

**POLÍTICA EXTERNA E DESENVOLVIMENTO: dois campos em cadência na
América Latina**

Wanderley dos Reis Nascimento Júnior
IRI/PUC Rio e Centro Universitário Dinâmica das Cataratas
wjunioreis@gmail.com

Trabajo presentado en el VI Congreso Uruguayo de Ciencia Política,
Montevideo, 10-12 de julio de 2019
Área temática: Política Internacional

RESUMO

As noções de desenvolvimento nem sempre estiveram atreladas ao ideário de crescimento econômico; isso é um fenômeno recente. A partir da primazia do campo econômico sobre o político e social, o ideário economicista de desenvolvimento emergiu e se propagou. No entanto, essa realidade e proeminência das estratégias de desenvolvimento no processo decisório de política externa só se efetivou a partir da propagação da agenda de desenvolvimento como crescimento econômico. Essa propagação, à exemplo de diversas agendas de pesquisas, se deu do centro para a periferia. Sem embargo, a periferia também apresentou sistematizações de conhecimento como, por exemplo, a teoria da dependência que foi responsável por apresentar o caminho de uma imaginada autonomia regional. As políticas externas de muitos países, especialmente dos latino-americanos, são perpassadas desde, pelo menos o ápice do nacional-desenvolvimentismo na década de 1960, pelas estratégias de desenvolvimento. As condições econômicas adversas vivenciadas pelos países latino-americanos deram protagonismo às estratégias de desenvolvimento no que se refere às agendas de política externa. Defende-se que as condições econômicas de dependência vivida pelos países latino-americanos são responsáveis por constranger muitos Estados latino-americanos a enxergarem o desenvolvimento, em sua versão economicista, como paradigma central de suas políticas externas.

RESUMEN

Las nociones de desarrollo no siempre estuvieron vinculadas a la idea de crecimiento económico; eso es un fenómeno reciente. Desde la primacía del campo económico sobre lo político y social, el ideario economicista de desarrollo surgió y se propagó. Sin embargo, esta realidad y prominencia de las estrategias de desarrollo en el proceso de toma de decisiones de política exterior solo se produjo a partir de la propagación de la agenda de desarrollo como crecimiento económico. Esta propagación, al igual que las diversas agendas de investigación, ha ido del centro a la periferia. Sin embargo, la periferia también presentó sistematizaciones de conocimiento, como la teoría de la dependencia que se encargó de presentar el camino de una soñada autonomía regional. Las políticas exteriores de muchos países, especialmente de América Latina, han sido desde, por lo menos el auge del nacional-desarrollismo en la década de los 60, por las estrategias de desarrollo. Las condiciones económicas adversas experimentadas por los países latinoamericanos dieron prominencia a las estrategias de desarrollo con respecto a las agendas de política exterior. Se argumenta que las condiciones económicas de dependencia que experimentan los países latinoamericanos son responsables por constreñir a muchos Estados latinoamericanos a considerar el desarrollo, en su versión economista, como el paradigma central de sus políticas externas.

INTRODUÇÃO

As políticas externas de muitos países, especialmente dos latino-americanos, são perpassadas desde, pelo menos o ápice do nacional-desenvolvimentismo na década de 1960, pelas estratégias de desenvolvimento. São a partir dessas estratégias, definidas em âmbito doméstico, que os Estados se lançam no sistema internacional.

No entanto, essa realidade e proeminência das estratégias de desenvolvimento no processo decisório de política externa só se efetivou a partir da propagação da agenda de desenvolvimento como crescimento econômico.

Essa propagação, à exemplo de diversas agendas de pesquisas se deu do centro para a periferia. Nesse sentido, partimos da percepção de que há uma estrutura hierárquica que divide o mundo entre o centro, semiperiferia e periferia (WALLERSTEIN, 1974). Nesse sentido, há uma clara divisão internacional do trabalho que é ilustrada por uma economia-mundo capitalista.

Sem embargo, a periferia também apresentou sistematizações de conhecimento como, por exemplo, a teoria da dependência que foi responsável por apresentar um caminho mínimo de uma imaginada autonomia regional.

Posto isso, apresentaremos nas próximas seções um retrospecto do ideário de desenvolvimento no tempo e espaço e sua convergência com a execução de política externa por parte dos países latino-americanos de uma maneira geral.

1. O DESENVOLVIMENTO EM SUAS ORIGENS: IDEARIOS NÃO ECONOMICISTAS

A noção de desenvolvimento possui diferentes faces e esteve, mormente, atrelada a ideia de crescimento econômico. Esse desenvolvimento se daria através da industrialização implementada através da intervenção estatal em setores específicos da economia alcançando-se, portanto, a modernização. Essa noção economicista ganha destaque no pós-Segunda Guerra Mundial, no entanto, a imagem do que é desenvolvimento surge muito antes disso.

Foram os grandes filósofos gregos, segundo Rist (2008), que ensaiaram as primeiras interpretações racionais sobre o que seria desenvolvimento. Para Aristóteles a ideia da natureza estava atrelada a noção de crescimento e desenvolvimento. A natureza representaria o próprio desenvolvimento, enxergada em vários ciclos de nascimento/desenvolvimento/morte que, findada a última etapa, se repete. Sendo a ciência uma teoria da natureza das coisas, seria ela mesma uma teoria de desenvolvimento, pois estaria em constante acúmulo e, portanto, crescimento. Seguindo noções da origem semântica da palavra "desenvolvimento", segundo Rist (2008), Lucrécio defendeu que a ideia de desenvolvimento estaria relacionada a algo que possui uma direção e, portanto, avança no sentido de alcançar maturidade. A noção de

desenvolvimento é, para Rist (2008), uma invenção do ocidente, ou seja, do pensamento ocidental que possui uma visão de tempo/espaço linear.

Essa visão linear se fortaleceu com a ascensão do cristianismo, no entanto, esse fator histórico de emersão do cristianismo como instituição central do mundo ocidental representou uma alteração na ideia cíclica de desenvolvimento, pois ao contrário da noção aristotélica de vários ciclos, a noção cristã que emergiu advoga a existência de apenas um ciclo que carrega em si uma visão teleológica.

Percebe-se, então, que a imagem de desenvolvimento não é algo recente e nem sempre esteve atrelada a noção de crescimento econômico. Esta característica é algo extremamente recente. Evidencia-se que o significado de desenvolvimento não é, e não tem sido, algo estático e tem ganhado diferentes noções a depender de fatores políticos e sociais.

O interrelacionamento entre teoria e prática, vista, por exemplo, na alteração da visão de desenvolvimento pós-cristianismo, corrobora a denominação dada por Pieterse (2010) de sociologia do conhecimento do desenvolvimento. Isso nos permite constatar que a sistematização do conhecimento sobre desenvolvimento não é orientada *per si*, ou seja, na própria teorização, é orientada a partir da prática que gera um processo de retroalimentação.

O Iluminismo foi outro marco de revisão e de consolidação de uma das inúmeras noções de desenvolvimento. É a partir daí que se vê mais intimamente ligado o ideário de progresso e desenvolvimento. A noção de evolução também emerge atrelada aos conceitos de progresso e desenvolvimento.

2. DESENVOLVIMENTO COMO ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO ECONOMICO

A ideia de crescimento econômico atrelada a noção de desenvolvimento aparentemente só veio à tona a partir da própria proeminência ganha pela economia frente às questões políticas e sociais. As evoluções tecnológicas impulsionadas pela Revolução Industrial e a consolidação do capitalismo corroboraram o discurso de que as demais esferas giravam em torno do Sol-econômico.

Essa prevalência da esfera econômica sobre as demais se deu não somente nos países centrais, mas, também, na periferia do sistema, à exemplo das inúmeras sistematizações de conhecimento importadas que, muitas vezes, são impostas à realidade do Sul.

Grandes pensadores clássicos como, por exemplo, David Ricardo (1973) entende desenvolvimento necessariamente sob a perspectiva econômica, uma vez que se refere à análise de como está organizada a produção, distribuição e acumulação da riqueza, versando, essencialmente, sobre a racionalidade de maximização dos lucros. No ambiente latino-americano essa ideia ganha espaço concomitantemente com o processo de expansão capitalista no pós-Segunda Guerra, quando os países periféricos foram invadidos por transnacionais dos países centrais.

Dessa forma, segundo Pieterse (2010, tradução nossa): "No pensamento e na economia do desenvolvimento moderno, o principal significado do desenvolvimento foi o crescimento econômico, como na teoria do crescimento e na teoria do *Big Push*"¹.

É essa noção do mantra de crescimento econômico que aportou nas Américas no pós-Segunda Guerra. Remontando ao processo de fundação da modernidade, sistematizada através do eurocentrismo, a propagação do imaginário economicista de desenvolvimento pode ser comparada ao que ocorreu durante o processo de conquista da América. Naquele contexto, a Antropologia - ainda em seus primórdios - serviu para legitimar o genocídio dos indígenas e que, da noite para o dia, colocou mais da metade da população mundial como arcaica e selvagem; o desenvolvimento, entendido sob a perspectiva econômica, colocou todo o Sul global como subdesenvolvido.

Se a invenção da modernidade se deu no encontro com o "outro" não-moderno durante o período da conquista da América, podemos dizer que a invenção do subdesenvolvido se dá, também, como repaginada dos discursos advindos da chamada modernidade.

O desenvolvimento que colocou diversos países nos degraus iniciais da escada civilizacional engendrou um arcabouço teórico para discutir as características do subdesenvolvido e os caminhos para o topo da escada. Nesse sentido, as teorias da modernização jogaram um papel central na legitimação da condição de "pré-modernos" aos países do Sul global.

Vale destacar a noção de etapas de Rostow (1960): 1) a sociedade tradicional caracterizada por técnicas arcaicas de produção; 2) as pré-condições para a decolagem, na qual há a assimilação de conhecimentos tecnológicos e científicos que apresenta mudanças institucionais; 3) a decolagem, caracterizado pelo aumento dos setores industriais e da renda per capita; 4) marcha para a maturidade, na qual há o domínio

¹ *In modern development thinking and economics, the core meaning of development was economic growth, as in growth theory and Big Push theory.*

tecnológico e a produção de qualquer bem industrial; e 5) a era do consumo em massa, definida por uma sociedade altamente industrializada.

Aqui expusemos apenas uma breve referência à chamada teoria da modernização que se tornou apenas uma das faces do desenvolvimento em determinado período histórico.

A partir do momento em que foi dado o receituário para se alcançar o desenvolvimento, os países periféricos não tardaram em adotá-lo. No entanto, a aceitação da prescrição não se deu de forma tácita por todos. No caso específico da América Latina o discurso teleológico da modernização fora combatido inicialmente pelos teóricos da dependência e, posteriormente, pelas perspectivas pós-desenvolvimentistas.

Dentre essas duas perspectivas críticas ao desenvolvimento, gostaríamos de chamar atenção para a perspectiva pós-desenvolvimentista que traz para a agenda do desenvolvimento questões como a pobreza, a fome e a violência que podem e devem, também, ser pensadas nas agendas de política externa, pois são problemas que transcendem as fronteiras estatais. No entanto, no contexto latino-americano não se pautou essas questões, com algumas ressalvas, mas de forma tímida, durante os chamados governos progressistas.

Posto isso, retomemos ao pensamento dos teóricos da dependência que, ao contrário dos pós-positivistas que se apresentam apenas na década de 1990, não abriram a agenda do desenvolvimento para questões outras, apenas apresentaram formas de enfrentar o *mainstream* econômico a partir da periferia.

3. POLÍTICA EXTERNA E DESENVOLVIMENTO

Ao adentrarmos ao período marcado pela emergência das teorias da dependência na América Latina, encontramos o ponto de convergência entre política externa e desenvolvimento para os países da região.

Se para nos países centrais as agendas de política externa de *high politics* são os temas de segurança, a asserção não é, necessariamente, verdadeira para os países periféricos e, especialmente, para as nações latino-americanas a afirmativa aparenta ser, no mínimo, ingênua.

Segundo Soares de Lima (2005, p. 5):

As definições de ameaças externas e as percepções de risco são basicamente derivadas de vulnerabilidades econômicas e não de segurança. Sendo as

principais vulnerabilidades, na visão das elites, de natureza econômica, a política externa sempre teve um forte componente desenvolvimentista. Na verdade, esta última tem sido considerada como um dos principais instrumentos para propósitos de desenvolvimento.

Em países como Brasil, Argentina e México, o ideário de desenvolvimento – leia-se crescimento econômico – já estava plasmado pelo menos desde os governos populistas em diferentes práticas de política externa através da busca por financiamento externo e políticas de industrialização. No entanto, é a partir da década de 1960 como o advento da teoria da dependência que as estratégias de desenvolvimento são atreladas na maioria dos países latino-americanos às agendas de política externa.

A ideia central da teoria da dependência se choca com o ideário da teoria da modernização de que todos os países passariam pelos mesmos estágios. Segundo os teóricos da dependência o “desenvolvimento gera o subdesenvolvimento”, uma vez que a manutenção dos países desenvolvidos nesse estágio implica na necessidade de existência de países subdesenvolvidos para sanar as necessidades de manufatura dos primeiros.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), um dos braços do sistema das Nações Unidas (ONU), foi o berço da teoria da dependência na região. Dentre diversos estudos destaca-se as ideias apresentadas por Raúl Prebisch (1949) que teceu críticas enfáticas aos países centrais ao apresentar a chamada deterioração dos termos de troca. Essa deterioração ocorre, pois, os produtos primários vendidos pelos países periféricos possuem menor valor agregado em detrimento dos produtos industrializados comercializados pelos países centrais. Ao contrário do que propunha a teoria liberal de que os produtos primários se valorizariam com o passar do tempo, os estudos empíricos demonstraram que essa afirmação é improcedente e o que ocorre é o inverso.

Sendo assim, a saída do subdesenvolvimento passaria não pela manutenção da divisão internacional do trabalho e, portanto, da continuidade de produção de produtos primários pelos países periféricos, mas pela necessidade de industrialização dos países em desenvolvimento. A opção defendida por Prebisch (1949) seria a Industrialização por Substituições das Exportações (ISI).

O pensamento cepalino, portanto, expandiu-se na região e diversos países latino-americanos levaram a cabo o receituário da CEPAL. Esse receituário foi anexado às agendas de política externa de muito países, em especial, do Brasil, Argentina e México.

Destarte, as políticas externas passaram a ser implementadas de acordo com as estratégias de desenvolvimento adotadas por essas nações. Inicialmente viu-se uma inserção internacional pautada no nacional-desenvolvimentismo, por inúmeros países latino-americanos com prevalência do modelo de ISI.

Posteriormente, com o colapso dessa estratégia vivenciamos a enxurrada neoliberal, que pregava, por exemplo, a liberalização do comércio, fim das restrições aos investimentos estrangeiros e desregulamentação das atividades econômicas. No contexto doméstico evidenciou-se um deslocamento do Estado para o mercado de questões centrais como, por exemplo, a assistência social. Viu-se, neste período, o crescimento dos níveis de pobreza e da desigualdade em toda a região, concomitantemente, a essa conjuntura social viu-se a emergência dos discursos de pós-desenvolvimento.

No início do século XXI, falou-se, com a ascensão de governos progressistas, em neodesenvolvimentismo caracterizado por uma retomada moderada do receituário nacional-desenvolvimentista. Não obstante, nos meados da segunda década do século já se avista a consolidação do retorno da agenda neoliberalizante.

CONCLUSÃO

Percebemos que a noção de desenvolvimento é multifacetada e, ao contrário do que permanece no senso comum, não pode ser vista unicamente como crescimento econômico. Entretanto, constatamos que é a partir da nuance economicista que as estratégias de desenvolvimento começam a plasmar nas agendas de política externa na região.

Vimos que o pensamento cepalino abriu as portas para o combate ao subdesenvolvimento que fora “inventado” pelos países centrais. O desenvolvimento, entendi a partir de uma ótica linear, é, portanto, uma criação ocidentalocêntrica que condicionou e ditou os rumos dos países à margem da chamada modernidade.

Posto isso, as políticas externas da maioria dos países da América Latina têm como norte os ideários de autonomia e desenvolvimento. Sendo assim, os paradigmas de política externa passaram pelas estratégias de desenvolvimento seja do chamado nacional-desenvolvimentismo em sua versão original ou repaginada quanto das altas e baixas da maré neoliberal.

Finalmente, constata-se que as condições de vulnerabilidade econômica vividas pelos países latino-americanos os constroem a terem as estratégias de desenvolvimento como agenda protagonista em suas políticas externas.

REFERÊNCIAS

PIETERSE, Jan Nederveen. **Development Theory. Deconstructions/Reconstructions.** London: SAGE Publications, 2010.

PREBISCH, Raul. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Seus Principais Problemas. **Revista Brasileira de Economia**, Vol. 3, n.º 3, 1949.

RICARDO, David. **The Principles of Political Economy and Taxation.** Londres: Dent, 1973.

RIST, Gilbert. **The History of Development. From Western Origins to Global Faith.** London: Zed Books, 2008.

ROSTOW, Walt. **The Stages of Economic Growth.** Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação -. **Revista Brasileira de Política Internacional [online]**. 2005, vol.48, n.1, p. 24-59.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World System.** New York: Academic Press, 1974.