).

¹ De acordo com a metodologia do World Bank, os países que compõem a América Latina nesta tabela são descritos como países em desenvolvimento, retira-se daqui todos os países que não apresentam Rendimento Nacional Bruto mediano.

A balança comercial expressa o saldo (positivo ou negativo) de toda a relação comercial do país. Este indicador, apresentado na tabela 4, expresso na forma de percentual do PIB, torna possível verificar sua dimensão sobre a produção de riquezas de um país. Por outro lado, o PIB foi expresso para tornar o percentual da balança comercial tangível. Sua expressão em bilhões de dólares permite a comparação entre países ou regiões, e por estar em valores constantes⁸³ de 2000, permite a comparação entre anos.

A tabela 4, apesar de extensa, apresenta dados pontuais. É importante verificar, por exemplo, a evolução do Produto Interno Bruto (PIB), que em quase todos os países/regiões selecionados apresenta tendência crescente. Este fato justifica o posicionamento de tais Estados e regiões como áreas em desenvolvimento. Há neste conjunto uma exceção, a União Europeia, que nos dados apresentados integra países *desenvolvidos e em desenvolvimento*.

Deve-se tomar nota que uma das potências econômicas cada vez mais em evidência apresentou características ímpares nestes últimos vinte anos. A China apresenta a maior variação percentual⁸⁴ dos países/regiões selecionados, com percentual positivo maior que 560%. Este valor representa uma saída de US\$ 444,6 bilhões para US\$ 2.937,5 bilhões. Um segundo caso interessante é o da Índia que apesar de verificar um valor inferior ao chinês na sua variação percentual, conseguiu a marca de 227,34%. Esta variação permitiu que a Índia deixasse um PIB de US\$ 270,5 bilhões para US\$ 885,4 bilhões. Neste mesmo contexto ainda se apresentam Brasil, Rússia e África do Sul. Esses países, além da América Latina e Caribe e da União Europeia, não experimentam taxas de variações similares as da Índia e China. A maior encontrada entre as regiões é da América Latina em torno de 78%, enquanto da União Europeia encontra-se por volta de 39%. A Rússia apresenta a menor variação, apesar de positiva, apenas 3,12%, já a África do Sul apresenta uma taxa de variação próxima à taxa brasileira, em torno de 63%, enquanto o Brasil apresenta mais de 69%.

As variações percentuais positivas apresentam que o PIB dos países/regiões confirma o comportamento crescente ou estável ao longo da série. Por outro lado, não é possível verificar o mesmo comportamento positivo na *balança comercial*. Este indicador apresenta oscilações, sendo positivo na China, com apenas um ano de queda em 1993, em

⁸³ Valores monetários podem ser expressos em valores correntes e constantes. Corrente refere-se ao valor real, com impacto da inflação, por outro lado, os valores constantes tiram o impacto da inflação e fixam a proporção dos valores em um ano específico tornando possível a comparação no tempo.

⁸⁴ Variação Percentual ou Taxa de Variação é um procedimento estatístico que expressa a diferença em percentual do *valor final* em relação ao *valor inicial* da série.

relação aos demais anos que compõem a série. Porém, os casos mais emblemáticos estão no Brasil e na Índia. A Índia com maior quantidade de anos, na série, expressando valores negativos, e o Brasil sofrendo diretamente a troca de estratégia econômica. No Brasil, o período inicial da presidência de FHC expõe a *tese* da abertura econômica sem estratégia (cf. CERVO, 2008), havendo queda sucessiva na balança comercial brasileira. Sua recuperação inicia juntamente com o Governo Lula, o que reafirmou a necessidade do modelo do novo desenvolvimentismo, com base na reciprocidade do multilateralismo e incentivo às exportações, que foram políticas centrais do Governo Lula na área econômica.

Tabela 5 - PIB Per capita de Países e Regiões Seleccionadas

1990-2009

(Em dólares de 2000)

Ano	União Europeia	América Latina e Caribe ¹	Brasil	China	Índia	Rússia	África do Sul
1990	14.459,39	3.438,10	3.354,75	391,65	318,41	2.602,25	3.151,84
1991	14.583,97	3.520,78	3.349,72	421,89	315,48	2.465,39	3.056,09
1992	14.681,42	3.584,10	3.281,75	475,93	326,63	2.106,22	2.929,03
1993	14.607,43	3.642,41	3.382,55	536,36	335,92	1.925,83	2.903,20
1994	14.999,51	3.748,60	3.509,45	599,80	351,87	1.685,85	2.933,72
1995	15.386,13	3.711,14	3.609,49	658,00	371,81	1.618,12	2.960,42
1996	15.657,05	3.782,27	3.631,74	716,25	392,92	1.564,12	3.019,97
1997	16.068,07	3.927,61	3.698,14	774,89	401,79	1.590,70	3.029,77
1998	16.530,89	3.959,60	3.644,60	827,35	419,40	1.510,54	2.974,68
1999	17.009,53	3.911,29	3.600,25	882,56	442,79	1.613,70	2.972,20
2000	17.643,21	4.008,33	3.701,47	949,18	452,97	1.775,14	3.019,95
2001	17.964,47	3.966,33	3.697,23	1.020,52	468,96	1.870,05	3.039,71
2002	18.131,32	3.899,25	3.743,30	1.105,96	479,12	1.967,52	3.108,04
2003	18.292,37	3.931,50	3.735,97	1.209,00	511,54	2.121,29	3.159,24
2004	18.670,10	4.118,99	3.899,41	1.323,23	546,03	2.285,36	3.264,32
2005	18.955,19	4.270,29	3.974,82	1.464,11	588,81	2.442,96	3.397,72
2006	19.479,01	4.461,60	4.086,28	1.640,87	634,57	2.654,20	3.548,09
2007	19.951,31	4.671,26	4.290,47	1.864,11	687,59	2.888,85	3.701,91
2008	19.987,36	4.818,94	4.468,51	2.032,62	711,90	3.043,49	3.795,95
2009	19.070,43	4.673,04	4.399,32	2.206,26	766,38	2.805,42	3.688,62

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank.

¹ De acordo com a metodologia do World Bank, os países que compõem a América Latina nesta tabela são descritos como países em desenvolvimento, retira-se daqui todos os países que não apresentam *Rendimento Nacional Bruto* mediano.

Em comportamento similar ao do PIB, o PIB *per capita*⁸⁵ é apresentado na tabela 5 com características crescentes. A primeira verificação de impacto é o caso da China, entre as unidades seleccionadas (países ou região), é o caso que mais impressiona pela variação de

⁸⁵ PIB *per capita* é o valor que se refere a toda a riqueza produzida num país ou região dividida por sua população. É o valor mais seguro para comparar regiões diferentes, pois torna as dimensões de cada região, bem como sua população proporcional.

sua renda per capita⁸⁶, que inicia a série com um valor de US\$ 391,65, e finaliza em US\$ 2.206,26. Deve-se notar que em nenhum ano da série a China apresentou queda na sua renda per capita. Os demais casos, como a China, apresentam um comportamento positivo em relação a variável, apenas a Rússia, que durante 1993 e 2002 apresenta oscilações.

O Brasil, entre o início e o final da série tem variação positiva, mas, comparado com a China não impressiona nos valores, principalmente se relacionar os valores iniciais e finais da série. Isso pode ser explicado por dois fatores: o primeiro é que a China apresentou uma renda per capita muito baixa, e quando executou a política de abertura comercial de seus mercados o valor tendeu ao crescimento, como confirmado na série expressa na tabela 5. Mesmo assim é um caso particular, visto que o aumento foi de 463% em vinte anos. No mesmo período, o Brasil tem um aumento de apenas 31%. Porém, deve-se alertar para o fato de que o PIB *per capita* brasileiro no final da série representa quase o dobro do chinês, enquanto o Brasil, em 2009, apresenta uma renda *per capita* de US\$ 4.399,32, o valor da China alcança os US\$ 2.206,26. E ainda, o valor brasileiro em 2009 e na mediana (exposta na tabela 6) é o maior em relação aos países em desenvolvimento.

Tabela 6 - Mediana e Taxa de Variação do PIB *Per capita* de Países e Regiões Seleccionadas 1990-2009 (Em dólares constantes de 2000)

Ano	Mediana			Taxa de Variação (%)			
	1990-2009	1990-99	2000-09	1990-2009	1990-99	2000-09	Mediana (1990/2000)
União Europeia	17.326,4	15.192,8	18.812,6	31,9	17,6	8,1	23,8
América Latina e Caribe ¹	3.929,6	3.729,9	4.194,6	35,9	13,8	16,6	12,5
Brasil	3.697,7	3.554,9	3.937,1	31,1	7,3	18,9	10,8
África do Sul	3.047,9	2.973,4	3.331,0	17,0	-5,7	22,1	12,0
Rússia	2.036,9	1.652,0	2.364,2	7,8	-38,0	58,0	43,1
China	915,9	628,9	1.393,7	463,3	125,3	132,4	121,6
Índia	447,9	361,8	567,4	140,7	39,1	69,2	56,8

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank.

¹ De acordo com a metodologia do World Bank, os países que compõem a América Latina nesta tabela são descritos como países em desenvolvimento, retira-se daqui todos os países que não apresentam *Rendimento Nacional Bruto* mediano.

A tabela 6 apresenta procedimentos estatísticos que tiveram como base os dados expostos na tabela 5. Assim, possibilitou evidenciar o papel assumido pelo Brasil de maior PIB *per capita* entre os países em desenvolvimento, segundo a mediana do período de cada

⁸⁶ Renda *per capita* pode ser utilizada como sinônimo de PIB *per capita*.

unidade. Na década de noventa, o Brasil apresentou em sua renda *per capita*, segundo a mediana, o valor de US\$ 3.554,9, por outro lado na primeira década dos anos dois mil, sua renda *per capita* chega a um valor de US\$ 3.937,1. Uma variação percentual positiva 10,8%.

O conjunto das tabelas 5 e 6 apresenta uma característica importante do comportamento econômico brasileiro na última década, em relação a outras regiões e países do globo. Apesar de não ter expressado um crescimento exponencial no produto interno bruto, o Brasil conseguiu manter, entre os países em desenvolvimento, uma renda *per capita* elevada. A política econômica brasileira deverá apresentar cautela nos anos seguintes, principalmente pelo comportamento relativo apresentado pelos demais Estados em desenvolvimento. O fenômeno China, com as maiores variações positiva das duas tabelas, coloca o Brasil na qualidade de país em desenvolvimento que necessita assumir um espaço estruturante no cenário global e regional, no que concerne ao potencial de sua economia. Por outro lado, Estados como Índia, Rússia e África do Sul, necessitam criar espaços mais sólidos no sistema internacional, pois tiveram variações baixas ou negativas. Casos como o indiano são emblemáticos, uma vez que expressa uma taxa de variação positiva em torno de 140%, mas o volume real do PIB *per capita* não passa a casa dos US\$ 766,38.

Com uma política econômica positiva e crescente, os Estados considerados “em desenvolvimento”, fazem *jus* a sua capacidade em relacionar-se economicamente e produzir riquezas para suas sociedades. O fenômeno asiático, alavancado principalmente pelos chineses, demonstra a capacidade destas economias impactarem o sistema internacional, enquanto outras *economias potenciais* como a Índia e a África do Sul podem apresentar sinais positivos num espaço curto de tempo, por suas potencialidades. O Brasil se apresenta neste patamar como uma potência média alta, apesar de não ter apresentado variações exponenciais, como já exposto nas tabelas anteriores, ele mantém uma estabilidade com crescimentos mínimos se relacionado com seu potencial, ou com outros países em desenvolvimento como a China.

Além da dimensão econômica (estabilidade e crescimento) outra que deve ser analisada é a social. Esta é uma dimensão complexa visto que cabe ao pesquisador selecionar variáveis de modo arbitrário e acioná-las como variáveis que devem representar o desenvolvimento. Porém, a difícil manutenção de séries históricas por instituições de pesquisa torna o trabalho demasiado custoso e por vezes sem solução. Neste sentido, foram selecionadas três variáveis para explicar o desenvolvimento social e compará-las com os

Estados em desenvolvimento selecionados para este trabalho. A compreensão é que elas não atendem totalmente a dimensão social, visto que expressam o comportamento do gasto público dos governos em relação a determinadas questões. Entretanto, indicam o movimento que os Estados estão executando para solucionar os problemas sociais encontrado em suas sociedades. Outras variáveis foram descartadas por não atender o critério que o trabalho em tela expressou como sendo desenvolvimento, ou por falta de uma série histórica consistente.

O próximo em análise é o *gasto público em educação*, que vai expressar a importância que este tema tem assumindo na agenda nacional e internacional; seguido pelo *gasto público em saúde*, que representa a necessidade de manutenção de um sistema baseado no Estado como principal investidor; e por fim, a *taxa de desemprego*, apresentando a importância do Estado em desenvolvimento, e seu papel na economia. Esses indicadores expressam potencialidades e incapacidades no cenário social, do Estado ou da própria sociedade em promover sua modernização.

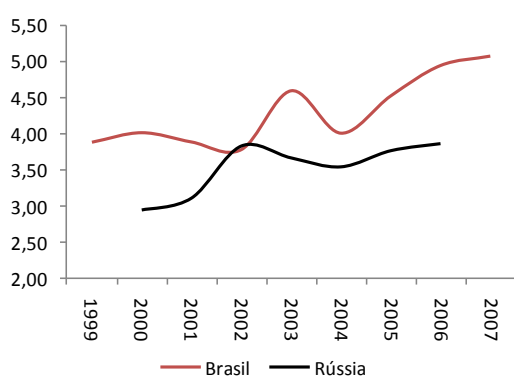


Gráfico 7 – Comportamento do Gasto Público Total com Educação em Percentual do PIB de Brasil e Rússia

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank (2011b).

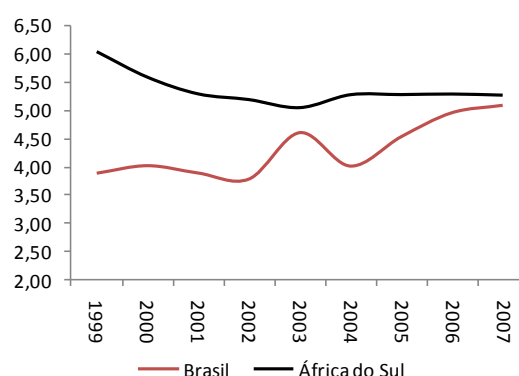


Gráfico 8 – Comportamento do Gasto Público Total com Educação em Percentual do PIB de Brasil e África do Sul

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank (2011b).

O gráfico 7 e 8 apresentam o comportamento do gasto público com educação em percentual do PIB brasileiro comparado com a Rússia e a África do Sul. No gráfico 7 verificamos duas linhas, no qual uma apresenta o comportamento brasileiro e na outra o comportamento da Rússia. Da mesma maneira, o gráfico 8 apresenta o comportamento do Brasil e da África do Sul. Os demais Estados selecionados para a pesquisa não foram inseridos por falta de uma série histórica consistente.

Verifica-se no gráfico 7 um comportamento evolutivo no gasto com educação nos dois Estados apresentados. A visualização do gráfico 8 não diferente em grande escala, a atenção deve ser dada a África do Sul, que após pequena queda entre 2002 e 2003, segue estabilizando o gasto em torno de 5,5% do PIB, entre 2003 e 2007. Uma possível evidência em relação aos dados apresentados nos gráficos, diz respeito a um crescimento da importância da área educação nos programas ou prioridades de governo, sendo o reflexo desta intenção, apresentada na destinação crescente do gasto público neste setor.

O Estado brasileiro apresenta uma característica particular, pois desde meados dos anos noventa é incentivado por uma série de programas para alfabetização e formação técnica. O Governo Lula da Silva dá continuidade aos programas, além de tentar aperfeiçoar o quadro de políticas que o compõe. Neste sentido desenvolve e implementa programas importantes para ampliação da formação de ensino superior, como o ProUni (Programa Universidade para Todos), e ampliação e valorização do Enem (Exame Nacional do Ensino Médio), além de programas para a expansão do ensino superior como é o caso do Reuni. Essas iniciativas pelo governo brasileiro demonstra seu comprometimento com a Educação, no tocante ao dado apresentado, gasto público como percentual do produto interno bruto. Seguramente, os dados econômicos apresentados, juntamente com este indicador de educação, demonstram a trajetória que a educação segue nos últimos anos no Brasil. Entretanto, deve-se atentar para o fato que ampliação dos *volumes de recursos* não representa maior qualidade do setor, apenas demonstram uma intenção (ou prioridade) de um governo em determinada área, ou a capacidade de ação coletiva de determinado grupo sobre a parcela do orçamento.

De maneira similar aos gráficos 7 e 8, a tabela 7 apresenta a importância do Estado na gestão dos serviços públicos. O dado exposto na tabela 7 diz respeito ao *gasto público em saúde, expresso em percentual do gasto total no mesmo tema*. Este dado está apresentando a *participação percentual* do setor público no gasto total com saúde, que envolve também os recursos do setor privado, das organizações não governamentais, e organizações internacionais, segundo dados do relatório do *World Bank* (2011).

**Tabela 7 - Gasto Público em Saúde em Percentual do Gasto Total em Saúde
1995-2009**

Ano	União Europeia	América Latina e Caribe ¹	Brasil	China	Índia	Rússia	África do Sul
1995	78,0	48,3	43,0	50,5	28,6	73,9	39,3
1996	77,8	47,1	40,5	46,6	27,9	71,4	35,9
1997	77,2	48,0	43,0	44,2	27,8	70,8	38,8
1998	76,5	48,5	42,6	41,8	28,4	65,1	39,4
1999	76,5	50,5	42,7	40,9	29,4	61,9	39,3
2000	76,6	48,9	40,3	38,3	27,5	59,9	40,5
2001	76,6	48,8	42,3	35,6	27,1	58,7	39,5
2002	76,5	48,8	44,6	35,8	25,0	59,0	38,7
2003	74,7	48,2	44,4	36,2	25,7	58,8	39,5
2004	74,5	49,5	47,0	38,0	22,5	59,6	36,4
2005	74,5	47,2	40,1	38,8	23,0	62,0	38,3
2006	75,2	47,6	41,7	40,7	27,5	63,2	39,9
2007	75,0	48,5	41,6	45,3	29,6	64,2	40,8
2008	75,0	50,3	44,0	47,3	32,4	64,3	39,7
2009	76,1	51,7	45,7	50,1	32,8	64,4	40,1

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank.

¹ De acordo com a metodologia do World Bank, os países que compõem a América Latina nesta tabela são descritos como países em desenvolvimento, retira-se daqui todos os países que não apresentam *Rendimento Nacional Bruto* mediano.

Um primeira verificação no que diz respeito a tabela 7 está nas regiões selecionadas. A partir dos dados expostos a dimensão saúde na União Europeia tem maior participação, no que concerne o gasto público, do que na região latino-americana. Assim, está demonstrado que a rede social de proteção, na dimensão saúde, realiza-se em maior escala na União Europeia do que na América Latina, no tocante ao investimento do governo no setor.

Nos países em desenvolvimento há baixa variação na série histórica. O país que apresenta maior mediana no período é a Rússia com 63,2%, seguida pelo Brasil (42,7%) e China (40,9%). Os dados apresentam a necessidade de investimento do governo para ampliação da capacidade na execução de políticas de saúde, fortalecendo a *tese* do Estado como motor do desenvolvimento. Na dimensão saúde eles apresentam participação significativa no gasto total com saúde, mas em relação a União Europeia, seus valores ainda são baixos. Com exceção da Rússia, que sofreu economicamente durante a década de noventa, os demais Estados que tiveram uma capacidade estabilidade financeira e crescimento (ou baixa retração) econômico, ampliaram o gasto com saúde.

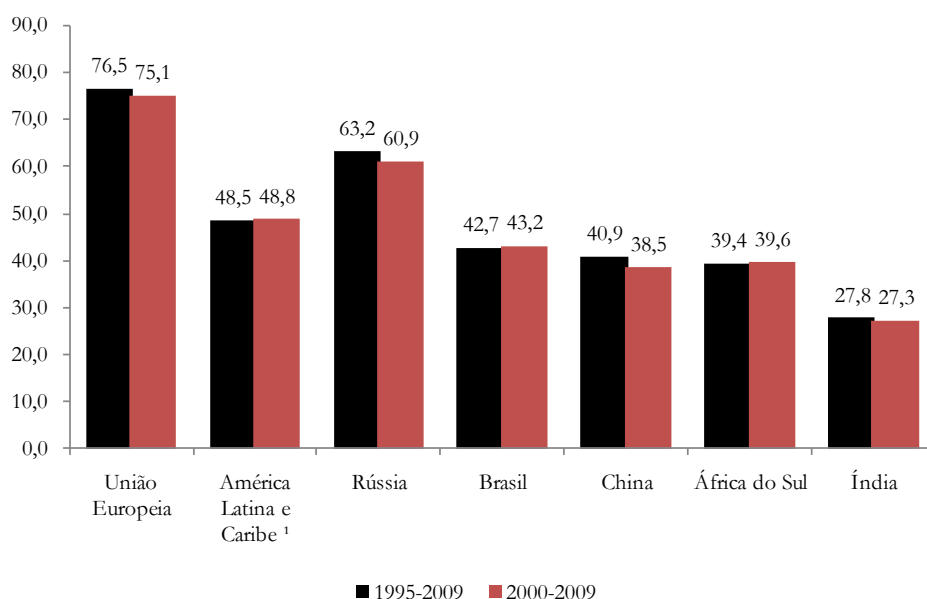


Gráfico 9 – Mediana do Gasto Público em Saúde em Relação ao Gasto Total em Saúde (1995-2009)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank (2011b).

No gráfico 9, a mediana de cada Estado está dividida em dois períodos selecionados. Este gráfico exhibe a estabilidade na participação percentual do setor público no gasto com saúde. Apresenta a mediana no período total, ao mesmo tempo em que expõe seccionada a mediana da última década. O Brasil neste gráfico está apresentando um valor da mediana mais alto, porém não significativo, nos últimos dez anos do que em toda a série. Rússia, China e Índia apresentam pequenas quedas, e mantêm na última década o padrão do conjunto da série.

Por fim, a tabela 8 expõe a *taxa de desempregados em relação à população economicamente ativa*. A partir deste indicador é possível verificar o percentual de desempregados, e se este valor apresenta *correlação* com o comportamento das economias. Logicamente, a *tese* sustentada pelos economistas clássicos e desenvolvimentistas, que em economias em expansão o desemprego tende a diminuir, fornece um dos argumentos para testabilidade desta variável.

Na tabela 8, verifica-se que a maior taxa de desemprego encontra-se na África do Sul, com mediana de 26,2%, enquanto o Brasil que assume a segunda posição apresenta pouco mais de 8%.

Tabela 8 - Taxa de Desempregados em Relação a População Economicamente Ativa 2001-2009

Ano	União Europeia	América Latina e Caribe ¹	Brasil	China ¹	Rússia	África do Sul
2001	8,5	8,9	9,3	3,6	8,9	29,5
2002	9,0	9,2	9,1	4,0	7,9	30,5
2003	9,0	9,3	9,7	4,3	8,2	31,2
2004	9,1	8,6	8,9	4,2	7,7	26,2
2005	8,9	8,3	9,3	4,2	7,1	26,7
2006	8,2	7,5	8,4	4,1	7,1	25,5
2007	7,1	7,1	8,1	4,0	6,1	23,0
2008	6,9	6,8	7,1	4,1	6,3	22,9
2009	8,9	7,9	8,3	4,3	8,2	23,8

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de World Bank (2011b).

¹ Para torna possível a análise o valor de 2008 foi composto pela média dos três anos anteriores.

De maneira especial, os dados expostos confirmam a existência de uma diminuição da taxa de desemprego quando os dados econômicos apresentam expansão. Portanto, um elemento a se destacar é a estabilidade adquirida pelos países em desenvolvimento, que promoveu uma estabilidade – em alguns casos, baixas oscilações – à taxa. Entretanto, o Brasil apresenta a segunda taxa mais alta entre os países em desenvolvimento, porém, é uma taxa regressiva, apresentando leve alta no ano de 2009, como possível efeito da crise econômica mundial de 2008. Portanto, conclui-se que o potencial econômico consolidado pelos Estados em desenvolvimento não foram traduzidas, necessariamente, em ampliação dos indicadores econômicos. Entretanto, dotou os Estados de maior capacidade financeira para destinação de recursos ou execução de políticas.

Neste sentido, colocam-se em xeque os pilares do desenvolvimento brasileiro nos últimos dez anos. Compreende-se que o aumento da capacidade econômica, nas dimensões estabilidade e crescimento, fazem parte da reorganização do Estado, principalmente no tocante a sua dimensão estratégica na execução de políticas.

Os dados apresentados expõem similaridades entre os Estado em desenvolvimento, além da discrepância entre as regiões América Latina e Caribe e União Europeia. Estas verificações evidenciam a importância que o Estado assume enquanto principalmente investidor social. A modernização social, que amplia a qualidade de vida e estabiliza a capacidade financeira do próprio Estado, torna-se possível quando a administração pública, por meio de reformas, assume um papel mais técnico. Nesta perspectiva é que a consolidação dos indicadores apresentados podem ser resultados da

reorganização estratégica do governo, no que diz respeito a política externa sólida e acertiva, ao mesmo tempo em que implementava um modelo de desenvolvimento no qual o Estado é o motor, o neodesenvolvimentismo.

Obviamente, a comparação com outras nações que compõem o patamar “em desenvolvimento” expôs a dimensão e os níveis de desenvolvimento que o Brasil tem alcançado de maneira relativa entre os membros deste grupo. Mas verifica-se a necessidade de maior expansão em todos os indicadores, apesar do comportamento apresentado, quase sempre ser positivo, o setor público necessita lançar novas estratégias pleiteando maiores avanços.

Assim, concluí-se que para Estados em desenvolvimento, e para a expansão de seus indicadores faz-se importante uma valorização da Política Externa, devido a atual estrutura do sistema internacional que objetiva a integração entre os mercados/economias; além da importante participação das organizações internacionais no direcionamento de modelos para o desenvolvimento, inclusive no incentivo através de cooperações técnicas em diversas áreas. Um segundo elemento, tratado aqui como *pilar*, está no aperfeiçoamento da máquina administrativo pública. A reforma do Estado, de caráter gerencial, dota a administração pública de capacidades positivas para o planejamento e execução de políticas públicas com objetivo central de resolução de problemas sociais de caráter local, regional, ou focal. Essas iniciativas permitem que o Estado amplie sua capacidade de proteção social e de negociação internacional para benefício da sociedade.

Considerações Finais

O desenvolvimento do capitalismo como matriz econômica, fortalecido pelo conjunto de acontecimentos encontrados no sistema internacional, evidencia uma tradição da economia que fortalece o mercado como ponto inicial do desenvolvimento econômico das nações. Entretanto, regiões do mundo que viviam sob os auspícios das metrópoles, as colônias, eram compreendidas como a extensão deste desenvolvimento. Papel importante foi atribuída às colônias no comércio: na exportação deveriam suprir as matérias-primas da metrópole, comercializando produtos primários de baixo valor; por outro lado, na importação, deveriam atuar como extensão dos mercados internos de suas metrópoles, comprando produtos manufaturados com grau tecnológico maior do que o comércio local poderia oferecer.

Algumas regiões, como é o caso da América do Sul, conseguiram a independência cedo, se comparadas às regiões africana e asiática, provavelmente a distância tornou-se um fator limitador na administração das colônias americanas. Não apenas esse motivo, mas a própria fragilidade que Espanha e Portugal (principais colonizadores da região) apresentaram ao longo do tempo, adicionada à busca pelo liberalismo econômico da Inglaterra que apresentam grande influência no século XVIII e XIX. Notadamente, este fenômeno de conquista da independência não foi comum em outras regiões do globo, como é o caso da África e da Ásia. A maioria dos Estados na África e na Ásia só conseguiram sua independência na primeira metade do século XX. O principal fator para este fato estavam na tragédia da Segunda Guerra Mundial que findou qualquer capacidade dos Estados europeus em administrar suas colônias lotadas na região. Desta maneira, surgem os Estados afro-asiáticos com máquinas administrativas deficitárias e com baixo grau de desenvolvimento⁸⁷.

O fim da Segunda Guerra Mundial tornou-se um evento importante na história mundial por abrir caminho para vários fenômenos diferentes. A formação de uma disputa bipolar entre o EUA e a URSS; as novas instituições internacionais para controle da economia no mundo capitalista; a reformulação de um sistema de segurança coletiva com a ONU; a corrida tecnológica que gerou benefícios em equipamentos tecnológicos para a população; por fim, o surgimento do Terceiro Mundo.

⁸⁷ Desenvolvimento refere-se ao conceito desenvolvido no capítulo 1 deste mesmo trabalho.

O surgimento do Terceiro Mundo foi importante pois traduziu uma nova lógica da atuação das grandes potências no sistema internacional, principalmente no período a Guerra Fria. O contingente populacional acionado por um dos lados envolvidos poderia expressar uma quantidade significativa de aliados no exercício do poder militar. Por outro lado, os países que compunham o Terceiro Mundo não demonstraram qualquer interesse em aliar-se a qualquer dos lados, um foco especial traçavam para seu futuro, o desenvolvimento de suas sociedades.

Neste sentido a Conferência de Bandung, que pela primeira vez pôs em cena o termo que caracterizou o surgimento dos Estados afro-asiáticos, bem como sua situação diante do sistema internacional, *os não-alinhados*. Este movimento apresentou ao primeiro mundo o posicionamento dos novos Estados em relação ao conflito bipolar, apesar de alguns destes Estados carregarem traços culturais ou tradições políticas das grandes potências.

Juntamente com os Estado latino-americanos conseguiram desenvolver uma pressão adequada por política de desenvolvimento que eram traduzidas nos fóruns internacionais como uma responsabilidade que o primeiro mundo teria que arcar para minimizar as deficiências geradas em tempos de colônia. Neste sentido as instituições internacionais tiveram papel fundamental, reafirmando o pensamento liberal das relações internacionais, afinal, apenas nestes ambientes de debate os Estados com menores capacidades conseguiram, através do seu número, demandar políticas para suas necessidades específicas. Como resultado foi possível evidenciar a criação, dentro da própria ONU, de programas e agências para tratar de novos temas transnacionais, agora em evidência, como a fome, a pobreza, e o desenvolvimento das nações.

O período de desenvolvimentismo não foi marcado apenas pelos fenômenos internacionais após a Segunda Guerra, mas desde a década de 1930, os Estados que compunham a América Latina, em destaque Brasil, Argentina, México, realizaram um série de ajustes nacionais e promoveram políticas desenvolvimentistas. Este fenômeno foi resultado da crise econômica de 1929. O *crash* da bolsa de Nova York levou a vários Estados assumirem o custo gerado pelo mercado nas economias, no qual foi implantado o modelo de Estado intervencionista. O período que versa entre 1930 e 1980, foram os momentos históricos que deram as bases mais sofisticadas para iniciar um debate sobre o desenvolvimento, o *crash* de 1929 juntamente com o surgimento do Terceiro Mundo, permitiram tanto no âmbito interno, como no ambiente internacional, movimentos dos

Estados (políticas internas e externas) para promoção da modernização social de suas sociedades (desenvolvimento socioeconômico).

Como já definido no capítulo 1 e 2, o foco de análise deste trabalho está na América Latina, especificamente no Brasil. Assim, temos que as políticas intervencionistas e de incentivo a industrialização foram benéficas até o momento que as crises do petróleo na década de 1970 geraram retração no processo de expansão industrial, e juntamente com a crise da dívida externa da década de 1980, colocaram a América Latina, e também o Brasil, num processo de retração econômica e de alta da inflação. Entretanto, para tentar sanar a crise que assolava a América Latina na década de 1980, as agências internacionais desenvolveram uma série de recomendações para apaziguar as economias debilitadas da região. Neste sentido o evento presidido em Washington, que deu nome ao encontro dos líderes políticos de países da América Latina, *Consenso de Washington* foi o ponto crucial para a formalização de um receituário para correção das políticas executadas pelos Estados da região. Além da promoção de eventos como o Consenso de Washington, as agências internacionais, principalmente o Banco Mundial, o FMI e o BID, agregaram aos empréstimos e aos projetos de cooperação para o desenvolvimento um série de metas que os Estados deveriam cumprir. Para tanto, ainda foi inserido uma lógica de avaliação nas políticas para verificar se haveria o alcance dos objetivos estabelecidos.

Seguindo esta linha raciocínio o trabalho verificou continuidades e deficiências na estratégia brasileira que teve como norte o desenvolvimento nacional. Notadamente, o desejo da modernização social, da estabilidade econômica, e de aumento das capacidades no ambiente internacional, foram objetivos que ganharam força no período desenvolvimentista (1930-1980), e que continuaram como objetivos nacionais durante as duas décadas seguintes. Torna-se evidente, mesmo pela forte atuação internacional na região, que a *interdependência complexa* é uma realidade no processo de globalização até mesmo dos Estados com economias mais fechadas, assim deixando que a política externa seja um instrumento fundamental do alcance de tais objetivos, mas pela própria pressão das agências internacionais, e por uma necessidade de mudança – por não atender as necessidades da sociedade – o processo de reforma institucional na administração pública brasileira foi importante.

Os dois elementos (política externa e reforma do Estado) tornaram-se pilares das políticas de desenvolvimento nacional nas últimas décadas. A política externa saía de um campo puramente expressivo e diplomático, para um ambiente de conflitos não armados, por

Estados que demanda uma parcela do desenvolvimento, cooperação, ou ajuda internacional. Deste modo, atuando em duas dimensões decisórias, uma internacional e outra nacional, ambientes que causa constrangimentos entre si, dados uma série de fatores culturais, políticos e econômicos, que envolvem os interesses dos *tomadores de decisão* – no relacionamento entre Estados. Por outro lado, o conflito interno também é um elemento considerado importante e descrito no capítulo 2 do trabalho em tela. O conflito interno a máquina burocrática envolve força políticas e técnicas (tecnocratas) distintas, que no Brasil foi minimizado com a formulação dos Planos Plurianuais, instrumentos de planejamento que ajusta as aspirações do Governo com o conhecimento técnico dos funcionários do Estado.

Neste sentido o segundo capítulo elenca alguns dos principais argumentos teóricos que formam as bases para o alcance do desenvolvimento em sociedades que utilizam o Estado como motor. Principalmente é evidenciada a importância da política externa como instrumento de execução das capacidades no sistema internacional para o alcance dos objetivos nacionais, e a modernização da máquina administrativa estatal como forma de ampliar a técnica na execução das políticas públicas tanto no ambiente internacional como no ambiente doméstico. Como verificado, não apenas os fenômenos internos, mas os fenômenos internacionais foram importantes para o alinhamento destes dois objetivos.

Autores como Amado Cervo (2008) divide, através dos paradigmas da política externa brasileira⁸⁸, dois momentos nos últimos vinte anos do Brasil, um momento neoliberal e um outro logístico. Sua verificação a partir da atuação dos dirigentes brasileiros, após o período de redemocratização, apresenta as características de internacionalistas dos presidentes brasileiros no período. Um dos problemas encontrados, e evidenciado pelo mesmo autor, está direcionado aos erros de atuação na década de 1990, que apresentada falta de estratégia na internacionalização do mercado brasileiro, influência direta das propostas do *Consenso de Washington*, e das organizações internacionais associadas a este pensamento. Por outro lado, também apresentado um grau de intervenção estatal, com políticas sociais importantes, com características distributivas, formando um paradigma propriamente latino-americano.

O reflexo desta atuação brasileira foi imediato. Apesar de o plano Real ter dado novo fôlego a economia nacional, a sombra da inflação e principalmente a descrença no produto nacional eram realidades que deveriam ser combatidas. Nesta perspectiva, em 2003 assume o presidente Lula da Silva, com perspectiva reformista da atuação do Estado brasileiro,

⁸⁸ Os paradigmas da política externa foram expostos no capítulo 2 para fins conceituais.

perspectiva que vinha sendo influenciada desde o último governo FHC com a criação de um ministério que focasse na reforma administrativa do Estado brasileiro. Entretanto, guardada as devidas proporções e fenômenos de cada período, o objetivo nacional continua sendo o mesmo desde 1930, desenvolvimento nacional, fortalecimento econômico e industrial, estabilidade econômica e modernização social⁸⁹. Neste sentido é formalizado o capítulo 3.

O último capítulo apresentou dados sobre o comportamento econômico brasileiro, além de compará-los com outros Estados em desenvolvimento, fundamentalmente os BRICS. Adicionado as unidades ainda foi verificado o comportamento da América Latina, do qual o Brasil é um dos principais agentes políticos e econômicos, e da União Europeia, no qual se encontra o maior grau de institucionalização em uma integração regional.

Os comportamentos encontrados são positivos, apesar de apresentarem apenas uma dimensão, a econômica⁹⁰. O Brasil, foco desta análise, tem comportamento quase sempre evolutivo ou constante, apresentando quedas ou retrações quando o sistema internacional vivenciam crises econômicas internacionais. A evidência a partir de indicadores econômicos apresenta que durante os últimos vinte anos o Brasil necessitou por todos os fenômenos e conceitos apresentados nos capítulos anteriores, uma estratégia de desenvolvimento que agregou a atuação internacional com as políticas internas. As experiências de atuação com o Banco Mundial e com o Banco Interamericano de desenvolvimento, bem como a experiência do MERCOSUL e das integrações latino-americanas, e as participações em organizações internacionais reafirma a proposição aqui posta.

Portanto, é possível concluir que as bases para o desenvolvimento nacional de Estados que se encontram em desenvolvimento, ou Estados pobres que apresentam algum grau de tecnicidade em sua administração pública, está na ampliação do aperfeiçoamento técnico dos funcionários do Estado. Além do investimento nas políticas sociais e na atuação externa a partir da integração regional econômica, e da formalização de projetos de cooperação para o desenvolvimento. Por outro lado, acredito que Estados com baixa capacidade administrativa, não conseguem realizar as políticas em nenhum dos ambientes, visto que elementos como a *corrupção* podem fragilizar as execuções de políticas extremamente necessárias.

⁸⁹ Dada a passagem pelos governos militares alguns elementos como a modernização social devem ser cuidadosamente analisados, não sendo objetivo de este trabalho fazê-lo.

⁹⁰ Em um trabalho posterior pretende-se analisar a dimensão social dos mesmos Estados e verificar o comportamento relativo entre eles.

Por fim, o modelo encontrado a partir das verificações deste trabalho foi um Brasil fortemente ligado às políticas emanadas pelo Estado. E a máquina burocrática ganhou capacidade para responder positivamente a sociedade e ao sistema internacional a partir de projetos de cooperação internacional e de integração regional, que foram estruturados como elementos importantes – principalmente nos últimos dez anos – através dos Planos Plurianuais, como elementos de estratégicos para alcance dos objetivos nacionais. Estes projetos de cooperação e de integração fortaleceram economicamente o Brasil, por meio da ampliação da aprendizagem técnica e do mercado. Porém, para que todos estes fenômenos se concretizassem, o elemento Reforma do Estado – não apenas como um fenômeno interno, mas como um fenômeno incentivado também pelo sistema internacional⁹¹ – foi importante visto que adequou a burocracia brasileira as necessidade internacionais para execução de projetos cooperativos com vista ao desenvolvimento. Assim, confirmando a proposta do trabalho em verificar a importância dos pilares do desenvolvimento brasileiro na última década, a política externa brasileira e a reforma do estado no aumento da eficiência administrativa.

⁹¹ Apenas aqui quero descrever a influência do sistema internacional como a influência dos Estados centrais desenvolvidos, e por agências de fomento ao desenvolvimento e estabilidade econômica.

Referência Bibliográfica

ABRUCIO, Fernando. **“O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente”**. Cadernos da Fundação Escola Nacional de Administração – ENAP; n. 10. Brasília, 1997.

ALLISON, Graham T. **“Modelos conceituais e a crise dos mísseis de Cuba”**. In: BRAILLARD, Philippe. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990[1969]. p 216-246

ARBILLA, José Maria. **Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, julho/dezembro, 2000. p. 337-385.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Tradução: Vera Ribeiro; Revisão de Tradução: César Benjamim – Rio de Janeiro: Contraponto. São Paulo: Editora UNESP, 1996.

AYLLÓN, Bruno. **“La Cooperación Internacional para el desarrollo - fundamentos y justificaciones em la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”**. In: Carta Internacional [online] vol. 2, nº 2. NUPRI/USP, 2007. p. 32-47

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos – Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BERNARD, Chester. **“A estrutura das organizações formais complexas”**. In: As funções do executivo. São Paulo: Editora Atlas, 1968. p. 113-127

BLAU, Peter (1949 [1966]). **“O estudo comparativo das organizações”**. In: CAMPOS, Edmundo (org.) Sociologia da Burocracia - Textos Básicos de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Zahar Editores. pp. 111-135.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **“Plano de Gestão do PPA 2004-2007”**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Brasília: 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **“O caráter cíclico da intervenção estatal”**. Revista de Economia Política - REP, São Paulo, 1989, 9(3): 115 - 130, Julho/Setembro.

_____. **“O modelo estrutural de gerência pública”**. Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, 2008, 42(2) : 391 – 410, Março/Junho.

_____. **Estratégia Nacional e Desenvolvimento**. Revista de Economia Política, vol 26, nº 2 (102), abril/junho, 2006. p. 203-230.

_____. **O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional**. São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, p.5-24. Jul / Set. 2006

BUENO, Clodoaldo & CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. 3ª Edição – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Trad. Sérgio Bath (1ª edição), Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002[1977].

CALDUCH, R., **Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales.-**

Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2003. Acessível em formato .pdf no endereço virtual: <http://www.ucm.es/info/sdrelint/Metodos.pdf>. Acesso em: 26 de setembro de 2011.

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

ETZIONI, Amatai (2007). “**La exploración combinada: un tercer enfoque de La toma de Decisiones**”. In: Políticas públicas; coletânea ; Vol. 1 / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP. pp. 133-148.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil**. Rev. bras. polít. int. [online]. 2008, vol.51, n.2, pp. 80-97. ISSN 0034-7329.

FARINA, E. M. M. Q. **Desregulamentação e o controle do abuso do poder: teoria e prática**. Revista de Economia Política, vol. 14, nº 3 (55), julho-setembro / 1994.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos Jogos: para cursos de administração e economia**. 2ª ed. rev. e atual – Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FISHLOW, Albert. **Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica**. Tradução: Claudio Weber Abramo, – São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **O interesse a regra: ensaios sobre o multilateralismo**. – São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FONTOURA, Luís de Oliveira. **A Cooperação para o Desenvolvimento**. Revista Negócios Estrangeiro. Portugal: Lisboa, Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE). Vol. 11.2, Julho, 2007. pp.175-186.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. “**Burocracia e estratégia do desenvolvimento**”. In: Administração e estratégia do desenvolvimento de uma sociologia da Administração. Rio de Janeiro. Editora FGV, 1966. pp. 245-328.

GUILLÉN-R, Arturo. **Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas**. In: América Latina y Desarrollo Económico: estructura, inserción exógena y sociedade. CORREA, Eugenia; DÉNIZ, José & PALAZUELOS, Antonio (Coords.). Madrid / España: Ed. AKAL – Economía Actual, 2008. pp. 15-42

HERZ, Mônica & HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRSCHMAN, Albert. “**Como a revolução keynesiana foi exportada dos E.U.A.**”. In: Auto-subversão: teorias consagradas em xequê. São Paulo. Editora Companhia da Letras, 1996. pp. 159-175.

HOBSBWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século xx: 1914-1991**. Tradução: Marcos Santarrita; revisão técnica: Maria Célia Paoli. – São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLSTI, K. J. International Politics. **A framework for analysis**. New Jersey: Prentice Hall, 1992. Cap. 4: The Purpose of States: Foreign Policy Goals and Strategies. P.: 82-115

HUDSON, V. “**Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations**”. Foreign Policy Analysis, 1 (1): 1-30, 2005

JACKSON, R. & SORENSEN, G. **Introdução às relações internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007

- KEOHANE, Robert e NYE, Joseph N. **Power and Interdependence**. NY: Longman, 1989.
- LIMA, Maria Regina Soares de. **Instituições Democráticas e Política Exterior**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, julho/dezembro, 2000. p. 265-303.
- MEDEIROS, P.H. Ramos. **“Do Modelo Racional-legal ao Paradigma Pós-burocrático: reflexões sobre a Burocracia Estatal”**. In: Revista Organizações & Sociedade. Salvador. Vol. 13, n. 37. Abril / Junho, 2006.
- MELO, Marcus André. **“Estado, governo e políticas públicas.”** In: MICELI, Sérgio (orgs.), O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). Vol. III. São Paulo. Ed. Sumaré, 1999. pp. 59-99.
- MENEZES, Alfredo da Mota; PENNA FILHO, Pio. **Integração Regional: os Blocos Econômicos nas Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- MERLE, Marcel. **“Política externa e relações internacionais”**. In: BRAILLARD, Philippe. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.
- MITCHELL, William C. & SIMMONS, Randy T. **“Falhas de Mercado e Intervenção do Governo: A Visão de Bem-Estar Social a Partir da Economia”**. In. Para Além da Política: mercados, bem-estar social e o fracasso da burocracia. Rio de Janeiro, Ed. Topbooks, 2003.
- MONTEIRO, Jorge Viana. **As regras do jogo: escolhas públicas na democracia representativa**. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 2000.
- NOGUEIRA, João Pontes & MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- NYE, Joseph S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. Tradução: Henrique Amat Rêgo Monteiro; revisão técnica: Janina Onuki; preparação: Tereza Gouveia. – São Paulo: Editora Gente, 2009.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- _____. **A Crise Asiática e a China**. IN: OLIVEIRA, Amaury Porto; CANUTO, Otaviano & OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Dissonâncias Sino-Japonesas diante da Crise Financeira Asiática*. Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais, no. 57, IEA/USP, São Paulo, julho de 2000. Pp.: 29-48
- PUTNAM, R. **“Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games”**. *International Organization*, 42: 427-460, 1988.
- REID, Michael. **O continente esquecido: a batalha pela alma latino-americana**. Tradução: Marcello Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- SATO, Eiiti. **A Crise Financeira Internacional e as Perspectivas Para a Economia Brasileira**. Revista Liberdade e Cidadania, Ano II, nº 6. Outubro/Dezembro – 2009.
- SEN, Amartya. **Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI**. Cuadernos de Economía 29, 1994.
- SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 5ª Ed. rev. São Paulo: Atlas, 2005.
- VACHINNO, Juan Mario. **“Momentos claves em la historia ALALC-ALADI”**.

Integración Económica, agosto, 1987. pp. 26-38

VALLER FILHO, Wladimir (2007). “**Aspectos da Cooperação Técnica Internacional**”. *In: O Brasil e a Crise Haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007.

WEBER, Max. “**Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal**.” *In: CAMPOS, Edmundo. Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

WILLIAMSON, John. **Nossa Agenda e o Consenso de Washington**. *In, Depois do consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma da América Latina / John Williamson; e Pedro-Pablo Kuczynski, (org). Tradução: Célio Knipel Moreira e Cid Knipel Moreira. Revisão técnica: Ligia Maria de Vasconcellos*. São Paulo: Saraiva, 2004.

WORLD BANK, The. **How we Classify Countries**. *In, World Bank Data*. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/about/country-classifications>> Acessado em: 13 de junho de 2011.

_____. **World Development Indicators**. *In, World Bank Data*. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>> Acessado em: 26 de setembro de 2011b.

_____. **World development report 1999/2000 - entering the 21st century: the changing development landscape**. Report 1999-2000. Oxford University Press, Inc, New York, 1999.

GARRETÓN, Manuel A; CAVAROZZI, Marcelo; CLEAVES, Peter S; GEREFFI, Gary; & HARTLYN, Jonathan. **América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro : FGV, 2007.