
Continuidade no governo de esquerda? Reflexo da existência do Moderno Sistema Mundial

Continuity in the left government? Consequence of the existence of the Modern World-wide System

Vânia Araújo Barreto¹
barretovania@yahoo.com.br

Resumo

Partindo da análise do “sistema-mundo”, pretende-se abordar a política externa brasileira tendo como eixo condutor de análise a inseparabilidade entre política e economia, a partir da compreensão da dinâmica do sistema capitalista e da função do Estado nesse processo. Considerando isso, ao se deparar com mudanças ou diferenças que caracterizam a política externa do governo atual, desvendam-se os laços existentes entre a política interna ortodoxa e a externa, revelando que a “continuidade” neoliberal do governo não reside apenas em sua política econômica, mas também em sua política externa mesmo com a presença de diferenças que possam mascarar tal direcionamento.

Palavras-chave: sistema-mundo, Estado, política externa.

Abstract

Starting from the analysis of the “world system”, the article discusses Brazil’s foreign policy on the basis of the indivisibility between politics and economy and on the basis of a certain understanding of the dynamics of the capitalist system and the role of the State in this process. When dealing with changes or differences that characterize the foreign policy of the present administration, it is possible to unmask the links that exist between the orthodox internal policy and foreign policy. It thus becomes clear that the government’s “neoliberal continuity” does not lie only in its economic policy, but also in its foreign policy, in spite of the presence of differences that may conceal such connections.

Key words: world-system, State, foreign policy.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina; bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina. SC, Brasil.

Introdução

O presente trabalho analisa a política externa do governo Lula, evidenciando sua ligação com a política econômica ortodoxa que traz como resultado a “continuidade” das políticas neoliberais iniciadas nos anos 1990. Porém, a “continuidade” do atual governo constitui-se por mudanças conservadoras que trazem novas características à política externa, dificultando a análise e a percepção da permanência desse caráter neoliberal.

Diferentemente da política econômica, cuja orientação neoliberal pode ser facilmente comprovada tendo como base, por exemplo, dados estatísticos sobre superávit primário, investimentos e lucratividade de setores da economia, a política externa do governo Lula é um campo ainda mais perigoso de análise, parecendo à primeira vista se contrapor à orientação da política interna econômica.

Assim, utiliza-se a “análise do sistema-mundo” com o objetivo de fundamentar a idéia de que política e economia são inseparáveis, orientando, assim, o desvendar dos laços dessa política externa com a política interna do governo. Também, através dessa análise, percebe-se que o Estado é o “principal agente político da acumulação de capital”, mostrando assim elementos estruturais que dificultam uma gestão muito diferente da que o governo vem realizando.

A escolha da “análise do sistema-mundo” é devido à compreensão do Estado brasileiro não como uma unidade autônoma, e sim como parte do sistema histórico capitalista que, de acordo com Immanuel Wallerstein, constituiu-se no fim do século XV na Europa. Nessa abordagem, a política externa brasileira está inserida no grande movimento do sistema mundial que condiciona e ilumina as políticas interestatais. Tal perspectiva expressa uma mudança no método analítico das ciências sociais, que costuma considerar o Estado-nação como unidade de análise, atribuindo maior peso às estratégias políticas ou econômicas dos Estados para depois situá-las no contexto internacional.

Também se recupera neste artigo a concepção de tempo social de Braudel (1990), o qual não é uníssono, constitui-se de forma plural, com diversas velocidades e durações. As estruturas são relações que pertencem ao tempo longo tornando-se “elementos estáveis de uma infinidade de gerações, atravancam a história, incomodam-na, portanto, comandam-lhe o escoamento” (Braudel, 1990, p. 49). As conjunturas são fenômenos pertencentes ao tempo médio, enquanto que os acontecimentos pertencem ao tempo curto ou breve.

Esta tipologia estruturada da pluralidade do tempo (estrutura, conjuntura e acontecimentos) traz uma nova luz à análise dos fenômenos sociais, uma vez que estes passam a ser compreendidos por meio da dialética desses diferentes tempos que configuram a história global ou total da humanidade. “Longa duração, conjuntura, evento se encaixam sem dificuldade, pois todos se medem por uma mesma escala, [...] participar em espírito de um desses tempos, é participar de todos” (Braudel, 1990, p. 72).

Isto justifica a busca de estruturas formadas ao longo do tempo que condicionam ou redefinem as decisões políticas dos governos, sejam estes considerados da direita ou da esquerda. Compreender a atual política externa brasileira é remeter-se à relação existente entre o Estado de uma sociedade subdesenvolvida e o sistema-mundo capitalista, com seu desenvolvimento, rupturas e permanências que delinham a atuação do governo no cenário mundial.

Por fim, é importante salientar que a análise da política externa se limitará à política comercial brasileira com outros países e suas estratégias de negociação, não abarcando neste trabalho todas as áreas que compõem a política externa de um Estado.

Sistema-mundo: explicação para a inseparabilidade entre política e economia

O sistema-mundo, segundo Wallerstein (1979), é o único sistema social existente e válido para as pesquisas sociais. Tal perspectiva parece, à primeira vista, um tanto perigosa, visto que percebemos muito facilmente a existência de diversos sistemas atuando em nosso dia-a-dia, como: o sistema financeiro, o sistema militar, o sistema educacional e o sistema político. Porém, tais sistemas são somente partes do sistema-mundo que, em grande medida, determina o funcionamento daqueles. O sistema-mundo é o único sistema existente devido ao fato de não pertencer a nenhum outro e por abarcar todos os aparentes sistemas ou os subsistemas.

Logo, o que caracteriza um sistema social é a auto-inclusão das partes constituintes e a coerência existente em seu funcionamento. O sistema mundial é

uma entidade econômica, porém não política, ao contrário dos impérios, das cidades-Estado e as emergentes nações-Estados. É um sistema mundial não porque inclua a totalidade do mundo, mas porque é maior do que qualquer unidade política juridicamente definida. E é uma economia-mundo devido a que o vínculo básico entre as partes do sistema é econômico, embora esteja reforçado por vínculos culturais e, eventualmente, [...] por acordos políticos e inclusive por estruturas confederadas (Wallerstein, 1979, p. 21).

Nessa perspectiva, a sociedade faz parte de um sistema cujo vínculo básico é o econômico e que acaba interferindo nos sistemas políticos e na atuação dos Estados. O sistema mundial é o único sistema social devido a essa unidade econômica que, como uma rede, estende-se sobre a política e a cultura de diferentes regiões. Assim, a aparente divisão entre economia e política não constitui uma realidade. Estado e capitalismo, economia e política possuem uma relação de interdependência, apesar da supremacia da economia na expansão e desenvolvimento do sistema-mundo.

Assim, foi por meio de relações econômicas que o sistema-mundo se expandiu ao longo do tempo, a partir do final do século XV, chegando a abarcar todo o território mundial. Antes do século XV, outros sistemas menores coexistiam no território mundial, o que Braudel (1995-96) denomina de economias-mundo.

As economias-mundo, segundo o referido autor, são um processo continuado ao longo do tempo até o momento em que a economia-mundo européia se fortalece a ponto de se expandir e ocupar todo o espaço do globo, tornando-se mundial. Para Braudel (1995-96), economias-mundo “envolve[m] apenas um fragmento do universo, um pedaço do planeta economicamente autônomo, capaz, no essencial, de bastar a si próprio e ao qual suas ligações e trocas internas conferem certa unidade orgânica” (Braudel, 1995-96, vol. III, p. 12).

Fragmentos economicamente autônomos puderam coexistir em espaços diferentes: alguns declinavam e outros nasciam num processo continuamente retomado. Logo, segundo Braudel (1995-96), Fenícia, Cartago, Roma, Islã, China e Índia foram economias-mundo, e a Europa começa a constituir uma economia-mundo a partir do século XI².

Desde então, a economia-mundo européia iniciou seu processo de expansão tornando-se um sistema-mundo, isto é, alcançando todo território mundial. Expandindo-se, incorporou outras regiões em seu sistema econômico, o que resultou na ampliação de sua estrutura hierárquica³. Os Estados passaram a compor essa hierarquia, ocupando o centro, a semiperiferia ou a periferia do sistema. Esta hierarquização, segundo Wallerstein (1979), baseia-se na divisão internacional do trabalho. Quanto mais um Estado conseguir atrair para seu espaço atividades mais lucrativas, mais próximo estará do centro do sistema. Assim, a desigualdade do poder das entidades políticas é causa e consequência da divisão internacional do trabalho que constitui a base da economia-mundo capitalista.

Em consequência disso, o poder que cada Estado possui diferencia-se com relação aos demais Estados. A posição que os Estados ocupam na estrutura do sistema-mundo define seu grau de intervenção, estando diretamente relacionado com as atividades econômicas que executam. Quanto maior a concentração de capital dentro das fronteiras estatais, maior seu poder no sistema interestatal e maior a capacidade de continuar atraindo as atividades mais lucrativas.

Tendo em vista essa perspectiva, torna-se impossível conceber a política como uma atividade autônoma que dependa somente de intenções ou vontades políticas. A política sofre intervenções

de forças econômicas que determinam o poder e o grau de dependência que cada Estado possui de acordo com a posição que ocupa no sistema interestatal que depende das atividades econômicas realizadas. Isso fundamenta a idéia de que, assim como a política é inseparável da economia, a política externa também segue os objetivos da política interna econômica do país. Tal afirmativa é que orienta este artigo, buscando, a partir dela, evidenciar a “continuidade” de um governo de esquerda através de sua política externa, que reflete a existência do sistema-mundo capitalista.

Relação entre Estado e capitalismo no sistema-mundo

A fim de evidenciar a estreita ligação entre a política e a economia, aborda-se, neste momento do artigo, a histórica relação entre o Estado e o sistema capitalista. À primeira vista, capitalismo e Estado aparecem como fenômenos sociais independentes. Contudo, Arrighi e Wallerstein mostram a estreita, complementar e necessária relação existente entre ambos para o desenvolvimento do Moderno Sistema Mundo.

Arrighi (1996) analisa as origens dos Estados nacionais através de quatro aspectos característicos do sistema interestatal, que se desenvolveram nas cidades-Estados italianas: 1) a gestão do Estado e da guerra com o poder concentrado nas mãos de capitalistas mercantis; 2) o equilíbrio de poder existente entre as cidades-Estados italianas que, ao ser manipulado por um ou mais Estados, permitiu a estes reduzirem seus custos de proteção; 3) o desenvolvimento de relações de assalariamento que possibilitou a industrialização da produção de proteção, fazendo com que as cidades-Estados italianas transformassem despesas de proteção em receitas, e 4) o desenvolvimento de vastas redes diplomáticas, cujo objetivo era a administração do equilíbrio do poder por meio do conhecimento e monitoração dos processos decisórios dos governantes.

Tais características possuem aspectos tanto políticos – relacionados à manutenção e equilíbrio do poder – quanto aspectos econômicos – diminuição de despesas de proteção e transformação dessas em receitas. Entretanto, como argumentou Arrighi (1996, p. 40), “as cidades-Estados italianas nunca tentaram promover uma transformação deliberada do sistema de governo medieval”. Foi necessário que 200 anos se passassem para que surgisse, sobre as condições já apontadas, um Estado capitalista que atendesse as reais necessidades da acumulação do capital.

² Quanto ao século do início da constituição da economia-mundo européia, Braudel e Wallerstein discordam explicitamente. O último acredita que o período referente é o final do século XV e início do XVI, enquanto que Braudel afirma: “Bem cedo o ‘coração’ da Europa viu-se cercado por uma semiperiferia e por uma periferia longínqua [...] Vejo portanto a economia-mundo européia nascer muito cedo e não estou, como Immanuel Wallerstein, hipnotizado pelo século XVI” (Braudel, 1995-96, vol. III, p. 45).

³ Toda economia-mundo possui, no centro, uma cidade dominante para onde se direcionam os fluxos de negócios. Ao redor dessa cidade-centro, há cidades-etapas que assistem as cidades dominantes e que se beneficiam com essa relação. Em espaços distantes do centro, a periferia existe para fortalecer a estrutura, sem nada ou quase nada receber pelo seu trabalho. “Uma cidade-mundo não pode atingir nem manter o seu alto nível de vida sem o sacrifício, desejado ou não, das outras” (Braudel, 1995-96, vol. III, p. 20).

A origem do Estado Moderno ocorreu através da luta pelo poder na Europa e da intensificação de conflitos sociais – em 1640 ocorre a primeira revolução burguesa na Inglaterra, questionando o poder do Rei e da Igreja – que levaram os governantes a assinarem o Tratado de Vestfália em 1648, legitimando os direitos absolutos de governo em seus territórios a fim de manter o controle dos súditos revoltosos.

Esta data marca o surgimento do novo sistema mundial de governo que ocasionou a “reorganização do espaço político a bem da acumulação de capital [e que] marcou o nascimento não só do moderno sistema interestatal, mas também do capitalismo como sistema mundial” (Arrighi, 1996, p. 44).

O Estado moderno tornou-se, segundo Wallerstein (2001, p. 42), o “principal agente da política de acumulação capitalista”. As “alavancas mais efetivas de ajuste político têm sido as estruturas do Estado, cuja própria construção, [...] foi uma das realizações institucionais do capitalismo histórico”. Através de três elementos essenciais, o Estado moderno passou a atuar de diversas formas favorecendo a acumulação de capital:

1) A jurisdição territorial: “Cada Estado tinha jurisdição formal sobre o movimento de bens, dinheiro-capital e força de trabalho através de suas fronteiras. Conseqüentemente, cada um deles podia afetar em alguma medida a divisão social do trabalho na economia-mundo capitalista” (Wallerstein, 2001, p. 43);

2) O direito legal de controlar as relações de produção através da elaboração de leis e regras;

3) Poder de cobrar impostos: “O poder de cobrar impostos foi um dos meios mais imediatos através do qual o Estado ajudou o processo de acumulação de capital em favor de alguns grupos em vez de outros” (Wallerstein, 2001, p. 47).

Além desses elementos que possibilitam o desenvolvimento do sistema mantendo a divisão internacional do trabalho, a acumulação de capital através da tributação e o controle das relações de produção, os Estados realizam também outras ações que favorecem os capitalistas. Estas são: a proteção da propriedade privada, a manutenção de monopólios, a externalização dos custos – principalmente ambientais e de infraestrutura –, a distribuição desigual do capital através dos subsídios, a manutenção da ordem contendo a luta de classes, a proteção contra o mercado livre, e o fato de o Estado ser monopsonista – consumidor quase exclusivo de determinados produtos, como armamentos e supercondutores.

Wallerstein (1979) também afirma que a existência de múltiplos sistemas políticos permitiu o florescimento do capitalismo enquanto sistema mundial, pois possibilitou maior flexibilidade à eco-

nomia-mundo, evitando que essa viesse a se tornar um império-mundo, ou seja, um sistema mundial com unidade política. Existindo vários sistemas políticos, o capitalismo pode operar com maior liberdade, pois atua em uma “arena maior que qualquer entidade política pode controlar totalmente” (Wallerstein, 1979, p. 491).

Essa multiplicidade de entidades políticas garantiu a desigualdade de força existente entre os Estados, que é uma das características que favorecem a acumulação de capital, pois se todos fossem igualmente fortes bloqueariam a atuação das empresas transnacionais impossibilitando a divisão internacional do trabalho. E se todos fossem igualmente fracos, “os estratos capitalistas careceriam de mecanismos para proteger seus interesses, garantir seus direitos de propriedade, assegurar diversos monopólios, distribuir as perdas entre o conjunto da população” (Wallerstein, 1979, p. 499).

A desigualdade do poder das entidades políticas é causa e conseqüência da divisão internacional do trabalho que define a economia-mundo, sendo mais um elemento que demonstra a ligação entre a política e a economia. O poder e a posição que os Estados ocupam na estrutura do sistema-mundo estão diretamente relacionados com as atividades econômicas que executam.

Assim, a economia-mundo capitalista é estratificada economicamente através de um complexo sistema de distribuição das tarefas produtivas constituídas no início da economia-mundo européia. Esta, ao expandir-se territorialmente, concentrou as atividades econômicas mais lucrativas, distribuindo às regiões conquistadas as atividades menos rentáveis. Conforme a atividade realizada, o modo de organizar o trabalho divergia em cada região – escravidão, feudalismo, trabalho assalariado – afetando “grandemente o sistema político (em particular a força do aparato de Estado) e as possibilidades de florescimento de uma burguesia indígena” (Wallerstein, 1979, p. 121).

Desse modo, a Europa ocidental pôde especializar sua mão-de-obra livre, enquanto a América e a Europa oriental arcavam com os custos sociais e econômicos através das atividades e modos de produção que lhes foram atribuídos. Ainda hoje essa divisão internacional do trabalho sustenta a desigualdade entre as diferentes regiões do sistema-mundo e entre as entidades políticas existentes, constituindo a estrutura hierárquica de centro, semiperiferia e periferia, na qual se distribuem os Estados. O papel que cada Estado desempenha no sistema depende de sua posição dentro dessa estrutura. Assim, o Brasil, ocupando uma posição semiperiférica, possui uma economia bastante frágil e dependente de capitais externos e de produtos de alta tecnologia, tendo como base as atividades do setor primário (extração de matérias-primas, agricultura e pecuária) que garantem pouco lucro e ocasionam muitos custos ecológicos⁴.

⁴ Uma pesquisa do Instituto de Estatística de Perda de Área Natural da Bacia do Alto Paraguai e do Pantanal Brasileiro constatou que, no ano de 2004, 44% da região analisada do Pantanal tinha sua vegetação original descaracterizada, e 17% da cobertura vegetal original foi destruída, sendo o principal fator responsável por essa destruição a transformação dessa área em zona de pecuária e de plantação de soja.

Uma economia frágil e dependente interfere no grau de poder do Estado, deixando-o vulnerável aos interesses e intervenções de outros Estados.

É com esta perspectiva de análise sistêmica que se pretende abordar a política externa brasileira, analisando o governo brasileiro como pertencente ao moderno sistema mundial, uma vez que as decisões políticas dos países obedecem a um longo processo de evolução e desenvolvimento da economia-mundo capitalista. Corroborando com Wallerstein (1979, p. 94), “os Estados não se desenvolvem e não podem ser compreendidos exceto no contexto do desenvolvimento do sistema mundial”.

Esta nova abordagem faz-se necessária já que as grandes evoluções e mudanças estruturais ocorrem em escala planetária. Em outras palavras, a análise focada no Estado torna-se insuficiente frente à existência de relações interestatais que exercem uma força significativa sobre cada Estado, de modo que não podem ser ignoradas.

A política externa brasileira dos anos 1990: legado neoliberal

O retorno de princípios liberais nos anos 90 foi conduzido pelo Consenso de Washington⁵ que defendia “em nome da ‘modernização’: a abertura comercial, o arrocho fiscal e dos gastos públicos, a privatização das estatais, a desregulamentação em geral, uma lei de patentes rigorosa” (Beiguelman, 2003, p. 1). Tais princípios já haviam sido utilizados pela Inglaterra, quando essa exercia sua hegemonia no sistema mundo, durante o século XIX.

Seguindo esse plano neoliberal conduzido pelo grupo hegemônico do sistema, liderado pelos Estados Unidos, a política externa brasileira dos anos 90 rompeu com o modelo desenvolvimentista iniciado em 1930. Tal modelo destinava ao Estado o papel ativo de promover o desenvolvimento econômico através da industrialização. Para tanto, o Estado participava diretamente do processo produtivo, desempenhando a função de regulador da economia e financiador de projetos industriais e de infra-estrutura, bem como estabelecendo políticas protecionistas.

A nova política dos anos 90 abre as portas da economia nacional através do pragmatismo macroeconômico e de políticas liberalizantes. Essa ruptura se inicia no governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), por meio de uma política externa caracterizada pelo brusco movimento de liberalização comercial e programa de privatizações, objetivando “reduzir o déficit público, aumentar a eficiência dos serviços públicos e promover a democratização do capital, a modernização e a competitividade da economia” (Lavareda, 1989, p. 218, *in* Castro e Carvalho, 2002, p. 121).

No mesmo sentido, foi conduzida a política externa dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): liberalização comercial, integração regional, privatização, desregulamentação do mercado e reformas constitucionais que permitiram o investimento privado em serviços de utilidade pública. Também a relação do Brasil com os Estados Unidos foi definida como essencial e cooperativa.

Em face desse panorama de profunda dependência de capitais estrangeiros, privatizações e liberalização comercial, o Partido dos Trabalhadores (PT) vence as eleições de 2002, e Luís Inácio Lula da Silva, em seu primeiro pronunciamento em 28 de outubro, como presidente eleito, adverte:

O Brasil fará a sua parte para conter a crise, mas é essencial que além do apoio de organismos multilaterais, como o FMI, o BID e o BIRD, se restabeleçam as linhas de financiamento para as empresas e para o comércio internacional. Igualmente relevante é avançar nas negociações comerciais internacionais, nas quais os países ricos efetivamente retirem as barreiras protecionistas e os subsídios que penalizam as nossas exportações, principalmente na agricultura (Lula, 2002, *in* Almeida, 2002, p. 7).

Esse pronunciamento é resultado de um longo processo de construção de propostas e programas do PT, que desde 1989 buscava ganhar as eleições presidenciais. Das eleições de 1989 às de 2002, muitas mudanças e adaptações ocorreram em seus programas de governo, fazendo com que o mais expressivo partido de esquerda do Brasil se transformasse em um partido moderado com pouca ou nenhuma diferença significativa em relação aos partidos considerados de direita.

Para perceber esse movimento de centralização do partido, far-se-á um retrospecto histórico das principais características das propostas sobre política externa, partindo da primeira candidatura do presidente Lula até sua eleição em 2002.

Trajetória das propostas petistas sobre política externa

A primeira candidatura de Lula à presidência foi em 1989. Nesse ano, o Partido dos Trabalhadores tinha como proposta uma

política externa independente e soberana, sem alinhamentos automáticos, pautada pelos princípios de autodeterminação dos povos, não ingerência nos assuntos internos de outros países e pelo estabelecimento de relações com governos e nações em busca da cooperação à base plena de igualdade e benefícios mútuos (Almeida, 2002, p. 1).

⁵ Termo que surgiu no meio acadêmico, criado pelo economista John Williamson após uma reunião de intelectuais em 1989, promovida pelo Institute for Economy em Washington com o objetivo de discutir as reformas necessárias para que a América Latina retomasse o crescimento econômico.

O partido defendia a luta dos povos oprimidos e dos trabalhadores a fim de alcançar a democratização do Estado, desenvolvimento social e o socialismo. Com uma postura antiimperialista, propunha a decretação de moratória em todos os países devedores e “relações fraternas com todos os partidos que tenham como objetivo a construção da democracia e do socialismo com o objetivo de unir esforços na preparação de uma alternativa à crise do modo de produção capitalista” (Almeida, 2002, p. 2).

Ao perder as eleições de 1989, o Partido dos Trabalhadores imediatamente preparou-se para a próxima candidatura de Lula. A proposta de 1994 enfatizava a necessidade de um projeto nacional que deveria guiar as relações internacionais brasileiras. A política externa era considerada em sua essência como a continuação da política interna do país, não podendo em realidade ser diferente. Temas como soberania, dívida externa e a construção de uma ordem mundial mais justa e democrática ainda faziam parte da proposta partidária. Para tanto, a política externa buscava a alteração das relações de força internacionais através da inserção soberana⁶ do Brasil no mundo.

Em 1998, o PT formou a aliança “União do Povo Muda Brasil”, com PT/PDT/PCdoB/PSB/PCB. Com isso, a terceira candidatura de Lula promoveu-se sob o signo da continuidade das propostas e inovação no que diz respeito às alianças, principalmente com o líder do PDT – Leonel Brizola. A coligação manteve o caráter intransigente e antiimperialista do PT, colocando-se contra o capital estrangeiro e as privatizações. Opondo-se à abertura econômica, iniciada no governo Collor e intensificada nos governos de FHC, o partido propunha lutar por mudanças não só nas relações de forças internacionais, como também nos organismos econômicos mundiais – FMI, OMC, BIRD⁷ – por serem incapazes de solucionar a crise do capitalismo. Em relação ao Mercosul, pretendia-se fortalecer as relações com outros países do sul da América Latina e da América Meridional. No entanto, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) apresentava um “anátoma na política externa de um governo liderado pelo PT” (Almeida, 2002, p. 4).

Já em 2002, o partido passou a ser cauteloso com relação às propostas de governo. Procurando apoio do empresariado, nomeou como candidato à vice o grande empresário do setor têxtil, José de Alencar, do Partido Liberal. Com relação à política externa, a proposta não se diferenciava dos demais candidatos, resumia-se em “ampliar relações do Brasil com outros grandes países

em desenvolvimento, sendo invariavelmente citados a China, a Índia e a Rússia” (Almeida, 2002, p. 4) e diminuir o grau de dependência financeira externa em busca do caminho para o desenvolvimento, sem deixar de enfatizar que a “premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do País” (Lula, 2002, *in* Almeida, 2002, p. 4).

Em matéria de ALCA, aos poucos o partido não mais rejeitava os princípios de livre-comércio. Cautelosamente, afastou-se da proposta da CUT, MST e CNBB⁸ de realizar um plebiscito nacional sobre a ALCA: “Esta não deve ser vista como uma questão ideológica ou de posicionamento pró ou contra os Estados Unidos [antiimperialista], mas sim como um instrumento que pode ou não servir aos interesses estratégicos brasileiros”, afirmou Aloizio Mercadante, assessor econômico do Partido (*Valor Econômico*, 15.07.02, *in* Almeida, 2002, p. 4).

O PT preservou sua preocupação com a justiça e a igualdade social, ao menos retoricamente, destinando ao Mercosul a possível saída para enfrentar desafios macroeconômicos, assim como, através de relações bilaterais, unir esforços em busca da democratização dos organismos multilaterais. Contudo, o partido mudou sua postura frente a capitais estrangeiros, chegando a alertar quanto à necessidade desses para o desenvolvimento nacional: “Países que hoje tratam de desenvolver seus mercados internos, como a Índia e a China, não o fazem de costas para o mundo, dispensando capitais e mercados externos” (Lula, *in* Almeida, 2002, p. 6).

Porém, apesar da aproximação com os governos anteriores no que diz respeito ao capital estrangeiro, a política externa do governo Lula parece diferenciar-se dos demais em pelo menos quatro características: pratica o multilateralismo, possui caráter ofensivo, resiste de forma mais intensa às negociações comerciais que não respeitam as condicionalidades domésticas e se orienta fortemente pelo paradigma globalista⁹. Essas características são facilmente percebidas e divulgadas como o diferencial do atual governo com relação a seus antecessores.

A resistência quanto à negociação da ALCA, paralisada a partir do primeiro trimestre de 2004, a resistência brasileira nas negociações com a União Européia com relação aos temas como serviços, investimentos e compras governamentais e a iniciativa multilateral IBSA (Índia, Brasil e África do Sul) com a finalidade de manter cooperação econômica são exemplos dessas facilmente percebidas diferenças, pois a aparente diferenciação

⁶ É importante salientar que, na perspectiva do sistema-mundo, nenhum Estado, nem mesmo os mais fortes foram, são ou serão soberanos ou autônomos neste sistema. “Os Estados nunca foram exatamente entidades autônomas e sim meramente um importante aspecto institucional do sistema mundial” (Wallerstein, 2003, p. 19). “Soberania nunca quis dizer autonomia total. Pretendia indicar apenas que existiam limites à interferência legítima de um aparato estatal nas operações de outro.” (Wallerstein, 2003, p. 50).

⁷ Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

⁸ Central Única dos Trabalhadores, Movimento dos Sem Terra e Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

⁹ O paradigma globalista se baseia na visão da Cepal e de vários intelectuais sobre as relações centro-periferia, percebendo interesses antagônicos entre ambas as partes e realizando uma crítica ao imperialismo imposto e à posição dependente da periferia. Essa compreensão das relações entre os Estados orientou a política externa brasileira há quatro décadas através da clivagem Norte-Sul do sistema capitalista.

esconde a permanência de uma orientação política conduzida pelo neoliberalismo. A política externa está necessariamente associada à política econômica interna do país caracterizada como ortodoxa.

Veiga (2005) traz um elemento importante para se compreender o motivo da resistência brasileira com relação às negociações da ALCA, desvendando assim um dos elos entre a política externa e a interna do país. Segundo ele:

A estratégia de negociações comerciais é instrumentalizada domesticamente para remediar, pelo menos em parte, o desgaste causado junto ao eleitorado do PT pela adesão governamental à ortodoxia econômica. Nesse sentido, a política de negociações comerciais é um mecanismo de legitimação política do governo e esse fato impõe limites claros à flexibilidade que o Brasil pode demonstrar em negociações com países desenvolvidos (Veiga, 2005, p. 7).

Assim, é possível compreender a resistência brasileira nas negociações comerciais e a acentuada postura orientada pela clivagem Norte-Sul. Tais posicionamentos legitimam o governo como um “governo de esquerda”, abrindo a opinião pública negativa, como resultado da “continuidade” político-econômica neoliberal. Essa estratégia é fortalecida, segundo Veiga (2005, p. 7-8), por um fator externo, a saber, uma reversão ideológica no ambiente em que ocorrem as negociações comerciais.

O final da última década do século XX assistiu à crise do consenso pró-liberalização comercial e pró-harmonização de regimes regulatórios e à emergência de um modelo de percepção da globalização muito mais pessimista, em que temas relacionados ao desenvolvimento, ao combate à fome e à pobreza, às clivagens Norte-SUL ganharam destaque.

Dessa maneira, é possível explicar a legitimidade externa do governo e do próprio Lula, recebendo homenagens em países desenvolvidos e protecionistas na área agrícola, como também a benevolência desses chefes de Estado frente à resistência brasileira nas negociações comerciais.

O caráter multilateral e ofensivo da política externa do atual governo também está orientado por uma concepção de desenvolvimento e progresso extremamente conservadora que vai ao encontro do modelo capitalista neoliberal para as regiões da semiperiferia e periferia do sistema. Com uma postura multi-

lateral, o governo buscou ampliar o mercado externo para produtos brasileiros, prioritariamente os agrícolas. A ofensiva contra o protecionismo dos países desenvolvidos e a defesa dos interesses comerciais agrícolas resultaram na emergência de um *agribusiness* competitivo¹⁰ no país.

No entanto, esse crescimento econômico é destinado a favorecer o capital financeiro e não o mercado interno, porque a política agressiva de exportação tem como finalidade captar dólares para o pagamento dos juros da dívida, em vez de investimentos na área social, como vem demonstrando o governo Lula. Como o expressa Boito (2005, p. 3), o governo “[a]bdica, simultaneamente, de lutar por novas regras do comércio internacional que favoreçam e protejam os países menos desenvolvidos [...], e abdica também de lutar pela melhoria da posição da economia brasileira na divisão internacional do trabalho”.

Assim, aceita-se a posição semiperiférica do país na estrutura hierarquizada do sistema capitalista e as características intrínsecas a essa posição: economia dependente e baixo grau de poder político no sistema interestatal. Também se revela, dessa forma, o laço existente entre a política externa e a política interna do governo.

Com esses elementos, percebe-se que as mudanças ocorridas na proposta de governo do PT resultaram em uma gestão de “continuidade”¹¹, porém com mudanças e inflexões que possibilitaram, além do aprofundamento de políticas neoliberalizantes, uma forma de gestão aparentemente mais ambígua e de difícil análise principalmente no que diz respeito à política externa.

Em resumo, o PT realizou mudanças consideráveis em sua proposta de governo, posicionando-se de forma moderada com relação aos capitais internacionais, aos organismos multilaterais e ao próprio sistema capitalista – antes colocado em “xeque” via união de outros partidos em busca de alternativas para uma ordem social mais justa e democrática –, e, ao alcançar a Presidência da República, realiza uma política caracterizada pela “continuidade” neoliberal não só em sua política interna, mas também através de sua política externa. O posicionamento do governo nas negociações comerciais e a orientação de sua política externa podem, de maneira rasa, dar sustentação à idéia de que elas constituem prova da não “continuidade” do governo. Contudo, uma análise mais precisa e orientada pela inexistência de uma clivagem entre a política externa e a interna desvenda os elos e o caráter neoliberal do governo Lula.

¹⁰ Segundo dados publicados em 6 de janeiro pela Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio do Ministério da Agricultura, o agronegócio em 2005 alcançou a soma de US\$ 43,6 bilhões, obtendo crescimento de 11% com relação ao ano de 2004, quando alcançou as cifras de US\$ 39,016 bilhões.

¹¹ Para o entendimento dessa “continuidade” do governo Lula, considera-se o termo “mudanças conservadoras” de Florestan Fernandes (1995), que traz a exata idéia de mudanças que ocorrem sem alterar a cultura política autoritária e as estruturas de poder que possibilitam a relação de dependência, contribuindo para o fortalecimento da mesma. A “mudança social conservadora” pressupõe “extermínio parcial ou global dos componentes reformistas-radicalistas e revolucionários da inovação e da mudança” (Fernandes, 1995, p. 147).

Considerações finais

Em suma, não só a mudança na proposta do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2002, como também a gestão do governo Lula revelam uma “continuidade” da política externa brasileira, que, desde os anos 1990, assumiu o projeto neoliberal e vem contribuindo, dessa maneira, para o perfeito funcionamento do moderno sistema-mundo. Os elementos que parecem diferenciar a atual política externa da orientação neoliberal dos governos anteriores na verdade possibilitam maior inserção e aprofundamento do neoliberalismo no país. Pois, considerando a existência do sistema-mundo capitalista e a relação histórica existente entre Estado e capitalismo, é impossível que a política externa e a política interna do país tenham orientações diferentes e até opostas como parecem apresentar. Assim como capitalismo e Estado, economia e política são interdependentes, o mesmo ocorre com a política externa e a política interna do país.

Tendo em vista a “continuidade” neoliberal do governo Lula, muitos questionamentos surgem com relação ao Partido dos Trabalhadores, se realmente é de esquerda ou se foi corrompido pelo poder. Contudo, pouco se analisa o ambiente ou o sistema no qual reside o Estado brasileiro, seu grau de poder no sistema interestatal, as limitações estruturais existentes para ação governamental, as forças supra-estatais que impelem o Estado a posicionar-se de maneira contrária à lógica do capital e a existência de um sistema-mundo.

A “continuidade” na política externa em um governo liderado pelo mais expressivo partido de esquerda do Brasil – partido que se posicionava contra o capitalismo e propunha reunir forças com outros partidos e países em defesa do socialismo e da democracia – evidencia a debilidade do poder estatal na semiperiferia do sistema capitalista e a função da entidade Estado como “agente principal da política de acumulação de capital”.

A compreensão da existência de um sistema interestatal no moderno sistema mundial possibilita entender o motivo pelo qual decisões políticas não dependem de partidos ou mesmo de Estados isolados. Nesse sistema, os Estados possuem graus de poder diferentes, conforme a capacidade de manter e atrair atividades econômicas mais lucrativas, e lutam constantemente para manter seu poder frente aos demais. Essa luta pela hegemonia alimenta o capitalismo e por ele é alimentado. Portanto, Estado e capitalismo não são opostos ou excludentes; falar de um é inevitavelmente falar do outro; a origem de ambos se entrelaça e constitui o sistema-mundo.

Esta abordagem também traz uma nova luz para o entendimento do real significado do sistema partidário. Se as decisões governamentais não dependem de propostas ou intenções partidárias – o que se torna evidente na experiência petista –, uma vez que estão condicionadas e limitadas pela existência de um sistema socioeconômico mundial hierarquizado, a diferença entre os partidos políticos, uma vez no governo, desaparece. A função do sistema partidário parece constituir um tipo

de controle à ação governamental e não possibilidades reais de mudança da sociedade nacional.

No caso brasileiro, as possibilidades de mudança por meio de um Estado capitalista apresentam-se bastante comprometidas devido ao fato de pertencer à região semiperiférica, com limitado poder de persuasão frente aos Estados do centro do sistema capitalista.

Tal perspectiva torna-se fundamental para entender o papel do Estado brasileiro no sistema mundial e as reais possibilidades de ações políticas que venham a favor dos interesses nacionais. Ao se considerar as relações interestatais e a hierarquização dos Estados pelas atividades econômicas – que determinam o grau de poder e a vulnerabilidade frente aos demais Estados –, é possível iniciar uma discussão contundente sobre se há possibilidade de construção de uma nova ordem mundial tendo como instrumento de mudança social o Estado, não apelando, portanto, às utopias tão freqüentes nos discursos teóricos.

Referências

- ALMEIDA, P.R. 2002. A política externa do novo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/019/19pra.htm>, acesso em: 29/04/2004.
- ARRIGHI, G. 1996. *O longo século XX*. Rio de Janeiro, Contraponto-UNESP, 313 p.
- BEIGUELMAN, P. 2003. Algumas conseqüências do Conselho de Washington. Disponível em: http://www.farolbrasil.com.br/arquivos/ne_consequencias.htm, acesso em: 21/05/2004.
- BOITO, A. 2005. O governo Lula e a reforma do neoliberalismo. *Leituras Cotidianas*, 184, jul. Disponível em: http://www.cecac.org.br/mat%E9rias/Armando_Boito_Governo_Lula.htm, acesso em: 25/01/2006.
- BRAUDEL, F. 1995-1996. *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII. II: os jogos das trocas*. São Paulo, Martins Fontes, 554 p.
- BRAUDEL, F. 1995-1996. *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII. III: o tempo do mundo*. São Paulo, Martins Fontes, 578 p.
- BRAUDEL, F. 1990. *A História e as Ciências Sociais*. Lisboa, Presença, 145 p.
- CASTRO, M.F. e CARVALHO, M.I.V. 2002. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 90. *Revista de Sociologia e Política*, 18:109-129. Disponível em: <http://www.revistasociologiapolitica.org.br>, acesso em: 21/05/2004.
- FERNANDES, F. 1995. *Em Busca do Socialismo: últimos escritos e outros textos*. São Paulo, Xamã, 260 p.
- VEIGA, P.M. 2005. A política comercial do governo Lula: continuidade e inflexão. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 83. Disponível em: <http://www.funex.com.br/>, acesso em: 25/01/06.
- WALLERSTEIN, I. 1979. *El moderno sistema mundial. I: La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. México, Siglo Veintiuno Editores, 592 p.
- WALLERSTEIN, I. 2001. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro, Contraponto, 144 p.
- WALLERSTEIN, I. 2003. *Utopística ou As decisões históricas do século vinte e um*. Petrópolis, Vozes, 120 p.