

A reforma gerencial, contexto internacional e política externa

Managerial administration, international system and foreign policy

Paulo César Limongi*

Resumo

Esse presente artigo é uma tentativa de repensar o papel da política externa nos estudos das relações internacionais, entendendo a primeira como uma dentro um universo de políticas públicas inseridas em um plano administrativo maior. Almejando tal objetivo, busca-se compreender a influência do planejamento do estado brasileiro na condução da política externa, não se olvidando do impacto exercido pelo contexto internacional no qual tais reformas se encontram. Desse modo, conseguiu-se obter um olhar mais apurado dessa política pública, a partir de sua dimensão doméstica e internacional.

Palavras-Chave: Administração pública. Política externa. Contexto internacional. Reforma estatal

Abstract

This text is an attempt to rethink the role of foreign policy in international relations theory, understanding the former as one inscribed in a universe of public policies contained in a wider administrative plan. Aiming this goal, we search to comprehend the influence of brazilian state planning in the conduction of the foreign policy, not forgetting the impact of the international system which these reforms are within. Thus, we could obtain a more cunning view on public politics, from its domestic and international dimension.

Keywords: Public management. Foreign policy. International system. State reforms.

* Graduando em relações internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: paulocldelima@gmail.com

Introdução

Retoma-se, através desse texto, o papel da política externa. Ao contrário do que se imaginam principalmente os realistas clássicos, a política externa é também um produto de disputas de forças domésticas. O objetivo desse texto é compreender, de forma mais profunda, a essência da política externa (a relação que essa apresenta com as forças internas e externas)¹. Nesse sentido, interroga-se sobre qual a conexão entre a política externa e as demais políticas públicas (e até sobre a conexão entre essa e o Estado em si). E, de modo complementar, qual a relação desse conjunto de outras políticas (e o Estado) com as relações internacionais. Partindo de uma indicação metodológica, tal estudo é concebido a partir do exame dos principais instrumentos de planejamento estatal, realizando um recorte temporal que destaca os governos Fernando Henrique Cardos (1994-2002).

Encontra-se nos planos de gestão, planos plurianuais, livros de diagnósticos e outros planos tais como a reforma gerencial pensada por Fernando Henrique Cardos e Bresser-Pereira (1995), indicativos das principais políticas a serem adotadas durante o período. Um dos melhores exemplos encontrados para sustentar tais afirmações foram as políticas de privatizações ocorridas durante a primeira gestão do governo FHC. No plano de gestão que deu origem ao Estado Gerencial, é sinalizado que, durante o governo, o Estado será desligado da sua função empresarial, ou seja, desligado da função de produzir bens e serviços, focando principalmente no gerenciamento da produção que passará a ser realizada pelo setor privado (CARDOSO, 1995).

Considerando esses breves exemplos, pode-se claramente o impacto do planejamento estatal na condução da política externa. Assim, entende-se que a literatura atual sobre assunto, considerada de maneira pouco explorada a questão do planejamento estatal. Dessa forma, levanta-se a hipótese de que a política externa se inscreve no conjunto de políticas públicas pensadas e elaboradas a partir de um planejamento estatal (ou de um grupo de planos) feitos de modo diverso pelas gestões analisadas durante esse texto. Além do exame puramente empírico dos instrumentos de gestão dessas

1. Uma definição ainda mais precisa pode ser encontrada na seguinte frase, retirada do texto *Brazilian Foreign Policy and the Graduation Dilemma*: “We shall consider foreign policy to be the result of a choice between different, and often conflicting, ways of pursuing distinct interests” (MILANI, PINHEIRO, LIMA, p. 588).

administrações no que se refere principalmente à política econômica e a política externa, recorreu-se a um debate com defensores, críticos e comentaristas dos períodos em tese. Assim, obteve-se um olhar ampliado no que tange ao próprio planejamento estatal.

Portanto, almejando um segundo objetivo, levanta-se a hipótese de que a reforma estatal está diretamente ligada a configuração de forças internacionais. Para compreender melhor isso, recorre-se a ideia de Gill sobre a dialética entre Estados e capitais (GILL, 1993), por meio de um exame teórico mais detalhado do contexto internacional no qual estava as duas gestões do governo FHC estiveram inseridas.

A construção de um contexto internacional

Tem-se como objetivo analisar o momento histórico internacional no qual as duas gestões estavam inseridas. Desse exame, em primeiro plano, entendem-se quais seriam as formas do capitalismo contemporâneo (do contexto internacional capitalista); e, após essa etapa, faz-se uma tentativa de compreender como o planejamento pode simbolizar uma inserção brasileira dentro dessa nova ordem (desse novo bloco histórico) ou como esses planos sinalizam uma derrocada desse sistema (de qualquer forma, os planos são parte de uma relação entre o nacional e o internacional).

Portanto, para compreender essa hipótese (dos planejamentos como parte da relação entre nacional e o internacional), recorre-se a uma apreciação da formação do status quo, a começar pelo entendimento de Leo Panitch e Sam Gindin (2004) sobre qual seria a diferença entre a internacionalização dos capitais em tempos atuais e em outros momentos no passado. Para tanto, os autores mobilizam uma teoria diferenciada sobre o desenvolvimento da globalização, percebendo no Estado uma figura central no que se refere à condução das relações de força dentro do capitalismo (PANITCH; GINDIN, 2004).

A diferença da ordem que teve seu início com a Pax americana é a capacidade da principal potência (EUA) de administrar o que se chama de império informal, ou seja, para além da força militar, o império americano soube aprimorar outros métodos de influência que permitiram maior coesão e integração das maiores potências por meio de uma maior penetração cultural e econômica nessas (PANITCH; GINDIN, 2004).

Para compreender como se deu esse processo, faz-se a uma retomada histórica até o final da segunda guerra mundial. Tal evento simbolizou o primeiro momento de construção de uma nova rede de articulações e instituições que, diferente de outros momentos, ditaram a reconstrução de diversos Estados (Alemanha, Japão, Inglaterra) e a inserção desses nessa nova configuração de forças. Essa inserção se deu através de vários modos diferentes (PANITCH; GINDIN, 2004), a figura 1 resume algum desses. Assim, pode-se vislumbrar como a Europa (após ser reinserida tanto economicamente como militarmente) passa a esfera de influência norte-americana, ou seja, passa a integrar o seu império informal.

Desse modo, os Estados reinseridos passaram a receber e acomodar a reprodução do capital internacional por meio da obediência de diversas receitas sobre planejamento econômico ditado pelas organizações internacionais. A internacionalização dos Estados (principalmente do Estado americano) trouxe maior segurança para reprodução desses capitais. Foi-se formado um consenso sobre a hegemonia dos capitais internacionais, mitigando ou desarticulando as classes dominantes domésticas sobre seu papel em defender interesses próprios (PANITCH; GINDIN, 2004). Panitich e Gindin enxergam nesse momento uma nova forma de administrar o império informal norte-americano que se caracterizou pelo desmantelamento das políticas pensadas durante a era do *new deal*, sustentadas através de modo de produção fordista (PANITCH; GINDIN, 2004).

Assim sendo, podemos enxergar os planejamentos do primeiro mandato do governo FHC como parte de uma tentativa de se reinserir como membro dessa lógica e do império informal norte-americano, adotando diretamente políticas recomendadas pelo FMI como visto anteriormente. Embora, esse entendimento esteja compreensível de modo que o Brasil tenta se reinserir dentro do bloco histórico internacional a partir de um planejamento que tem nas políticas pensadas pelo império informal norte americano uma de suas principais bases, é necessário pensar, mais profundamente, quais seriam as causas levaram a aplicação dessas e qual papel do Brasil como parte do império informal norte-americano.

Compreendendo assim o significado atribuído a esse grupo de países e como a principal potência concebe o papel deles dentro de seu império informal, pode-se conceber a nova inserção desses países a partir de uma nova ascensão dos Estados Unidos dentro do

Bloco Histórico Ocidental que teve como consequências últimas, no Brasil, a elaboração desses planos (AUGELLI; MURPHY, 2007). Isso se deu através do restabelecimento da relação ética entre as classes dominantes dos Estados Unidos e as classes dominantes entre Europa Ocidental, Japão e pelo constante uso da força dentro do terceiro mundo.

Esse Bloco Histórico surge no pós-1945 e reuniu as classes dominantes de Japão e Europa Ocidentais reinseridas dentro da supremacia norteamericana do mesmo modo com citado anteriormente. Porém, durante a década de 1970, essa supremacia sofreu fortes questionamentos devido às crises decorrentes da Guerra do Vietnã como a estagflação. Tal acontecimento causou um acelerado descontentamento das classes dominantes americanas com os demais países do Terceiro Mundo (AUGELLI; MURPHY, 2007).

Tal crise nas relações entre EUA e o Terceiro Mundo se aprofundou durante as crises do petróleo. Os países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) acreditavam poder reivindicar suas próprias demandas em relação aos países do centro e até modificar a maneira que a economia internacional era administrada, usufruindo do controle no preço do petróleo (AUGELLI; MURPHY, 2007).

Não demorou até que os EUA, na restauração de sua supremacia, minassem qualquer alternativa de base econômica para esse bloco terceiro-mundista. O governo Reagan empreendeu forças políticas, militares (sendo a guerra do Golfo de 1980, um dos maiores exemplos) e psicológicas como base de agressividade verbal dos EUA (AUGELLI; MURPHY, 2007). As políticas econômicas dos EUA de subida na taxa de juros e protecionismo causaram uma queda nas exportações e um aumento da taxa de juros dentro desses países, levando assim a uma crise aguda de investimentos (AUGELLI; MURPHY, 2007).

Contudo, mesmo com a derrota dessa alternativa ao bloco ocidental, os EUA mantiveram um objetivo de reintegrar as economias terceiro-mundistas à imagem do *laissez-faire* (AUGELLI; MURPHY, 2007). Tal ideal passou pelo endossamento de várias instituições internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional, a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial. Era uma nova busca de consenso dentro do terceiro mundo, através de políticas de combate as várias formas que o keynesianismo obteve.

As reformas propostas pelo centro para reinserir esses países dentro desse bloco internacional não se prenderam apenas a refor-

mas econômicas. Era necessário trazer de volta o Terceiro Mundo pela substituição de elites dentro desses países, logo solapar gradualmente a legitimidade das ditas elites “populistas”. Novamente, as organizações internacionais tiveram um papel importante no declínio dessas elites, promovendo um debate sobre as “políticas” dentro desses países. Na leitura dessas organizações, as elites populistas causaram apenas continuidade do arcaísmo dentre desses países, engessando o processo de desenvolvimento econômico (AUGELLI; MURPHY, 2007).

É necessário, por outro lado, um aprofundamento dessa questão para o contexto brasileiro. As reformas estudadas ao longo desse capítulo e outras reformas em países latinos são fruto desse momento específico das relações internacionais onde os capitais estrangeiros estiveram fortalecidos em relação as diversas formas de Estado (COSTA, 2000). Tais reformas foram estimuladas por organizações internacionais como FMI e o Banco Mundial para que os Estados voltassem a crescer era necessário um equilíbrio nos orçamentos e estabilidade das moedas (COSTA, 2000).

Os diversos Estados da América Latina, devido às fortes crises de liquidez narradas anteriormente, não detinham a capacidade de continuar a ser um financiador de ciclos de crescimento econômico (COSTA, 2000). Portanto, tais reformas não só pareciam atrativas uma vez que eram lidas com a única saída para essa crise. Medidas como o fim do protecionismo foram implementadas sem maiores discussões no Terceiro Mundo enquanto mantidas pelos países do primeiro mundo em produtos agrícolas, por exemplo.

No Brasil, a crise foi de cunho fiscal, devido à perda de capacidade de tornar a poupança nacional positiva (COSTA, 2000). A partir disso, a crise brasileira e sua solução, desligar o Estado de suas funções de investimento (CARDOSO, 1995), não era como uma solução política para as coisas e sim uma solução técnica e administrativa. Ao Estado cabia apenas a função de “subsidiar” áreas como saúde, educação, cultura e pesquisa; se olvidando de ajustes na crescente desigualdade da época (COSTA, 2000).

A reforma implementada pelo Governo FHC desmonta o Estado, a partir do aprofundamento da estratégia privatizante, inaugurada por Collor de Mello. O governo FHC empreendeu um desmonte da máquina pública, com demissões de funcionários, a fragilização da economia nacional devido a abertura irrestrita das importações, o desmonte da seguridade social, através da supressão de direitos

previdenciários e a quebra dos princípios do SUS - Sistema Único de Saúde devido à criação das Organizações Sociais (COSTA, 2000, p. 74 e 75).

Portanto, após analisar os planos Diretor (1995) e Avança Brasil (1998) e suas propostas de políticas públicas, mais especificamente a política externa e política econômica, pode-se chegar à conclusão de que os modelos (planejamento) possuem forte influência em todas as políticas públicas e são produtos diretos de uma relação forte com o internacional. Ambos os planos reservavam ao Estado funções de tutelar serviços como educação e saúde e deixar a produção para o setor privado. Na visão desses planos, quando o Estado entra na área da produção, apenas causava uma poupança negativa, ou seja, crise fiscal. Era necessário para estabilidade, também, um controle maior sobre a política monetária que tentava estabelecer uma moeda estável e, no segundo mandato, ainda tentou defender essa moeda pela diminuição gradativa da inflação. Isso tudo atendia exatamente uma série de políticas entendidas como positivas e necessárias por diversas organizações internacionais e países (COSTA, 2000).

Gerenciamento, avanço e desenvolvimento

Avaliam-se, seguindo as recomendações de Lessa, Couto e Farias (2009), os planos de diretrizes feitos no início de cada gestão de governo; sendo a política externa e a política econômica, parte desses planejamentos que tem continuidades e descontinuidades na ação do Estado (LESSA, COUTO, FARIAS, 2009). A ideia, em primeiro plano, é entender qual era visão de Estado que tinham os tomadores de decisão brasileiros da época, seus planos gerais tanto para política econômica quanto para política externa; e, em uma segunda etapa do texto, procede-se a uma análise crítica do período.

Desse modo, são dois os planos que serão discutidos durante esse trabalho: O primeiro deles é o Plano Diretor (1995) elaborado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso e sua equipe a incluir Bresser-Pereira, economista e ministro do Planejamento; o segundo plano que será analisado é o Avança Brasil (1998), planejamento elaborado por FHC com intuito de estabelecer as bases para sua segunda gestão. Ambos os Planos estão inseridos numa lógica maior do que as fronteiras brasileiras, sendo reflexos de uma conjuntura histórica específica de mobilização internacional sobre

consenso dentro do Terceiro Mundo (AUGELLI E MURPHY, 2007). Essa discussão será melhor esclarecida na última parte desse artigo.

Por ora, destacaremos os projetos feitos dentro do Plano Diretor. Adiantando apenas que tal plano está inscrito numa série de outras reformas do Estado que, segundo Costa (COSTA, 2000), possuem características semelhantes anteriormente citados, dentre elas: cortes nos benefícios sociais, programas de privatizações, políticas liberalizantes voltadas para o mercado, desregulamentação do mercado de trabalho com a modificação das leis trabalhistas e previdenciária.

Sobre a política para relações exteriores, tal Plano, diferente do de 1998, não apresenta expressamente um planejamento de política externa. Porém, isso não significa ausência de um projeto: ao analisarmos de maneira profunda o plano, discursos do próprio FHC e seu livro *Diários da Presidência* (2016), obteremos uma imagem mais clara de um projeto para a política externa.

O Estado gerenciador e seus projetos para política econômica e política exterior

O Estado, segundo FHC, “desligou-se de suas funções básicas, optando por se focar na área de produção de bens. Na prática, isso não parece de todo mal; porém, a longo prazo, tem-se uma deterioração ampliada dos serviços públicos mais básicos: saúde e educação” (CARDOSO, 1995). A população sendo aquela que dependeria ainda mais desses serviços passa a sofrer enormemente com o descaso do Estado. Para além desse fato, o foco do Estado na criação de seus investimentos produtivos levou o país a uma vasta crise financeira, acarretando a superinflação do período.

Em outras palavras, a ideia é minar a participação do Estado no setor produtivo, que passaria a se concentrar em “administrar os resultados e descentralizar seu próprio poder para chegar ao cidadão” (CARDOSO, 1995). Assim, esse novo Estado seria intitulado de Gerencial, devido sua capacidade de gerenciar serviços dentro do território.

Ainda na área econômica, a interferência do Estado no mercado, de acordo com o plano, causou apenas artificialismos que se tornaram insustentáveis ao longo prazo (CARDOSO, 1995). Essa interferência somada a outras funções do Estado caracterizou uma “sobrecarga de demanda” (CARDOSO, 1995, p.10).As

reformas (principalmente o ajuste fiscal) dariam fôlego para que se pudesse implementar políticas públicas de qualidade, no que tange aos orçamentos públicos. “O programa de privatizações, de acordo com o ex-presidente, é a solução mais prática para desafogar a poupança forçada através de empresas estatais que causam, em muitos casos, déficits nas contas públicas” (CARDOSO, 1995, p.14).

Assim, o plano parece refletir um interesse específico sobre a política econômica. Os principais pontos de atuação do governo seriam: abertura aos mercados estrangeiros; diminuição do papel do Estado na economia com maior participação de agentes privados; reajuste das contas fiscais; políticas sociais amparadas pela estabilidade econômica; aplicação eficiente de políticas públicas.

Ainda falta refletir quais são as implicações que se desenrolaram com o Plano Diretor, no que tange a política externa do Brasil. É notório que nos escritos do plano, há uma clara ausência de projeto acerca desse assunto. Porém, ao nos aprofundarmos no tópico, podemos achar um plano coeso de política externa.

Fernando Henrique Cardoso inicia seu livro *Diários da Presidência* sobre quais seriam as diretrizes para a política externa. Tal concepção persegue todos os principais desafios do Brasil no plano internacional desde a difícil defesa do câmbio fixo perante a outros Estados e Organizações internacionais até os conflitos que país foi mediador dentro da América do Sul.

Conversas e negociações que demonstram um imenso esforço de repor o Brasil no cenário internacional. A ditadura, a inflação prolongada, a falta de nitidez e persistência na condução das políticas econômicas e outros fatores mais haviam influenciado na nossa capacidade de influir no plano mundial. As linhas gerais da nossa política externa foram preservadas: defesa da paz, do multilateralismo, o princípio da soberania nacional e da não ingerência na vida doméstica dos demais países (CARDOSO, Fernando Henrique, 2016, p.16).

O Plano Avança Brasil

O segundo plano ultrapassa o limite da estabilidade econômica, e apela para o “desenvolvimento e justiça social” (CARDOSO, 2008, p.2). O imaginário de uma estabilidade econômica e, consequentemente, recuperação do poder aquisitivo dos trabalhadores dava suporte a uma nova etapa do governo que prioriza a criação de

emprego, fim da miséria, da fome e ainda redução da desigualdade social (CARDOSO, 2008). Sobre esse plano, os tomadores de decisão não possuíam pretensões hegemônicas, mas sim de ser “exemplo de sociedade pluralista, democrática, socialmente mais justa e mais igualitária” (CARDOSO, 2008, p.2).

Apesar de esse discurso oferecer a possibilidade de que a estabilidade foi alcançada de maneira plena, ainda é tarefa de o governo mantê-la diante das adversas situações de crises internacionais; desequilíbrios nas contas fiscais de outros níveis como estadual e municipal; e da própria instabilidade econômica (CARDOSO, 2008). As propostas para a política econômica que poderiam sanar essas dificuldades e ainda manter a estabilidade continuam essencialmente as mesmas da primeira gestão, dentre elas: acabar com déficits nas costas públicas, reforma no sistema tributário e ainda alastramento do programa de desenvolvimento via privatizações (CARDOSO, 2008).

A geração de emprego, uma nova variável considerada no planejamento da política econômica do Estado, é entendida, pelo governo, como solucionável via aumento dos investimentos estrangeiros e saneamento das contas públicas para eventuais investimentos domésticos. Reconhece-se que a geração empregos, a despeito do crescimento dos investimentos no país, ainda foi moderada em relação à demanda pelo mesmo. Por outro lado, um melhoramento generalizado na educação e na infraestrutura; um novo programa de privatizações; e o resgate da posição brasileira no sistema internacional seriam impulsionadores da criação de novos postos de trabalho (CARDOSO, 2008).

A estabilidade econômica, ainda segundo o plano, levou à redução da fome e da pobreza. Isso se deve, majoritariamente, pela redução da inflação e aumento poder de compra do salário mínimo dos mais pobres, incorporando de maneira eficiente uma parte considerável da população mais pobre ao mercado de consumo (CARDOSO, 2008). Para o avanço desse quadro, o novo plano elenca uma série de propostas, tais como: aumento dos gastos públicos em programas sociais, desenvolver uma política nacional de transferência de renda, e aumento do crédito (CARDOSO, 2008). A reforma da previdência, objeto perseguido pela política econômica, também entra como proposta de combate à fome, ao assegurar uma cobertura básica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para as famílias mais pobres (CARDOSO, 2008).

Substancialmente, no quesito da política econômica, esse plano não possui diferenças gritantes. Porém, o momento de se conseguir a estabilidade desejada dá lugar ao momento da sua manutenção seguido da redução da fome, pobreza e da criação dos novos postos de trabalho. Outra semelhança com o plano é sobre o seu entendimento acerca do aumento dos postos de trabalho que apenas pode ocorrer a partir de melhores índices da economia através—via abertura econômica, privatizações, saneamento das contas públicas.

Compreendendo de maneira mais densa esse desenho voltado fortemente para política econômica do país, não destacando de seu contexto histórico específico, passamos ao entendimento da política externa como meio para se alcançar tal fim. Assim como supracitado, diferente do plano Diretor (1995), o plano Avança Brasil (1998) conta com uma especificação direta de qual é o papel da política externa. A política externa desse período está articulada com tal projeto específico para economia e para o país, de duas maneiras: 1) como meio para se alcançar esse modelo da estabilidade econômica (e sua manutenção) via comércio; 2) ou como resultado da estabilidade, uma vez que “conquistado” a estabilidade a política externa pode ter novos temas e novas demandas (CARDOSO, 2008).

A conquista da estabilidade econômica proporcionada pelo Plano Real, o fortalecimento da democracia, a reforma do Estado e a presença de um governo responsável, atento às questões sociais, elevaram o prestígio internacional do Brasil, permitindo ao país implementar intensa ação diplomática em defesa dos interesses nacionais. Se o presidente Fernando Henrique for reeleito, a política externa brasileira continuará voltada para a realização de dois objetivos básicos, que nortearão a ação diplomática nas relações bilaterais e multilaterais: • criar condições externas crescentemente favoráveis ao desenvolvimento econômico e social do país; • tornar ainda mais significativa a presença do Brasil no debate dos grandes temas que dizem respeito à construção da ordem internacional pós-guerra fria (CARDOSO, 1998, p.20).

Assim, tem-se que a política externa contínua, essencialmente, a mesma do plano passado. A diferença notável para esse plano é o nível de importância dado a determinados parceiros, dentro os quais temos: MERCOSUL, América do Sul, União Europeia. Os Estados Unidos aparecem apenas marginalmente, mais especificamente quando se fala da ALCA. O MERCOSUL foi um programa bem sucedido, uma vez que contribuiu exatamente

para a função da política externa em tal planejamento: estabilidade econômica e projeção dos países no sistema internacional. Logo, a prioridade do Brasil ao MERCOSUL foi essencial para o desenvolvimento dessa ideia específica de desenvolvimento deveria ser consolidada e fortalecida – inclusive no plano institucional (CARDOSO, 2008).

A América Latina também aparece como priorizada durante esse programa. Países como Bolívia e Venezuela passam a fazer parte de uma agenda ainda maior de cooperação para o subcontinente. Isso gera as primeiras concepções de uma “organização do espaço econômico no Continente, marcado por um verdadeiro sentido de cooperação” (CARDOSO, 2008, p.21).

As relações com a Europa aparecem como desenvolvidas a tal ponto que não seriam necessárias grandes modificações, mas melhoria nas relações já existentes. O próprio elaborador do plano diz: “a qualidade das relações comerciais com a Europa, já alcançam níveis importantes, e continuaremos a desenvolver formas eficazes de diálogo político com as principais lideranças europeias” (CARDOSO, 2008, p.22).

Portanto, fica claro que as relações pensadas na política externa não possuem outra dimensão que não recuperação da confiança e da estabilidade econômica, sustentada por um plano ainda maior de manutenção da estabilidade econômica. Assim sendo, analisando ambos os planos, suas implicações para política econômica e política externa, passaremos a seguir à análise crítica dos mesmos.

Consenso internacional e ligação entre políticas externa e política econômica

Nessa parte do capítulo, faremos uma apresentação autores favoráveis ou não as medidas adotadas a partir desses planos de gestão. Além disso, é necessário compreender o contexto internacional e sua ligação com as reformas adotadas tanto para política externa como para política econômica. Assim, reserva-se também, um espaço para discussão das consequências da adoção de tais políticas. Nota-se que os países latino-americanos sofreram uma grave crise durante os anos 80 e 90 do século XX. Vários países como Nicarágua (1989), Argentina (1990) e Brasil (1990) passaram por uma rápida escalada da inflação, chegando a patamares acima de 50% mensais (BRESSER

PEREIRA, 1991). Aos altos números de inflação são somados também um alto déficit público². A figura a seguir demonstra um pouco da situação fiscal do governo, incluindo o período da gestão FHC.

Figura 1 – Déficit e poupança do governo

Anos	Carga tributária bruta	Outras receitas correntes líquidas	Transferências			Receita líquida	Consumo do governo			Poupança do governo	Investimento	Déficit do governo	
			Juros	Assistência e previdência	Subsídios		Salários e encargos	Bens e serviços	Total			Operacional	Primário
Média 47 - 55	14,87	3,27	0,70	3,71	0,12	13,61	5,82	5,40	11,22	2,39	3,31	-0,92	-0,22
Média 56 - 63	16,91	1,96	0,41	4,29	0,91	13,26	6,52	5,14	11,66	1,61	3,73	-2,12	-1,72
Média 64 - 69	21,78	-0,36	0,28	6,38	1,02	13,74	7,50	3,45	10,95	2,79	4,47	-1,68	-1,41
Média 70 - 79	25,36	-0,32	0,65	7,24	1,51	15,64	7,28	2,93	10,21	5,43	3,71	1,72	2,37
Média 80 - 89	24,68	0,28	281	8,20	2,11	12,02	7,66	3,71	11,36	0,66	2,68	-2,02	0,79
1990	27,94	8,28	1,31	9,22	0,75	24,94	12,91	6,38	19,29	5,65	3,73	1,92	3,23
1991	24,38	8,88	0,73	8,90	1,71	2192	11,27	6,63	17,90	4,02	2,59	1,43	2,16
1992	25,15	8,27	3,17	9,78	1,78	18,69	10,62	6,44	17,06	1,63	3,16	-1,53	1,64
1993	25,92	9,09	1,76	11,62	0,70	20,93	10,12	7,54	17,66	3,27	3,06	0,21	1,97
1994	28,87	7,93	2,27	11,71	0,35	22,47	10,73	7,13	17,86	4,61	3,20	1,41	3,68
Média 90 - 94	26,45	8,49	1,85	10,25	1,06	21,79	11,13	6,82	17,95	3,84	3,15	0,69	2,54

(+) Superávit

Fonte: de 1947 a 1969 – Estatísticas do século XX; de 1970 a 1979: SIMONSEN (1989); de 1980 em diante: IBGE, BCB: BRESSER-PEREIRA (1991)

Tal contexto de crise gerou, conforme nos mostra Bresser-Pereira, uma espécie de consenso sobre quais reformas deveriam ser postas em prática para solucionar essa crise. Como observado a partir desse gráfico, há um crescente déficit público (operacional) localizado na média da década de 1980-90. Isso gera um entendimento básico de que há um gasto extremamente alto do governo

2. Existem diferentes déficits públicos, a figura a seguir lida com dois. O primeiro deles é déficit primário, nessa categoria, tem-se que o resultado é arrecadação do governo menos as despesas com exceção do pagamento da dívida. O segundo, e um pouco mais realístico, é o déficit operacional, nessa categoria soma-se o pagamento da dívida e dos juros reais sob a dívida (juros que já contabilizam a inflação). Em outras palavras, pode-se pensar que o déficit operacional, em tempos de alta inflacionária, demonstra melhor a realidade fiscal do governo.

e uma dívida crescente. O consenso de Washington baseado em um texto de Johny Williamson (2002)³ surge com algumas medidas para liquidar a dívida pública (vista como principal motor da estagnação e da inflação nos países latino americanos). (Pode-se pensar, a partir desse viés, que os principais problemas da América Latina, no que tange a economia, seriam (BRESSERPEREIRA, 1991): a) populismo econômico que seria a incapacidade de conter o déficit público e de manter as demandas salariais sob controle; b) uma excessiva regulamentação e interferência estatal, seja por meio de empresas ou por meio de proteção a essas empresas (causando a inserção de moeda na economia, gerando inflação) (BRESSER PEREIRA, 1991). A partir desse diagnóstico, tem as seguintes medidas para solução dessa crise:

o consenso de Washington é constituído de 10 reformas: a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro (BRESSER PEREIRA, 1991, p. 04).

Adicionam-se além desses problemas, outros dois: a) a falta de credibilidade do governo; b) e a incapacidade do Estado gerar poupança. Em outras palavras, não basta ter um déficit público alto para manter o Estado em crise permanente, pois caso esses governos ainda possuíssem credibilidade perante organismos internacionais ou outros países, poderiam obter volumes de financiamento dessa dívida a partir de juros baixos. Outro caso seria se antes da

3. O texto de Williamson o qual esse texto se refere, pode ser encontrado em: <<https://www.wcl.american.edu/hracademy/documents/Williamson1990WhatWashingtonMeansbyPolicyReform.pdf>>. Baseia-se na disciplina fiscal e na transparência de contas públicas baseadas na inflação. “The budget deficit has traditionally been measured in nominal terms, as the excess of government expenditures over receipts. In 1982 Brazil argued with the IMF that this way of measuring the deficit is seriously misleading in a high-inflation country, where most of the nominal interest payments on government debt are really accelerated amortization of principal” (WILLIAMSON, 2002, p.3).

crise, a poupança fosse positiva, o déficit público seria mitigado a partir dessas reservas (BRESSER PEREIRA, 1991).

Portanto, a solução para essa crise parece residir tanto numa diminuição do Estado, do déficit público, somado a uma recuperação da credibilidade, da capacidade de poupar e da estabilização econômica. O governo FHC, a partir das reformas econômicas (que debateremos a seguir), esforçou-se para manter a estabilidade econômica e, com menos sucesso, diminuir o déficit público. No plano da política externa, assim como debatido anteriormente, ocorreu um grande esforço para recuperar a credibilidade perante outros países e investidores (tópico que também será discutido a seguir). Tem-se, assim, que o consenso de Washington conectou o Estado brasileiro (seu planejamento de políticas públicas) ao contexto internacional, gerando o formato do Estado Gerencial aqui estudado.

Para a estabilização econômica ocorrer, o governo FHC passa, resumidamente, por um processo de indexação da moeda nacional ao dólar. Isso, em prática, significa tornar uma unidade de valor da moeda nacional igual a uma unidade de valor da moeda norte-americana. Assim, a política monetária do período agiu em função da estabilização do câmbio. A taxa de juros, importante instrumento de política monetária, por exemplo, permanece elevada para atrair capital de curto-prazo capaz de elevar o valor da moeda nacional em relação ao dólar. Isso dá a essa política monetária aspectos de dependência, uma vez que não pode agir de forma livre devido a necessidade de se manter um câmbio fixo. A alta taxa de juros, por outro lado, causou um efeito negativo na política fiscal (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

A política do governo FHC, em sua primeira gestão, foi um esforço empreendido no sentido de eliminar déficits crônicos mediante aprovação de algumas medidas no Congresso. Alguns exemplos são: reforma da previdência e saneamento das contas públicas. Além dessas tentativas de aprovação de reformas também foram privatizadas empresas e serviços públicos (OLIVEIRA E TUROLLA, 2003). Apesar de obter resultados positivos na aprovação de tais medidas, a política fiscal⁴ sofreu com a subida da taxa de juros. Tal

4. Adota-se a seguinte definição de política fiscal: política fiscal reflete o conjunto de medidas pelas quais o Governo arrecada receitas e realiza despesas de modo a cumprir três funções: a estabilização macroeconômica, a redistribuição da renda e a alocação de recursos. A função estabilizadora consiste na promoção do crescimento econômico sustentado, com baixo desemprego e estabilidade de preços. A função redistributiva visa assegurar a distribuição equitativa da renda. Por fim, a função alocativa consiste no fornecimento eficiente de bens e serviços públicos, compensando as falhas de mercado (TESOURO NACIONAL, 2017).

se deve ao fato de a alta na taxa de juros fez aumentar a dívida pública, causando um forte desequilíbrio na economia. Por isso, pode-se adotar o nome de desequilíbrio com estabilização para descrever o período (OLIVEIRA E TUROLLA, 2003, p.191).

Esse conjunto de fatores é crucial para o entendimento das medidas feitas pelo segundo período. Para os autores, ocorreu uma forte mudança no que tange às medidas tomadas pelo primeiro e pelo segundo governos (OLIVEIRA E TUROLLA, 2003, p. 197). Estas mudanças são: a) flutuação da taxa de câmbio em 1999, com baixa interferência através de venda ou compra de reservas ou de títulos indexados à taxa de câmbio; b) a política monetária obteve maior importância, com o advento do regime de metas de inflação; c) a política fiscal passou da interferência para eliminação de déficits e promoção de reformas em direção à perseguição de regimes de superávit primário fiscal via comparação da dívida com o Produto Interno Bruto (PIB). A figura a seguir reuni as mudanças do segundo governo em relação ao primeiro no que se refere à política econômica. Todavia, essas são medidas internas mobilizadas durante o governo FHC, havendo pouco espaço para o debate sobre as condições internacionais para o “sucesso” desse planejamento do Estado Gerencial(OLIVEIRA E TUROLLA, 2003).

Fabio Giambiagi (2012) faz uma relação das medidas internacionais, atrelando-as à conjuntura nacional. Desse modo, alguns fatores internacionais são tidos como essenciais para entender as ações tomadas durante o primeiro mandato (1995-1998). O principal motivador do sucesso do Plano Real foi a alta liquidez internacional (GIAMBIAGI, 2012). Mesmo em alguns momentos de baixa nessa liquidez internacional como, por exemplo, a crise no México (1995), algumas medidas, como o aumento da taxa de juros e as microdesvalorizações, fizeram com que o governo conseguisse programar o plano de estabilização econômica com sucesso.

O êxito na estabilização de preços, assim como mostra Oliveira e Turolla (2003), teve consequências drásticas, pelo menos no primeiro mandato, dentre elas: desequilíbrios externos e crise fiscal (GIAMBIAGI, 2012). A defesa da taxa de câmbio causou queda nas exportações e forte aumento nas importações; além disso, a conta-corrente sofreu com as altas taxas de juros. Giambiagi tenta compreender quais motivos levaram os tomadores de decisão dessa época a se permitirem tais desequilíbrios e fragilidades. O primeiro deles era o medo de que a inflação crescesse de maneira descontrolada assim como no México; outro motivo foi a

proximidade da reeleição de FHC, em 1998; por último, o papel da política externa em ampliar a credibilidade do governo e permitir a obtenção facilitada de divisas (capital estrangeiro) que poderia fortalecer o real (assim não haveria problemas em ter esse déficit como vimos anteriormente).

Figura 2 - Principais mudanças nas políticas econômicas no segundo mandato FHC (1999-2002)

	Situação no 1º mandato	Data efetiva da mudança	Mudanças no 2º mandato
Regime Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Esforços de reforma estrutural e patrimonial do setor público, com a apresentação de propostas legislativas e privatização. • Introdução de medidas de controle das finanças dos governos estaduais e municipais, com efeito estrutural, mas resultados não-imediatos. • Controle primário insuficiente: aumento do déficit primário. • Aumento da despesa com juros devido à instabilidade financeira. 	28 de outubro de 1998 (anúncio do Programa de Estabilidade Fiscal).	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuste fiscal voltado para a geração de superávits primários, baseado em aumento de receitas e redução de despesas com maior ênfase nas primeiras. • Fadiga reformista, embora propostas importantes tenham sido implementadas (Lei de Responsabilidade Fiscal, fator previdenciário).
Regime Monetário	<ul style="list-style-type: none"> • Subordinado à âncora cambial. • Choques externos requereram contração monetária recorrente. 	12 de janeiro de 1999 (relaxamento da âncora cambial) e maio de 1999 (introdução do regime de metas de inflação).	<ul style="list-style-type: none"> • Meta de inflação, possibilitando resposta mais suave aos choques.
Regime Cambial	<ul style="list-style-type: none"> • Câmbio administrado. • Déficits crescentes em conta corrente. 	12 de janeiro de 1999 (abandono da defesa das bandas cambiais).	<ul style="list-style-type: none"> • Flutuação suja. • Reversão dos déficits em conta corrente.

Fonte: OLIVEIRA; TUROLA. Política econômica do segundo governo FHC, 2003.

A combinação entre uma política fiscal expansionista e altas taxas de juros, somado a modificação do contexto em 1999—ou seja, de baixa liquidez internacional— trouxe um inevitável fim à âncora cambial. Os tomadores de decisão contactaram o FMI no intuito de se conseguir manter o regime por mais tempo. Esse acordo, como mostra Giambiagi, trouxe importantes implicações para o

segundo mandato, apesar de ter fracassado na manutenção do regime (GIAMBIAGI, 2012). Dentre essas mudanças, a mais importante foi a modificação na política fiscal que, a partir desse momento, passa a perseguir contínuos superávits

o Fundo coordenou os esforços de apoio ao Brasil, mediante a organização de um pacote de ajuda externa, somando US\$42 bilhões. Desses, US\$18 bilhões seriam do FMI e o restante de outros organismos multilaterais e de diversos governos, entre eles os dos Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a Itália, a Alemanha, a França, o Japão e a Espanha. Esse primeiro acordo contemplava um importante aperto fiscal, com superávit primário passando de 0,0% do PIB em 1998 para 2,6% do PIB em 1999, e 2,8% e 3,0% do PIB em 2000 e 2001, respectivamente. É importante registrar que o acordo não contemplava mudanças na política cambial, que seria mantida inalterada (GIAMBIAGI, 2012, p.175).

Esse acordo teria fracassado, pois o mercado já não acreditava que o Brasil conseguiria sair da crise com a taxa de câmbio fixa; além desse fator primordial, o governo não conseguiu aprovar todas as reformas da previdência que achava necessário para combater os déficits (Ibidem, p.176). Em outras palavras, a política externa e as negociações diplomáticas do primeiro mandato do governo FHC não foram o suficiente para manter o câmbio fixo via aumento da credibilidade nacional. O segundo mandato conta com uma melhoria nesse quesito; porém, mesmo com as metas de inflação, o país continuou a enfrentar taxas de crescimento baixas, uma vez que não era permitida nenhuma política expansionista (GIAMBIAGI, 2012). As medidas do segundo mandato são alinhadas na seguinte ordem por Giambiagi):

i. Privatização; ii. Fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações; iii. Mudança no tratamento do capital estrangeiro; iv. Saneamento do sistema financeiro; v. Reforma (parcial) da Previdência Social; vi. Renegociação das dívidas estaduais; vii. Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); viii. Ajuste fiscal, a partir de 1999; ix. Criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública; x. Estabelecimento do sistema de metas de inflação como modelo de política Monetária (GIAMBIAGI, 2012, p.167, p.179).

Temos assim, ao contrário do que pensam Oliveira e Turolla, maior número de semelhanças do que diferenças. As privatizações constantes e as altas de juros presentes em ambos os mandatos; e, talvez o mais emblemático, a adoção de medidas “aconselhadas” pelo FMI como de suma importância para o desenvolvimento na-

cional. A forma com que agiu a política fiscal, rumo à conquista de superávits, tornou-se realmente adversa da política expansionista do primeiro mandato, porém o saneamento das contas com intuito de extinguir antigos déficits permaneceu similar ao do primeiro mandato.

Pode-se dizer que a política externa, então, possui um papel essencial no que se refere aos sucessos do primeiro mandato. A ampliar credibilidade e a construção de uma nova imagem de Brasil passaram a ser o papel primordial dessa política pública principalmente no primeiro mandato.

As prioridades de política externa daquele governo estavam subordinadas à estabilização e reformas de cunho liberal na economia. A política externa tinha o papel de restaurar a credibilidade econômica e política do país o que se traduziu na adesão do Brasil a vários regimes internacionais como de direitos humanos; controle de tecnologia de mísseis; Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares e, em 1998, o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TNP)(DUARTE; RUBENS, 2013, p.3).

Duarte Lima e Rubens demonstram para nós o processo de presidencialismo⁵, nos governos FHC e Lula. A diplomacia presidencialista consiste na maior presença do presidente no processo decisório da política externa e na aplicação das medidas decididas. Para esses autores, a influência direta de FHC na política externa, causa a criação de uma nova agenda e de um novo significado para parceiros ou determinadas ações. Assim, para esse governo, temos que: “dimensão da política externa aparece como estratégia de inserção competitiva e modernização produtiva. Imagem, restaurar a credibilidade e restaurar a imagem do país. Um desenvolvimento pela aceitação” (DUARTE; RUBENS, 2013, p.4).

Porém, podemos nos aprofundar ainda mais no significado dos termos e nas diferenças entre a concepção do papel da política externa nos dois mandatos. Para Tullo Vigevani, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra (2003), ocorreu uma mudança significativa no cenário internacional que já não era aquele da Guerra Fria. Havia novos temas (direitos humanos e narcotráfico) e a maior papel das instituições na condução na agenda internacional (VIGEVANI; OLIVERIA; CINTRA, 2003). Esse momento leva o governo a crer

5. Usa-se a seguinte definição de presidencialismo: seria o sistema no qual o presidente-eleito pelo povo- detém o poder de chefe do governo e chefe do Estado (chefe que representa a nação) (PRETO, 2006, p.14). Ao aplicar essa lógica para a política externa, entende-se que o presidente seria parte fundamental na representação de sua nação.

que se isolar e evitar relações não seriam mais as soluções ideais para o desenvolvimento. A busca agora era pela consolidação de relações de comércio multilaterais baseados no cobiçado título de *global trader*⁶.

A ideia principal da autonomia pela participação era buscar a convergência com os demais atores internacionais através da participação, de forma crítica, na maior parte das discussões possíveis fazendo criar uma imagem que inspirasse credibilidade e, portanto, que desse ao Brasil uma nova posição no sistema internacional. Ademais, sempre que possível consolidar uma identidade brasileira adaptada, ainda de maneira crítica, a valores internacionais, evitando qualquer espécie de tensão com qualquer parceiro internacional.

Não significava colocar-se em posição subordinada, ao contrário, esse era o caminho a seguir para o fortalecimento da própria posição relativa no sistema internacional. Para FHC, outra característica importante de seu governo seria a coincidência entre os valores universalmente prevalentes e a identidade nacional. [...] Buscou-se a todo momento evitar tensões irremediáveis, seja com os Estados Unidos, seja com outros países (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p.37).

O objetivo, assim sendo, da política externa é promover um desenvolvimento a ser alcançado pela integração com os demais países (VIGEVANI; OLIVERIA; CINTRA, 2003). É adotar um comportamento *mainstream*, mas pensar nas “especificidades” que o Brasil teria na consolidação de seus próprios interesses. O Mercosul, não diferente do objetivos do plano Avança Brasil, representou um parceiro na luta por mais poder de barganha com os poderes maiores; e assim, como no Brasil, a consolidação da cláusula democrática demonstra uma vontade de forjar uma imagem específica do bloco e de seus parceiros (VIGEVANI; OLIVERIA; CINTRA, 2003).

A partir desse objetivo específico da política externa, a construção de uma imagem desejada por FHC é fundamental para o Brasil. Almejava-se um maior poder nacional (maior credibilidade) via consolidação de uma imagem de acordo com os moldes expressos pelos consenso de Washington (VIGEVANI; OLIVERIA; CINTRA, 2003). Todavia, tais pretensões em muitos casos não se concretizavam, isso acontece, por exemplo, na manutenção do regime de câmbio fixo. Os

6. Seria aquele que fosse capaz de comercializar em todas as partes do globo, atendendo uma agenda de relações exteriores universais. Sempre presente no que tange ao comércio multilateral (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p.37, p.34)

autores trabalhados até aqui nos demonstram um formidável exemplo em que essa vontade de reconstrução da imagem via consenso com as ideias da época não obteve o desempenho desejado.

A participação do Brasil em alguns grandes debates internacionais, como o da tentativa de regulamentar fluxos financeiros internacionais de capitais voláteis, que contribuem para o desencadeamento de crises financeiras, refletiu as dificuldades de incidir na construção de uma agenda ainda não desejada por atores relevantes e de maior poder” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p.37, p.40 e 41).

Portanto, se tivermos que desenhar um balanço desse período de acordo com a visão desses autores, concluímos que a diplomacia presidencial, a estabilidade econômica e a vontade de se integrar ao resto do mundo provocaram efeitos até positivos, uma vez que o Brasil ganhou espaço nas discussões internacionais. Todavia, como é comentado pelos autores abaixo, mesmo este desenvolvimento—equivalente ao crescimento econômico e acúmulo de capital— não conseguiu ser alcançado a partir da “adesão às normas e regimes.

A política externa brasileira durante o governo FHC contribuiu para posicionar o Brasil entre os países que aderem a valores considerados universais. Melhorou o conceito internacional em relação ao Estado brasileiro. Consolidou-se a conduta pacífica do país, respeitado por suas posições construtivas. No entanto, a debilidade na capacidade de promover o desenvolvimento e, portanto, a continuação de uma tendência histórica de encolhimento do peso do Brasil na economia mundial, contribuiu para enfraquecer seu poder em negociações internacionais relevantes(VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p.37, p. 58).

Partindo de uma visão ainda maior sobre os processos que estavam em andamento dentro do âmbito doméstico, Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2014) entendem que a política externa do Brasil pode ser entendida de acordo com paradigmas⁷. São três os tipos básicos de paradigmas que dominam a política externa brasileira de 1930 até dias atuais (CERVO; BUENO, 2014).

O primeiro deles é o desenvolvimentista. Segundo os autores em tese, tal seria reforçador do aspecto nacional que se envolve na superação de dependências econômicas e na afirmação autonomia na segurança. O segundo que é nomeado é o Estado normal, este teria basicamente três características, seriam: a) subserviente, pois

7. Estes paradigmas seriam “linhas de força da ação externa que advém de correntes de pensamento”. (CERVO; BUENO, 2014, p.488)

se submete aos comandos do centro hegemônico do capitalismo; (b) o Estado destrutivo, pois aniquila o centro econômico do país e transfere a renda nacional ao exterior; (c) regressivo, uma vez que reserva apenas as funções da “infância” ao Estado⁸. O último desses paradigmas seria o Estado logístico concentrado em esforços da diplomacia nacional com intuito equilibrar os benefícios da interdependência através de uma percepção madura do mundo globalizado (CERVO; BUENO, 2014).

O governo FHC reuniu os três, durante diferentes momentos da gestão (CERVO; BUENO, 2014). O primeiro desses paradigmas apareceu nos esforços diplomáticos nacionais para denunciar a ausência de uma crítica à globalização e sobre a ausência de um projeto de diálogo Norte-Sul. Porém, em contraponto, o segundo foi mais presente nos diferentes fóruns— seja do Mercosul, seja durante a criação da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul Americana) (CERVO; BUENO, 2014).

A adoção, sem maiores críticas, do programa conhecido como Consenso de Washington causou efeitos danosos à política externa. Para Cervo e Bueno (CERVO; BUENO, 2014), a ideia era que não houve projeto de política externa, simplesmente fora adotado aquilo que era exigido pelo Consenso de Washington. Algumas medidas foram exaltadas durante o texto, dentre elas: as privatizações, responsáveis por destruir o parque industrial nacional, fazendo com que as maiores remessas de lucro fossem enviadas ao exterior; a rigidez fiscal e transparências das contas públicas como exigidas pela hegemonia do capitalismo; além disso, o Estado perdeu boa parte de suas obrigações originais.

Foi mostrado anteriormente que a ideia de que o Brasil não possuía um projeto de política externa específica parece não condizer com os discursos levantados pelos tomadores de decisão. Havia um discurso que era se redimir de uma imagem “de ditadura, a inflação prolongada, a falta de nitidez e persistência na condução das políticas econômicas” (CARDOSO, 2016, p.16).

Porém, mesmo havendo um projeto concreto de recuperação da credibilidade, tais autores levantam que algumas mudanças demonstram a maior “maturidade” que tiveram os tomadores de decisão ao encarar o contexto da globalização em relação ao primeiro

8. Acredita-se que com isso os autores queiram dizer que ao Estado fica reservado a função de tutela, de segurança, cabendo a administração da economia, por exemplo, ao mercado.

mandato, segundo os autores apontam (CERVO; BUENO, 2014): o controle das privatizações, balanceando certos benefícios da “interdependência”; o reforço da capacidade empresarial do país; aplicação da ciência e da tecnologia; luta pela abertura dos mercados; e luta pela proteção contra capitais especulativos. O Estado não seria mais aquele ente passivo, mas o operador e promovedor da sociedade civil no plano da política externa. Entendendo quais os mecanismos envolvem a ação da política externa, cabe agora entendermos ainda mais a visão que norteia esse trabalho até aqui.

Assim como nos foi sugerido, os autores Lessa, Couto e Farias (2009) se debruçam pelos diferentes planejamentos entre o governo FHC e o governo Lula. Diferente das visões apresentadas anteriormente, a política externa é entendida dentro de um planejamento maior a cerca de um modelo de Estado perseguido pelos tomadores de decisão em diferentes épocas (LESSA, COUTO E FARIAS, 2009, p. 90). Seguindo essa orientação, soubemos investigar os planos Avança Brasil e Diretor para traçar quais seriam suas implicações e concepções acerca da política econômica e política monetária.

Para além dessa sugestão metodológica que é tão cara a esse trabalho, esse mesmo artigo *Política externa Planejada* nos mostra um frutífero debate teórico sobre o tema da política externa das duas gestões do governo FHC. Todavia, em momentos anteriores, os próprios autores demonstram suas visões ao analisarem os planejamentos; de modo similar ao Plano Diretor e à reforma do Estado gerencial, o plano Plurianual citava a abertura econômica, a construção de um estado moderno, mas nenhuma linha sequer sobre política externa (LESSA, COUTO E FARIAS, 2009). Como supracitado, ao contrário do que pensava Amado Cervo e Clodoaldo Bueno tal fato não significa de maneira alguma uma negligência com a política externa, que, como vimos anteriormente, perseguiu objetivos que contemplavam a criação de um novo imaginário sobre o Brasil e, também, como instrumento para se obter—e manter— a estabilidade econômica

Três estratégias de ação convergiram para desenhar a estratégia de desenvolvimento que o país então adotava: construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; inserção competitiva e modernização produtiva (MPOG, 1996). Em nenhuma delas, no entanto, faz-se qualquer menção às linhas de ação de política externa a serem priorizadas no período ou como a atuação externa do país estaria a serviço de seu desenvolvimento. Todavia, isso não chegava a representar negligência

ou incoerência do PPA com a política externa depreendida no período (LESSA, COUTO E FARIAS, 2009, p. 91).

Também não se pode concordar com o conceito de autonomia pela participação (LESSA; COUTO E FARIAS, 2009). Os autores propõem o termo desenvolvimento pela aceitação, uma vez que aceito os comandos da hegemonia podia-se pensar na atração de investimentos via recuperação da credibilidade. Logo, não se tinha, ou pouco se tinha o efeito da autonomia.

O desenvolvimento não saía do horizonte da política externa, mas uma política externa autônoma não era vista como necessária para o alcance dos objetivos pretendidos. Mais, portanto, que *autonomia pela participação*, o conceito apropriado pelo plano plurianual seria o de *desenvolvimento pela aceitação*, principalmente no tocante à inserção econômica internacional do país (FONSECA Jr, 1998). Praticar as reformas conforme receitado, esvaziar o papel central ocupado pelo Estado na economia e tratar de atrair, pelo bom comportamento, o investimento externo ansioso pela parceria entre baixo risco e alto lucro (LESSA, COUTO E FARIAS, 2009, p.92).

Pelo fato de não se obter o desenvolvimento desejado, ou até mesmo muito abaixo da meta, baixo emprego e aumento da dependência (LESSA, COUTO E FARIAS, 2009), essa estratégia de seguir a receita pensada pelo Consenso de Washington sofreu drásticas modificações para o segundo mandato. Assim como mostra a análise do plano Avança Brasil, os autores em tese citam o desenvolvimento sustentável e a geração de emprego como fatores a serem considerados no exame da política externa (LESSA, COUTO E FARIAS, 2009). A política externa veio contemplar a política fiscal, uma vez que as exportações seriam importantíssimas para obtenção de superávits. “Dentre os 28 objetivos de governo, destacam-se, por fazerem referência explícita às relações internacionais do país, atingir 100 bilhões de dólares de exportação até 2002 e fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais” (LESSA, COUTO E FARIAS, 2009, p.95).

Discutiu-se nesta parte do capítulo algumas aplicações feitas na política econômica e na política externa a partir de debates entre comentaristas que eram favoráveis ou não a essas medidas. Pode-se analisar que o planejamento estatal passou por uma adoção de medidas consideradas essenciais para sanar problemas como a inflação, o crescente déficit público operacional e falta de credibilidade do governo brasileiro em relação ao estrangeiro. Seguindo essa lógi-

ca, a política externa e a política econômica estiveram conectadas, em ambas as gestões FHC.

Podemos perceber, portanto, que as reformas propostas a partir do consenso de Washington foram a base não apenas para a política econômica do período (diminuição do Estado, estabilização da moeda), mas uma vez que esses objetivos se tornaram prioritários, a política externa obteve um papel importante na criação de uma nova imagem capaz de ter plena credibilidade no cenário internacional (assim conseguindo apoio para aprovação de reformas via financiamento, por exemplo). Vimos também que nem sempre esses objetivos foram alcançados, a nova imagem não foi suficiente para manter o regime de câmbio fixo. Por último, pode-se observar a política externa passou também ao papel de conseguir superávits desejados para bom funcionamento da economia. A política externa e a política econômica encontram-se conectadas através de um planejamento estatal amplo que, no caso da gestão FHC, ocorreu através de uma busca por aplicações de determinadas reformas vistas como primordiais.

Conclusão

No caso do governo FHC, em seu primeiro mandato, a política externa foi pensada principalmente para dar credibilidade ao novo Estado Gerencial. Em outras palavras, tentou-se desvincular o Brasil de seu antigo imaginário (totalitarismo, falta nitidez, falta de diálogo). Passando por desafios ligados as demais políticas públicas. Para um exemplo claro desse, a política externa defendeu, a defesa do câmbio fixo, importante para o sucesso da política econômica pensada por esses tomadores de decisão do período (CARDOSO, 2016, p. 352). No segundo plano, *Avança Brasil*, a política externa continua sua linha de proteção e apoio à política econômica, almejando atingir maiores volumes comerciais, principalmente com os parceiros sulamericanos.

Além de tentar demonstrar a conexão entre a política externa e as demais políticas, esse trabalho também objetivou compreender qual o papel do contexto internacional na formação do planejamento estatal. Para isso, retomou-se o contexto histórico da época de FHC. A partir desse momento, pode-se perceber que o contexto era de pressão para reformas dentro dos países do terceiro mundo (tanto uma pressão econômica quanto política) que não conside-

rava as necessidades e diferenças. Portanto, de acordo com Costa (2000), a reforma do Estado gerencial é uma dentro de uma série de reformas estatais com semelhanças ao adotarem, na sua maioria, políticas econômicas entendidas como necessárias e recomendadas pelas principais organizações internacionais (diminuição do Estado, alta na taxa de juros).

Portanto, concluímos que a política externa tem uma dimensão nacional tal como uma dimensão internacional. O Estado é diretamente afetado e reconstituído não apenas por forças internas, mas também, devido à configuração de forças externas.

Referências

AUGELLI, Enrico; MURPHY, Craig N.. Gramsci e as relações internacionais: uma perspectiva geral com exemplos da política recente dos Estados Unidos no Terceiro Mundo. In: GILL, Stephen. **Gramsci, Materialismo Histórico e as Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Ufrj, 2007. Cap. 5. p. 201-221.

BOITO JR., Armando. **As Bases Políticas do Neodesenvolvimentismo**. In: FÓRUM ECONOMICO DA FGV, 9. São Paulo, 2012. *Paper...* São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v.1, p.1-15, 2012.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. **Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, Sept. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso: 21 Jun 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Crise na América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 21, n. 1, p.3-23, 1991. em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7726/TD%20274%20%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 Jul. 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários da Presidência**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano Diretor do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

CARDOSO, FH. *Avança, Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 172 p. ISBN: 978-85-99662-68-7. Available from SciELO Books.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior**. Brasília: Unb, 2014.

COSTA, Lucia Corte da. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 11, n. 1, p.49-79, maio 2000.

GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Campus, 2011.

GILL, Stephen et al (Org.). **Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais**. Rio de Janeiro:UFRJ, 2007.

GILL, S; LAW, D. Global hegemony and the structural power of capital. In: GILL, S. **Gramsci, historical materialism and international relations**. Cambridge: Cambridge University, 1993.

GRAMSCI, A. Breves notas sobre a política de Maquiavel. In: **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a, p. 11-110, Caderno 13, vol. 3.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. **Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso à Lula (1995-2008)**. In: Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, jun. de 2009. V. 52, n. 1 p. 89-109. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid= S0034-73292009000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100005). Acesso em: 20 de dezembro de 2014.

LIMA, Maria Regina Soares de; DUARTE, Rubens de S..**Diplomacia Presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula**. Jun., 2013. Observatório Político Sul-americano, Rio de Janeiro, v. 8, n. 9, p.1-24.

MARTINS, Humberto. Uma **Teoria da Fragmentação De Políticas Públicas: Desenvolvimento e Aplicação na Análise De Três Casos de Políticas de Gestão Pública**. 2003. 254 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública, FGV, Rio de Janeiro, 2003.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLA, Frederico. Política **econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas**. Tempo soc., São Paulo, Nov. 2003. V. 15, n. 2, p. 195-217, Nov. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 Jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200008>

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. Global capitalism and American empire. Socialist Register, Toronto, dez. 2004. V. 40, n. 1, p.1-41

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, Dec. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 de Fev. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.

WILLIAMSON, John. What Washington means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John. **Latin American Adjustment: How much has happened?** Washington: Institute For InternationalEconomics, 1990. Cap. 2, p. 10.

Recebido em: 03/04/2017

Aprovado em: 30/04/2017