

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**DO OTIMISMO LIBERAL À GLOBALIZAÇÃO ASSIMÉTRICA:
A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)**

ANDRÉ LUIZ REIS DA SILVA

Porto Alegre, Maio de 2008.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**DO OTIMISMO LIBERAL À GLOBALIZAÇÃO ASSIMÉTRICA:
A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial e final para obtenção do Título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Vizentini.

ANDRÉ LUIZ REIS DA SILVA

Porto Alegre, Maio de 2008.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Orientador)

Prof^ª. Dr.^a Maria Izabel Mallmann (PPG Ciências Sociais- PUCRS)

Prof. Dr. André Moreira Cunha (PPG Economia– UFRGS)

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi (PPG Ciência Política – UFRGS)

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que oportunizou que eu realizasse minha formação completa nesta instituição, à qual serei sempre grato.

Ao professor Paulo Vizentini, pela orientação nesta pesquisa e, sobretudo, pelo convívio de quinze anos, durante os quais teve participação decisiva em vários momentos da minha formação acadêmica.

Aos demais professores do PPG em Ciência Política da UFRGS, pela contribuição nas diversas etapas desta pesquisa.

Aos meus colegas da FAPA e da UFRGS, pelo companheirismo e amizade em tantos anos de convívio e que acompanharam meus dilemas e dificuldades nesta pesquisa.

Aos meus alunos da FAPA e da UFRGS, pelos debates de sala de aula, concebido como espaço criador e aberto para as múltiplas opiniões, e que me ajudaram a refletir sobre muitas das idéias contidas nesta tese.

Aos meus amigos, *de sempre*: Rodrigo Perla Martins, Cíntia Vieira Souto e Ricardo Pacheco, pelos debates e pelo companheirismo.

À minha família, em especial aos meus pais, pelo carinho e pelo exemplo de vida, bem como à minha esposa, Eliane, pela cumplicidade. À Julia, que, com paciência e curiosidade, passou os cinco anos de sua vida vendo o Papai envolvido com a tal “tese”. A Daniela teve mais sorte, só enfrentou esta situação nos últimos cinco meses!

Para Eliane e nossas filhas, Júlia e Daniela, com amor.

“A política externa brasileira se defronta com desafios extraordinários e complexos, resultado da frustração das expectativas otimistas de meados dos anos 90. Julgava então que o livre ingresso de bens (a abertura) e de capitais estrangeiros (a desregulamentação) modernizaria a estrutura produtiva e geraria exportações suficientes para compensar as remessas de recursos. Acreditava que a maior proteção aos proprietários de patentes levaria à geração doméstica de tecnologia quando o que aumentou foram as remessas de royalties. Hoje, nos defrontamos com a angústia da estagnação comercial e o perigo, que se oculta, da crise de balanço de pagamentos. O Mercosul era, então, o “bloco do futuro”. Hoje, está estagnado e sofre ataques de todos os lados. Nosso desarmamento unilateral, pensava, colaboraria para o desarmamento das grandes potências. Elas, porém, continuaram a se armar e a agir cada vez mais arbitrariamente. Acreditava na imparcialidade de agências como a OMC e o FMI e o que se constata é o seu viés pró Estados desenvolvidos. E, agora, sofremos o grave risco de incorporação subordinada e assimétrica ao sistema econômico (e político) dos Estados Unidos. A responsabilidade é enorme e a História será a juíza das políticas adotadas.”

Samuel P. Guimarães – Abril 2001

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a partir do estudo de seus condicionamentos internos e externos, da sua concepção programática e da atuação diplomática implementada, nos âmbitos regional, bilateral e multilateral. Tem como eixo central de análise a consideração de que a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso foi marcada pelo apogeu e crise da matriz neoliberal de inserção internacional do Brasil que, desde o início dos anos 1990, tinha como pressupostos adaptação do Brasil ao processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais (sobretudo privatizações, desregulamentação e abertura econômica). A nova diplomacia procurou construir a imagem do Brasil como uma liderança regional que procurava uma inserção global, como compensação à vulnerabilidade econômica externa, bem como procurou uma maior aproximação com os países desenvolvidos, uma postura de participação e aceitação das bases e regras do ordenamento internacional e um afastamento do discurso terceiro-mundista. Ressaltando as oportunidades geradas para os países que aderissem à nova ordem, essa política externa orientava-se pelo otimismo em relação às transformações internacionais e às reformas neoliberais. Entretanto, mesmo sob a matriz neoliberal, a política externa do governo Cardoso tem de ser explicada a partir de três matizações. Em primeiro lugar, já havia ocorrido um ajuste no discurso neoliberal com o governo Itamar Franco, cadenciando o ritmo da abertura e das reformas implementadas desde o início da década. Em segundo, a adesão ao neoliberalismo não foi integral, mostrando a persistência de traços do paradigma desenvolvimentista. A terceira matização corresponde à denominada inflexão e crise de matriz, que começou a operar a partir de 1999/2000, na qual a política externa foi sendo alterada. Foi nesta inflexão que o discurso da globalização assimétrica, ensaiado algumas vezes até no período de auge da matriz neoliberal, foi assumindo posição central na política externa brasileira.

Palavras Chave: Política externa; neoliberalismo; Governo Fernando Henrique Cardoso.

ABSTRACT

The objective of the present work analyzes the international politics of the Fernando Henrique Cardoso administration. It includes a study on the administration's internal and external conditions, its planned agenda, and its actual implemented diplomatic performance in the regional, bilateral, and multilateral political arenas. Central to the text's analysis is the consideration that the international politics of the Fernando Henrique Cardoso administration was characterized by the apogee and crisis of the neoliberal matrix of Brazil's global insertion which, since the early 1990s, had presumed Brazil's adaptation to the globalization process and adoption of neoliberal politics (among them, privatization, deregulation, and liberalization). The new agenda sought to construct Brazil's image as a regional leader in pursuit of global insertion, serving both to compensate for its vulnerable external economy as well as to create a closer approximation to developed nations. Brazil was to be placed in a position of participation and acceptance of the basis and the rules of the international order and to be distanced from the third-world rhetoric. Because of new opportunities for countries that adhered to the new order, Brazil's international politics were encouraged by the optimism stimulated by international transformations and neoliberal reforms. However, even under the neoliberal matrix, the international politics of the Cardoso administration needs to be more thoroughly explained by the following three clarifications. Firstly, an adjustment had already occurred in the neoliberal discourse during the Itamar Franco administration, initiating a series of liberalizing reforms implemented since the early 1990s. Also, the adhesion to neoliberalism was not entirely supported, revealing how the ideological traces of the developing-country paradigm still persisted. The third clarification corresponds to the aforementioned change and crisis of matrix, which began to occur in 1999/2000, when international politics were undergoing transitions. It was in this turnover that the discourse on asymmetric globalization, which was addressed a few times until the height of the neoliberal matrix, assumed a central position in Brazilian foreign affairs.

Key Words: International politics; neoliberalism; Fernando Henrique Cardoso administration.

LISTA DE SIGLAS

ABACC: Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
AFL-CIO: American Federation of Labour-Congress of Industrial Organizations
ALADI: Associação Latino-Americana de Integração
ALALC: Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA: Área de Livre Comércio das Américas
CAMEX: Câmara de Comércio Exterior
CNA: Congresso Nacional Africano
CPLP: Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CSNU: Conselho de Segurança das Nações Unidas
ECOSOC: Conselho Econômico Social da ONU
FOCALAL: Fórum de Cooperação América Latina Leste Asiático
FSE: Fundo Social de Emergência
FTA: Fast Track Authority Bill
FUNAG: Fundação Alexandre de Gusmão
G-77: Grupo dos 77 (países em desenvolvimento)
GATT: Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IPRI: Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais
MRE: Ministério das Relações Exteriores
MTCR: Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis
NAFTA: Área de Livre Comércio da América do Norte
OEA: Organização dos Estados Americanos
OIT: Organização Internacional do Trabalho
OMC: Organização Mundial do Comércio
ONU: Organização das Nações Unidas
Opaq: Organização para proscrição de armas químicas
ORIT: Organização Regional Interamericana de Trabalhadores
PDVSA: Petróleos de Venezuela S. A.
PEI: Política Externa Independente
SIVAM: Sistema de Vigilância da Amazônia
TCA: Tratado de Cooperação Amazônica
TIAR: Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP: Tratado de Não-Proliferação Nuclear
TPA: Trade Promotion Authority

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
 1- RELAÇÕES INTERNACIONAIS, ESTADO E SOCIEDADE: PARA COMPREENDER A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA	 31
1.1 – Relações Internacionais e política externa	32
1.2 – O Estado e o interesse nacional na análise da política externa	37
1.3 – A formulação da política externa e as disputas interclassistas	46
1.4 – A sociedade civil e os “novos atores” na formulação da política externa	54
 2 – OS CONDICIONAMENTOS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	
2.1 – O contexto internacional pós-Guerra Fria e a nova agenda internacional	65
2.2 – Neoliberalismo, reformas e democracia: processo político-econômico interno	81
2.3 – Os atores sociais e a diplomacia presidencial na formulação da política externa: um novo modelo de gestão diplomática?	90
2.4 – O Itamaraty, a diplomacia presidencial e a disputa pela definição da política externa	99
 3 - A MATRIZ NEOLIBERAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	
3.1 – A ascensão do neoliberalismo: debate conceitual	118
3.2 – A matriz neoliberal e a nova inserção internacional do Brasil (1990-1995): rupturas e continuidades com o paradigma desenvolvimentista	131
3.3 – O otimismo liberal: a consolidação da matriz neoliberal e a política externa do governo Cardoso	141
3.4 – Crise e frustração da matriz neoliberal: a globalização assimétrica	150

4 - OS DILEMAS DA DIPLOMACIA DA INTEGRAÇÃO: AS RELAÇÕES HEMISFÉRICAS DO BRASIL NO GOVERNO CARDOSO

4.1 – O Mercosul e a prioridade da integração regional	167
4.2 – O Brasil diante dos EUA e da Integração Hemisférica (ALCA)	181
4.3 – América do Sul: desafios da diplomacia, segurança e integração	213

5 - AS NOVAS DIMENSÕES DAS RELAÇÕES EXTRA-HEMISFÉRICAS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

5.1 – Relações Brasil-Europa: uma opção estratégica em compasso de espera	228
5.2 – Relações Brasil-Ásia: a nova fronteira da diplomacia brasileira	243
5.3 – Relações Brasil –África: distanciamento e seletividade	266

6 - A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NOS FÓRUMS MULTILATERAIS E A DIPLOMACIA DA SEGURANÇA

6.1 – A transformação da diplomacia multilateral brasileira	289
6.2 – O Brasil na ONU: a Assembléia Geral como um cartão de visitas conceitual	296
6.3 – O Brasil na OMC: os posicionamentos e dilemas de uma potência média	308
6.4 – O novo modelo de defesa e a candidatura para o Conselho de Segurança da ONU	319

CONCLUSÃO	335
------------------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	347
-----------------------------------	-----

INTRODUÇÃO

O estudo das Relações Internacionais do Brasil contemporâneo tem se desenvolvido de forma acelerada nos últimos anos. Tal fato advém da criação e fortalecimento de diversos centros de ensino e pesquisa acadêmica na área das Relações Internacionais, impulsionados pela consolidação desse campo de pesquisa e pelo crescimento do interesse de diversos atores sociais na área. O processo de globalização provocou um aumento da internacionalização das empresas e de interesses transnacionais, que têm exigido um conseqüente acompanhamento por parte dos governos e de suas políticas externas.

Esta Tese de Doutorado tem como objeto a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. Durante seu governo, o Brasil foi desafiado a promover uma política externa condizente com as transformações do sistema internacional pós-Guerra Fria, de contornos ainda não plenamente definidos, mas fortemente marcado pela unipolaridade militar norte-americana paralela à multipolaridade dos blocos econômicos e que enfrentava o processo de globalização em marcha acelerada.¹ Internamente, a consolidação da democracia e a estabilidade econômica eram apresentadas como os maiores desafios. Paralelamente, um grande leque de atores não-governamentais provava, na prática, que a sociedade também tinha sua própria agenda internacional, voltada para temas transnacionais, como o meio ambiente, as conseqüências sociais da globalização e o aprofundamento da participação no processo decisório.

O estudo da orientação política do Brasil em relação ao sistema internacional pretende desvendar o processo de formulação e implementação da política externa, que por sua vez revelará atores estatais e não-estatais disputando espaço e hegemonia no processo decisório. Também revelará o contínuo processo de redefinição interna do espaço ocupado pelo Ministério das Relações Exteriores e por outros órgãos governamentais, bem como o próprio papel da Presidência da República, na condução da política externa. Nesse sentido, a política

¹ Sobre o sistema internacional pós-Guerra Fria: TODD, Emmanuel. *Depois do Império: a decomposição do sistema americano*. Rio de Janeiro: Record, 2003. ARRIGHI, Giovanni e SILVER, Beverly (orgs). *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: contraponto/Editora da UFRJ, 2001. VIZENTINI, Paulo. *Os dez anos que abalaram o século XX: a política internacional de 1989-1999*. Porto Alegre: Novo Século, 1999.

externa constitui um espaço por excelência da própria política interna, simultaneamente à constituição do sistema internacional.

Esta pesquisa parte de interesses teóricos e empíricos. Nesse sentido, visa articular três conjuntos de temas em um único campo de pesquisa: a) a construção de um campo de análise que permita explicar a formulação da política externa brasileira, a partir do estudo e análise teórica e do confronto com uma situação concreta específica; b) uma análise da formulação da política externa brasileira recente, como uma experiência diplomática e; c) a análise da configuração do *sistema internacional pós-guerra fria*, um espaço de poder que pressupõe a constituição de um jogo, de regras e de atores dispostos a jogá-lo. Dessa forma, busca a compreensão dos condicionamentos e constrangimentos externos da formulação da política externa brasileira.

No intuito de arrolar a produção existente no Brasil sobre o tema, foram pesquisadas diversas fontes de informações, entre artigos, livros, discursos, entrevistas e fontes jornalísticas. A partir da reunião do material encontrado, obteve-se uma bibliografia inicial sobre o tema proposto. Uma análise preliminar da bibliografia analisada indicou a inexistência de estudos que abrangessem, de forma ampla e sistematizada, a política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso, sobretudo em uma visão global. A relevância deste trabalho também está assentada nas possibilidades analíticas advindas do estudo da inter-relação entre política internacional e política interna para a compreensão das políticas governamentais.

Pelo seu conteúdo e sua problemática associada, esta pesquisa de doutorado inscreveu-se na linha de pesquisa “Política Internacional e Integração Regional” do Programa de Pós-graduação em Ciência Política desta Universidade, na medida em que trata da formulação da política externa, ponto de interseção entre a política interna e a política internacional executada pelo Estado. Nesse sentido, o estudo da formulação da política externa e das relações exteriores constitui um tema transversal, ao procurar desvendar a formulação e enunciação de um discurso estatal, que possui interligações com diversos temas trabalhados pela Ciência Política.

A presente pesquisa tem como objetivo geral verificar as orientações fundamentais da política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de sua inter-relação com o contexto interno e externo. Esse objetivo geral pode ser desdobrado em dois específicos:

- A) Verificar qual o pacto interno que permitiu a formulação e implantação da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, ou seja, o que estava em jogo quando determinada política foi implementada. Analisar as rupturas e continuidades em relação ao acumulado histórico da diplomacia brasileira, especialmente em relação ao objetivo da política externa como instrumento para o desenvolvimento nacional, bem como testar o conceito de matriz para a análise da política externa.
- B) Caracterizar o panorama externo vivenciado durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, discutindo a composição da agenda internacional pós-Guerra Fria, e verificar como ocorreu a inter-relação entre a política externa brasileira e o contexto internacional neste período. Neste sentido, procura analisar as relações do Brasil com diversas esferas internacionais, em especial o continente americano.

A política externa do governo Cardoso como problema de Pesquisa

Em outubro de 1992, Fernando Henrique Cardoso foi nomeado Ministro das Relações Exteriores do governo Itamar Franco. Deixou o cargo em maio de 1993, para ser Ministro da Fazenda. Fernando Henrique Cardoso foi eleito Presidente da República em 1994 pela coligação Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e reeleito em 1998, com mandato até 2002. O embaixador Luiz Felipe Lampreia foi escolhido para Ministro das relações exteriores, sendo substituído em 2001 por Celso Lafer.

Como ministro do governo Itamar Franco, Fernando Henrique iniciou o processo de estabilização da economia, com a criação do Plano Real, o que permitiu estabilizar as reformas estruturais de perfil neoliberal. Embora o Presidente Itamar tenha revalorizado o multilateralismo nas relações exteriores, defendido a democracia, o desarmamento e o desenvolvimento, assim como a democratização das decisões da ONU, e realçado a noção de soberania nacional frente à globalização, as reformas neoliberais mantiveram seu curso. Na defesa das reforma do governo Itamar, Fernando Henrique Cardoso afirmava:

“O mundo do pós-guerra fria, por ser justamente um mundo em transição, requer participação ativa e interessada dos membros da comunidade internacional na construção de uma ordem estável, justa e democrática. São muitos os desafios, muitos os constrangimentos a essa maior participação de

países como o Brasil, mas são muitas também as oportunidades. E para aproveitá-las o país há de tomar, como está tomando, decisões internas importantes. A abertura da economia; a reforma do Estado; a atração aos investimentos estrangeiros; a aprovação da Lei de Patentes; a normalização das relações com a comunidade financeira internacional; a determinação na proteção do meio ambiente e dos direitos humanos — são todas políticas imprescindíveis que colocam o Brasil no rumo das tendências positivas do cenário internacional. A globalização da economia mundial e a universalização dos valores democráticos e do livre mercado constituem pontos de referência fundamentais.”²

Conforme Ricardo Sennes, o que ocorria eram ajustes e redefinições na matriz emergente da política externa do Brasil no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, que vinha a substituir a matriz desenvolvimentista. Este autor afirma, ainda, que as potências médias e recém industrializadas (como o Brasil) processaram o deslocamento de uma postura antagônica e direta com o ordenamento internacional para uma postura de participação e aceitação geral das bases e regras do ordenamento internacional vigente, colocando-os em sintonia com os princípios gerais do sistema, seus regimes e procedimentos. Esse movimento foi acompanhado em parte pelo Brasil, que desde o final da década de 1980 foi substituindo sua matriz de política externa desenvolvimentista por uma nova matriz emergente, que este estudo define como neoliberal.³

No âmbito multilateral, o primeiro aspecto refere-se ao abandono do discurso terceiro-mundista e da compreensão internacional baseada no conflito norte-sul. A busca pela vaga permanente no Conselho de Segurança, mostrou que o Brasil não operava apenas como Mercado Emergente, buscando manter características de Potência Média: “As posturas externas do Brasil em âmbito multilateral tem sido uma composição entre posturas típicas dos países considerados Grandes Mercados Emergentes – cujo traço principal é o da visibilidade enquanto uma área atrativa para investimentos e negócios internacionais – e as posturas mais recorrentes de uma Potência Média, adotando estratégias de maximização de sua capacidade de negociação: as ações coletivas e o reforço dos fóruns multilaterais”⁴

² CARDOSO, Fernando Henrique. Política externa: fatos e perspectivas. Política Externa -VOL. 2-N.º 1 -Junho 1993.

³ SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003, p. 133. Temos claro que o conceito de neoliberalismo é objeto de debate, sobretudo no campo político. Nesse sentido, ao longo da Tese será discutida exatamente a propriedade de utilização do termo neoliberalismo para conceituar a matriz de inserção internacional do Brasil nos anos 1990.

⁴ Ibid., p. 122.

No âmbito das relações bilaterais, a mudança na matriz da política externa encerraria mudanças e continuidades. A principal mudança está centrada no direcionamento para a relação com os países desenvolvidos, em detrimento da relação política e econômica com os países em desenvolvimento. Os conflitos com os EUA mantiveram-se, embora centrados em questões mais pontuais e menos sistêmicas. Sennes afirma que também tem permanecido uma estratégia de diversificação de parcerias do país como meio de garantir maiores possibilidades de manobras políticas.⁵

As relações regionais do Brasil ganharam, na nova matriz emergente, um novo sentido estratégico através do aprofundamento da política regional da matriz desenvolvimentista. A política regional da matriz emergente ganha centralidade como projeto próprio de inserção internacional. Nesse sentido, o Mercosul representa o núcleo duro de projeção internacional do Brasil, em primeiro lugar na América Latina e, depois, mundial.⁶ Como resultado, o aspecto regional ganha considerável importância como um dos eixos articuladores da inserção externa do país.

Durante a presidência de Itamar Franco, percebe-se uma relativa reorientação da política de subordinação aos EUA implementada pelo Governo Collor. Esta foi suplantada pela priorização da integração regional e pela defesa das negociações em foros de caráter multilateral – que passaram a ser os mais destacados eixos da política externa para o período, com vistas ao desenvolvimento e revalorização da presença brasileira no cenário mundial. A integração regional torna-se prioritária na agenda da política externa brasileira, com ênfase no Mercosul, embora procurasse articular outros países da América do Sul, através da Iniciativa Amazônica e da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA). A proposta brasileira da ALCSA, bem como a reunião da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), apresentavam-se como tentativas de fortalecimento do papel do Brasil na região e como resposta do governo às pressões norte-americanas para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Em certo sentido, a política externa do governo Itamar refletia os diferentes projetos de política externa em debate no Brasil, entre um país continental com interesses múltiplos no sistema internacional e de um sócio privilegiado dos EUA no processo de globalização em curso. Assim, o governo Itamar equilibrou sua política externa entre um ensaio de retorno desenvolvimentista e o ajuste na matriz neoliberal.

⁵ Ibid., p. 124.

⁶ Ibid., p. 125.

De acordo com Amado Cervo, a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência, em 1995, aprofundou a matriz neoliberal como tendência na política externa. O governo Cardoso aplicou as duas gerações de reformas sugeridas pelo Consenso de Washington. Na primeira geração, o Brasil implementou políticas de rigidez fiscal, retraiu o estado de bem-estar e retirou-o da esfera produtiva. Nas políticas da segunda geração, o Brasil procurou a transparência dos gastos públicos e garantias para o investimento estrangeiro. Enquanto isso, o governo transferia parte dos ativos nacionais para empresas estrangeiras por meio das privatizações, buscava recursos do FMI e já sentia as conseqüências do aumento da vulnerabilidade externa.⁷

Entretanto, este mesmo autor afirma que o modelo desenvolvimentista não foi completamente substituído pelo Estado normal (mínimo) e pelo neoliberalismo no governo Cardoso. Coexistiu, durante seu governo, um ensaio de Estado logístico, na conceituação de Amado Cervo⁸, que significava o fortalecimento dos núcleos nacionais da economia, transferindo para a sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando as empresas a operarem no exterior. Neste sentido, havia uma indefinição programática oriunda da coexistência de diversos paradigmas de inserção internacional. Em outro artigo, Cervo demonstra a coexistência de três paradigmas (desenvolvimentista/estruturalista – normal/neoliberal – logístico/realista) durante a década de 1990 no Brasil, estabelecendo, inclusive, um paralelo com os outros países da América Latina (como a Argentina), que passaram por processos semelhantes.⁹

No plano político, foi ampliado o alinhamento brasileiro à demanda de regimes internacionais. Numa tentativa de limpeza de agenda nas relações com os EUA, foi encaminhada a adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), praticamente renunciando à utilização desse tipo de tecnologia. Deprimindo o papel do bilateralismo, o posicionamento brasileiro foi de defesa do constante multilateralismo nas relações internacionais¹⁰, principalmente quanto às questões

⁷ CERVO, Amado. Relações Internacionais do Brasil. Um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Número 45:, 2002, p. 5-35.

⁸ Ibid.

⁹ Id. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Número 46: 2003, p. 5-25.

¹⁰ “O Brasil acredita nas virtudes do multilateralismo. A construção de uma nova ordem internacional deve passar necessariamente pelo seu fortalecimento, em bases democráticas e não discriminatórias. O peso específico do país no cenário internacional o credencia para uma participação cada vez mais ativa”, CARDOSO, Fernando. Op., cit., s/p.

econômico-comerciais (adesão à Organização Mundial do Comércio)¹¹ e na defesa dos planos de integração regional. Conforme Fernando Henrique Cardoso,

“A política externa brasileira não comporta simplificações, nem admite rótulos. A abrangência e a multiplicidade de nossos interesses no plano internacional apontam para a necessidade constante de mantermos sempre abertas as nossas opções. Não podemos nos limitar a parcerias excludentes ou a critérios reducionistas de atuação internacional. Temos que atuar em diferentes tabuleiros, lidar com diferentes parcerias, estar em diferentes foros”.¹²

Com estes objetivos, foi assinado um acordo inter-regional de cooperação com a União Européia, em dezembro de 1995, e refutada a proposta de implantação de uma área de livre comércio para o continente americano (ALCA) a curto prazo. O Brasil defendeu a continuidade do processo de integração do MERCOSUL, assim como a possível ampliação de seus membros, inclusive com a sugestão de construir uma área de livre comércio para a América do Sul (ALCSA) para, somente então, apoiar a construção de uma área de livre comércio hemisférica.¹³

Nesse contexto, a América do Sul foi adquirindo centralidade na política externa do Governo Cardoso. Conforme Albuquerque, a política externa tem tido como objetivo implícito reorganizar a economia do Mercosul para aumentar a interdependência regional e garantir ao país condições de negociar de forma favorável uma eventual integração com a economia norte-americana.¹⁴ Nesta política, o Brasil conseguiu atrair Bolívia e Chile para associações com o bloco e desenvolver negociações com o Pacto Andino e com o México. Além destas parcerias, deve-se destacar a aproximação de outros países próximos, como Chile, Bolívia (com a qual o Brasil assinou importante acordo para aquisição de gás) e Equador (onde há o interesse em constituir uma via interoceânica). Com Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname, a diplomacia brasileira procurou manter negociações bilaterais nas áreas da agricultura, meio ambiente, transportes, cooperação cultural, repressão ao narcotráfico e controle da região amazônica.

¹¹ SILVA, Carlos Eduardo. Política e comércio Exterior. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens. *A Era FHC: Um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002, p. 325.

¹² CARDOSO, Fernando Henrique. Política externa: fatos e perspectivas. *Política Externa* -VOL. 2-N.º 1 -Junho 1993.

¹³ O processo de negociação da ALCA provocou um grande debate interno no Brasil, envolvendo atores sociais, em especial trabalhadores e empresários preocupados com as possíveis conseqüências para o Brasil na adesão à ALCA. Esse tema será objeto de análise no quarto capítulo da tese.

¹⁴ ALBUQUERQUE, José Ghilhon. Prioridades regionais e multilaterais na política externa do governo Fernando Henrique. *Carta Internacional*, ano x, nº 114, p. 10, outubro 2001.

Conforme Amado Cervo, o processo de integração do Mercosul foi o espaço de diplomacia realista do Governo Fernando Henrique Cardoso. Como êxitos do Mercosul, Amado Cervo elenca a empatia entre a inteligência brasileira e argentina (com a multiplicação de encontros e demolição de preconceitos); a criação de uma zona de paz no Cone Sul; a ampliação do comércio intrazonal; a elevação do Mercosul a sujeito de direito internacional pelo protocolo de Outro Preto; a produção de uma imagem positiva; o fortalecimento da idéia de América do Sul. Já o ceticismo nas avaliações do Mercosul está assentado sobre seis fragilidades: distintas visões de relações exteriores minaram a negociação coletiva; a falta de coordenação comum nas políticas macroeconômicas e nas negociações nos fóruns multilaterais; o processo não foi erigido sobre o fortalecimento dos núcleos econômicos nacionais, mas sobre o comércio; não criou mecanismos de superação das desigualdades entre os membros; a incompatibilidade das políticas cambiais provocou desconfianças e inúmeros contenciosos; a falta de instituições comunitárias criou um processo negociador muito complexo, sendo necessário acionar a cada decisão quatro processos decisórios autônomos.¹⁵ Dessa forma, em termos de ganhos e perdas, o modelo de integração do Mercosul como união aduaneira imperfeita favoreceu o Brasil, que conservou sua autonomia decisória e usou o bloco como instrumento de negociação em outros espaços.

Foi precisamente a partir das negociações da ALCA e do Mercosul que o governo Fernando Henrique começou uma reorientação. Ante as pressões dos EUA sobre Argentina e outros países da América Latina para se integrarem individualmente ao Nafta, o governo brasileiro convocou para Brasília os doze presidentes sul-americanos e realizou em 2000 a primeira Cúpula da América do Sul, objetivando aprofundar vínculos políticos e a criação de uma área de livre comércio da América do Sul.¹⁶

A chamada diplomacia presidencial constitui outro importante fator na política externa de Cardoso, acentuado pelo fato de ter sido chanceler antes de ocupar o Planalto. Nos discursos de posse já era clara a intenção de usar este expediente como instrumento e diretriz de política externa. Sob essa diretriz, a série de viagens do presidente ao exterior foram um marco importante de sua política externa.¹⁷ Entretanto, a diplomacia presidencial sofreu

¹⁵ CERVO, Amado. *Relações Internacionais do Brasil. Um balanço da era Cardoso*. Op. Cit. p. 25-27.

¹⁶ *Ibid.*, p. 27.

¹⁷ Ver DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999. Durante os primeiros anos do governo de Fernando Henrique Cardoso fez-se extensivo uso da diplomacia presidencial. No período 1995-1998 realizaram-se um total de 59 viagens presidenciais. Entre estas, vinte e duas a países europeus, vinte e duas a países latino-americanos e cinco a países asiáticos.

diversas críticas, convergindo na idéia de que a materialização destas iniciativas foi precária e não conseguiu superar a limitação diplomática do Brasil, oriunda da redução da margem de manobra internacional do país frente à globalização e do abandono da noção de projeto de desenvolvimento. Conforme Marco Aurélio Garcia, “a diplomacia presidencial pretendeu resolver retoricamente o vazio criado pela crise do projeto nacional na política externa”.¹⁸ Sérgio Danese oferece um contraponto:

“Graças a essa combinação da prática e do discurso, não apenas a diplomacia presidencial passou a ocupar grande parte do debate e da informação sobre política externa, mas o próprio enfoque da política externa em geral passou a ser fortemente marcado pelo prisma da diplomacia presidencial, que começou a organizar a ação diplomática, como vetor e elemento que lhe dá coesão e sentido”.¹⁹

Segundo alguns analistas, as crises do Plano Real e do Mercosul em 1999 implicaram na crise do modelo econômico e de inserção internacional, provocando um debate sobre os rumos da política externa em vigor. No entendimento de Paulo Vizontini, o segundo governo Cardoso iniciou sob a crise e necessidade de mudança, com impactos sobre a política externa brasileira, que vai alterando o discurso da adesão à globalização pela crítica à “globalização assimétrica”. De acordo com o autor, “diante desse cenário, afastando-se de seu rumo inicial de abertura pouco cuidadosa e negociações sem as devidas compensações, em seus dois últimos anos, a diplomacia de FHC desenvolveu uma significativa agenda para a América do Sul, como forma de articular uma alternativa à crise do Mercosul e manter o processo de integração.”²⁰ Nesse contexto, Amado Cervo assim se referia à política externa do governo Cardoso: “A construção da boa imagem externa explicaria a adoção acrítica do paradigma da globalização pelo Brasil? Com efeito, é desse lado que a diplomacia brasileira obteve recente sucesso. Tanto é que os erros de que resultou o colapso financeiro do país em janeiro de 1999 foram silenciados nos centros de produção dessa imagem positiva, precisamente porque existe aqui um perdedor e lá um lucro”.²¹

¹⁸ GARCIA, Marco Aurélio. O melancólico fim de século da política externa. *Carta internacional*, ano IX, nº 94/95, p. 07

¹⁹ DANESE, Sergio, Op. cit., p. 26.

²⁰ VIZENTINI, Paulo. O Brasil e o mundo, do apogeu à crise do neoliberalismo: a política externa de FHC à Lula (1995-2004). *Ciências e Letras*. Porto Alegre, n. 37, p. 317-331, jan-jun 2003, p. 321.

²¹ CERVO, Amado. A contra-revolução do desenvolvimento. *Carta Internacional*, Número 71, Ano VII, Janeiro de 1999. p.8

O debate e a análise da política externa do governo Fernando Henrique foi objeto de atenção em diversas publicações no período.²² Anualmente, o periódico *Carta Internacional*, editado pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, publicava um número especial dedicado ao tema, convidando acadêmicos, diplomatas, políticos e representantes de trabalhadores e empresários para avaliarem a política externa desenvolvida pelo Brasil no ano anterior. De 1996 a 2002, a *Carta Internacional* editou sete números especiais, avaliando a política externa do governo Fernando Henrique, totalizando 62 artigos.²³

Durante este período, a maioria dos autores diplomatas manteve praticamente constante suas avaliações positivas e a defesa do projeto de política externa desenvolvido, enquanto os representantes da oposição, em especial Partido dos Trabalhadores e CUT, mantiveram a tendência ao tom crítico. A leitura destes artigos demonstra que ocorreu, ano após ano, um aumento de avaliações negativas da política externa do governo Cardoso, principalmente por parte dos acadêmicos.

As principais avaliações de apoio da política externa estão associados ao crescimento da imagem do Brasil como país confiável e estável, ressaltando a diplomacia presidencial neste processo. Conforme essas avaliações, o governo Cardoso quis dar continuidade à inserção madura do Brasil na comunidade internacional, com um papel cada vez mais ativo e assumindo mais responsabilidades. Também aparece recorrentemente a avaliação de que democracia, integração e reformas econômicas eram os grandes pilares da política externa. Ressalta-se o crescente papel do empresariado na discussão de temas de interesse, como a integração econômica.²⁴

²² Revista Brasileira de Política Internacional (Brasília -Ed. UNB), Política Externa (São Paulo, Paz e Terra), Contexto Internacional (Rio de Janeiro, PUC-Rio) e *Carta Internacional* (São Paulo, USP).

²³ Entre os mais frequentes articulistas figuravam o chanceler Luiz Felipe Lampreia e o embaixador Luiz Souto Maior. Entre os acadêmicos verifica-se a participação de José Augusto Guilhon Albuquerque, Henrique Altemani de Oliveira, Amado Cervo e Fernando Albuquerque Mourão. Kjeld Jacobsen, Secretário de Relações Internacionais da CUT, o deputado Federal José Genofino (PT) e Marco Aurélio Garcia, Secretário de Relações Internacionais do PT, também tinham participação frequente. É interessante notar que o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, um dos diplomatas mais críticos da política externa do Governo Cardoso, não possui nenhum artigo nessa série de debates.

²⁴ Destacamos aqui: LAMPREIA, Luiz Felipe. Governo FHC amplia atuação externa brasileira. *Carta Internacional*, nº 35, p. 03. Janeiro de 1996. CERVO, Amado. Diplomacia presidencial cultiva parcerias estratégicas. *Carta Internacional*, nº 35, p. 08, Janeiro de 1996. COSTA, Roberto Teixeira. A política externa se aproxima dos empresários. *Carta Internacional*, nº 59, ano VI, p. 06, Janeiro de 1998. ALBUQUERQUE, José Ghilhon. Prioridades regionais e multilaterais na política externa do governo Fernando Henrique. *Carta Internacional*, ano x, nº 114, p. 10, outubro 2001.

Entre as avaliações negativas, figura a falta de prioridades internacionais, dissimulada numa diplomacia universal. O Brasil teria abandonado a crítica à estrutura oligárquica do sistema internacional, aderindo acriticamente aos regimes internacionais, tentando, desta forma, estar entre os grandes países. A adoção da lei de patentes e a abertura de setores estratégicos (como quebra do monopólio da Petrobrás, privatizações no setor ferroviário e telefonia) e o aumento da dependência dos capitais externos tornou o país deficitário, sofrendo ainda com a degradação dos indicadores sociais a dilapidação do patrimônio diplomático. Também é realizada uma vinculação da fragilidade da política externa à ausência de um projeto nacional, identificando inúmeros casos, em especial as discussões em torno da ALCA, para a qual o governo brasileiro não teria uma linha de atuação precisa. Além disso, argumenta-se que a relação com a sociedade civil foi pragmática e utilitarista, em especial com os trabalhadores na discussão da integração hemisférica.²⁵

Em síntese, os críticos do neoliberalismo afirmavam que a alta prioridade em temas econômicos, levada a cabo pela diplomacia de Cardoso, dava a impressão de uma continuidade com o desenvolvimentismo, mas que mascarava o neoliberalismo. Já os defensores da política externa argumentavam que estava sendo feita uma atualização da inserção brasileira no sistema internacional, que surgia pós-Guerra Fria. A análise destes artigos permite, então, verificar que a discussão central, na avaliação da política externa do governo Cardoso, reside na contradição entre as políticas implementadas, que enfraqueceram a capacidade do Estado, e a tentativa de uma inserção mais ampliada no cenário internacional. Ao mesmo tempo, subsiste, como pano de fundo, uma discussão sobre a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento para a formulação da política internacional. Nesse sentido, é oportuno resenhar mais algumas interpretações correntes sobre a política externa de Cardoso.

Para José Guilhon Albuquerque, a política externa brasileira vinha se orientando, nos últimos cinquenta anos, para dois objetivos centrais. O primeiro, de natureza econômica, é o de garantir um ambiente externo favorável ao crescimento econômico do país. O segundo, de natureza política, é o de garantir uma imagem de autodeterminação, em especial com relação

²⁵ Ver: FUSER, Igor. Rumo ao primeiro mundo, de pés descalços. *Carta Internacional*, nº 35, p. 02. Janeiro de 1996. VIZENTINI, Paulo. A diplomacia aquém de suas potencialidades. *Carta Internacional* nº 47, p. 2, janeiro 1997. GARCÍA, Marco Aurélio. O melancólico fim de século da política externa. *Carta Internacional* nº 94/95, ano IX, p. 6-7, Dezembro 2000/ Janeiro 2001. GENOÍNO, José. O pêndulo da Política externa. *Carta Internacional* nº 107/108, ano X, p. 5, janeiro/fevereiro 2002. VIZENTINI, Paulo. A diplomacia aquém de suas potencialidades. *Carta Internacional* nº 47, p. 2, janeiro 1997.

aos Estados Unidos e principais potências. Fernando Henrique Cardoso teria se mantido fiel a esses objetivos, procurando, desde que era chanceler do governo Itamar, rever o interregno Collor de Melo. Mas, de acordo com Albuquerque, “com a ascensão à presidência, duas importantes orientações serão adicionadas a esses objetivos: o objetivo econômico passa a integrar a dimensão da estabilidade macroeconômica, e acrescenta-se um terceiro objetivo, de evitar, ou pelo menos, protelar uma integração crescente com a economia dos EUA”.²⁶

De acordo com Albuquerque, a inclusão da dimensão da estabilidade macroeconômica, nos objetivos econômicos permanentes, gerou uma busca mais complexa e nem sempre coincidente, que foi, além de obter apoio dos principais interlocutores estatais (países desenvolvidos e subdesenvolvidos) ou pelo menos tolerância com as políticas de desenvolvimento, o apoio e aprovação de uma comunidade difusa de atores financeiros internacionais. Para Albuquerque “a consequência dessa reformulação do principal objetivo da PEB é que ela permite uma relativa continuidade retórica heterodoxa nas ações de política comercial e regional e nos foros políticos, mas exige uma prática estritamente ortodoxa no âmbito financeiro”.²⁷

Esta situação exigiu então um terceiro objetivo, que foi evitar ou adiar ao máximo a integração continental com os EUA. Esse objetivo, de natureza tática e provisória, só se materializou em decorrência da crescente abertura econômica e da política de integração continental proposta pelos Estados Unidos. Conforme Albuquerque,

“Deter uma maior abertura da economia brasileira para limitar a maior integração na economia dos EUA tornou-se um símbolo do ponto de extremo equilíbrio entre as dimensões externas do crescimento e da estabilidade. Em outras palavras, a recusa à integração continental simboliza o mínimo de heterodoxia desenvolvimentista que tornaria aceitável a ortodoxia monetária”.²⁸

Para Gelson Fonseca Jr., a diplomacia brasileira processou uma mudança conceitual no final dos anos 1980, passando da estratégia de “autonomia pela distância” para uma estratégia de “autonomia pela participação”. No tempo da Guerra Fria, a autonomia brasileira (desejo de qualquer nação) seria garantida pela distância em relação às ações do bloco

²⁶ ALBUQUERQUE, José. A política externa do governo Fernando Henrique. IN: ALBUQUERQUE, José; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio.(orgs) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006, p. 501.

²⁷ *Ibid.*, p. 502.

²⁸ *Ibid.*, p. 503.

ocidental, sobretudo os engajamentos militares. Significava também manter uma atitude crítica em relação às grandes potências e, como não detinha recursos de poder, passava-se a defesa do desarmamento e ao recurso da legitimidade do discurso pacifista. No campo econômico, a crítica ao modelo econômico internacional era uma constante, paralelamente ao desenvolvimento autárquico. Com as transformações do sistema internacional pós-Guerra Fria, ocorreu uma reavaliação e mudança na política externa brasileira, que passaria agora a “autonomia pela participação”, procurando aproveitar as brechas de um mundo em transição, que correspondia a um mundo de criação de regras e instituições que recolhessem as novidades, e também pelo fato de estarem em discussão novas formulações sobre a legitimidade. Agora, nos espaços em que os regimes internacionais estavam sendo discutidos, o poder prestaria homenagem à legitimidade e seria a grande oportunidade do Brasil. De acordo com o autor,

“O acervo de uma participação positiva, sempre apoiada em critérios de legitimidade, nos abre a porta para uma série de atitudes que tem dado nova feição ao trabalho diplomático brasileiro. A autonomia, hoje, não significa mais ‘distância’ dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por ‘participação’, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais”.²⁹

Essa idéia foi efusivamente adotada pelo chanceler Lampreia, pois se aproximava da matriz de inserção internacional da política externa do governo Cardoso. Em Aula Magna para os jovens diplomatas no Instituto Rio Branco, em 1998, o diplomata propôs substituir a participação pela integração:

“Tenho sido, freqüentemente, desafiado a dar um rótulo para a política externa do presidente Fernando Henrique. Mas, creio que, se pudesse resumir o sentido principal dessa política externa, eu diria que ela é a busca da autonomia pela integração. Ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional. Em outras palavras, a manutenção de um comportamento *mainstream*, mas com atenção à especificidade do Brasil, tanto nos seus condicionamentos, quanto nos nossos objetivos e interesses. O meu querido amigo Gelson Fonseca, professor ilustre, intelectual extraordinário e um grande diplomata, lançou recentemente um livro, em que ele faz o contraste

²⁹ FONSECA Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 368

entre a busca, no passado, de ‘autonomia pela integração’, com a atual construção que ele chama de ‘autonomia pela participação’”.³⁰

Já Oliveiros Ferreira afirma que o governo Fernando Henrique Cardoso executou uma política de adesão ao “pensamento único” dos anos 1990, que significava a louvação do mercado como condicionador fundamental de ações governamentais e de grupos sociais. No campo da política externa significava aquilo que o embaixador Lampreia chamou de adesão ao *mainstream* internacional, com um comportamento de identificação desses princípios, sem uma política externa crítica e aguda e com o respeito daquilo que a comunidade internacional coloca como regras econômicas, sociais e ambientais. De acordo com o autor,

“A ação brasileira está paralisada – mesmo que sugiram o contrário - a reação às pressões norte-americanas para que se crie a Alca o mais rapidamente possível, as críticas que, ultimamente, o Presidente da República faz ao chamado Consenso de Washington e ao risco que as multinacionais representam na medida em que sua ação tende a ser oligopolista. A adesão ao ‘pensamento único’ e o mergulho no *mainstream* são os elementos que conformam a postura real – qualquer que seja a retórica que se utilize, dissimulando os fatos para pretender, *ad usum Delphini*, marcar posição de independência frente à política norte-americana. Mais do que a retórica com que se imagina ferir os Estados Unidos, o que conta são as ações no campo interno, especialmente no que diz respeito à forma pela qual se fizeram as privatizações e se conduz uma política econômica que faz que o Estado esteja prisioneiro do capital financeiro internacional e nacional - se é que se pode distinguir um de outro”;³¹

Para Ferreira, o comportamento do governo brasileiro nos anos 1990 enfraqueceu a capacidade de se formular uma política autônoma, restando a subordinação do Brasil às regras internacionais ditadas pelas grandes potências, especialmente pelos Estados Unidos, sem atentar para os fatores reais de poder. Continuando com o autor,

“Na realidade do dia-a-dia, a adesão ao ‘pensamento único’, o predomínio de uma visão economicista das coisas e o culto dos números (do dinheiro) por parte de figuras-chave do Executivo criaram um sistema de forças cuja resultante inibe uma conduta de fato autônoma na cena internacional e faz que o Estado dê prioridade, não aos seus próprios interesses e valores que deveriam orientar sua política internacional, mas aos valores que os Estados Unidos, megapotência hegemônica, estipularam como aqueles que devem estipular (no

³⁰ LAMPREIA, Luiz Felipe. Aula Magna de abertura dos cursos do Instituto Rio Branco. Brasília, 29 set. 1998. p. 91. IN: Id. Diplomacia Brasileira, op. cit., p. 89-90

³¹ FERREIRA, Oliveiros. *A crise da política externa: autonomia ou subordinação?* Rio de Janeiro: Revan, 2001, p. 14

fundo e na forma) as políticas interna e externa dos países em desenvolvimento”.³²

A política externa do governo Fernando Henrique sofreu assim diversas interpretações, que vão desde a sua “atualização com o momento internacional”, “autonomia pela integração”, “autonomia pela participação”; a “adoção acrítica do paradigma da globalização e do neoliberalismo”, “retórica primeiromundista”, “Estado Normal e Logístico”, “comportamento *mainstream*”. Os principais eixos de debate e interpretação versam sobre a relação do governo Cardoso com as transformações verificadas na diplomacia brasileira desde os anos 1990. Além disso, versam sobre o caráter dessa política externa, sobretudo na relação com o neoliberalismo e a articulação entre as opções econômicas internas e externas.

Em síntese, diante desse contexto interpretativo, esta Tese tem como problema de pesquisa compreender as especificidades da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso e sua relação com a matriz neoliberal de inserção internacional da década de 1990. Visa, também, verificar quais são os condicionamentos internos e constrangimentos externos fundamentais para a orientação da política externa do governo Cardoso, considerando as dificuldades de formular uma política externa autônoma com um projeto de abertura econômica neoliberal e de adesão aos regimes internacionais. Ou seja, como o Governo Cardoso tentou, ao mesmo tempo, formular uma política externa de aumento do poder internacional baseado em políticas que ampliavam as vulnerabilidades externas? Essa problematização pode ser desdobrada em quatro conjuntos de *perguntas norteadoras*, que deverão ser analisadas ao longo da pesquisa:

1. É possível utilizar o conceito de matriz neoliberal para caracterizar de forma global as relações internacionais do Governo Fernando Henrique Cardoso? Em que nível a matriz neoliberal de inserção internacional romperia com a matriz desenvolvimentista? É possível realizar uma separação entre os discursos e as práticas dos atores envolvidos para verificar as rupturas, continuidades e rearticulações dos modelos em debate? Por outro lado, poderia ser questionado se existe uma “contradição” entre as políticas implementadas (que enfraqueceram a capacidade do Estado) e a tentativa de uma inserção mais ampliada no cenário internacional?

2. A “diplomacia presidencial” pode ser interpretada como um novo modelo de formulação da política externa (redefinindo o papel do Itamaraty) que politizaria internamente a agenda internacional ou constitui apenas uma modalidade de implementação da política externa? Nesse sentido, o que a “diplomacia presidencial” transforma nas disputas dos atores pela formulação da política externa?
3. As expectativas relacionadas ao Mercosul, como base da inserção internacional do Brasil e fundamento do processo de integração, permaneceram constantes no Governo Fernando Henrique Cardoso?
4. O corte analítico “relação com o mundo desenvolvido/relação com os países do Terceiro Mundo” consiste um eixo pertinente de avaliação dessas rupturas e continuidades? Nesse sentido, já que a política externa se orientou para a acomodação e aceitação do sistema internacional vigente, ocorreu uma alteração das prioridades na agenda bilateral e regional das relações internacionais do Brasil no período, intensificando a relação com os países desenvolvidos? As políticas multilaterais seguiram a mesma tendência ou um caminho diferenciado?

Embora se tenha claro que essa pesquisa não pretende esgotar o tema (mas sim trabalhar exaustivamente cada problemática) a perspectiva desta Tese é *apreender de forma global* o projeto de política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, procurando investigar as bases estruturais, seus condicionantes internos e externos e contradições, interpretando, sobretudo, suas práticas contidas numa *experiência diplomática*.

Para apoiar o processo de pesquisa e análise de documentos, bem como intensificar a problematização e o diálogo com as interpretações dos analistas, foram articuladas as seguintes hipóteses de trabalho:

1. Na década de 1990, o Brasil sofreu uma mudança na matriz de sua política externa, alterando um padrão de continuidade que remontava à década de 1970. Na matriz da política externa dos anos 1990, aqui denominada de neoliberal, o Brasil alterou suas estratégias multilaterais e bilaterais de inserção internacional. O paradigma neoliberal de inserção internacional atravessa os governos Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando

³² Ibid., p. 15.

Henrique Cardoso, cada qual ajustando e modificando seus postulados (inclusive mantendo ou recuperando pontos da matriz desenvolvimentista) de acordo com seu projeto de desenvolvimento.

2. O Presidente Fernando Henrique Cardoso reeditou a “Diplomacia Presidencial”, que significava a condução pessoal do processo decisório de política externa. Por outro lado, o período de governo FHC foi marcado pela expansão e diversificação do interesse de atores não-governamentais pela agenda internacional do país, entre os quais empresários e trabalhadores preocupados com as conseqüências econômicas e sociais dos acordos comerciais. Numa tentativa de legitimação da política externa, o governo Cardoso buscou avançar junto a segmentos empresariais mais claramente identificados com as prioridades da ação externa do Brasil. A relação com os trabalhadores, em especial representados pelas centrais sindicais, foi pautada por uma postura defensiva. Ao Itamaraty coube a sistematização da formulação e a implementação da política externa.
3. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu um aprofundamento da política externa iniciada no governo Itamar, que significava a relativização da política externa do governo Collor, de alinhamento aos Estados Unidos e adoção do paradigma neoliberal do Consenso de Washington. Os governos Itamar e Cardoso, embora mantendo em grande parte as reformas preconizadas pelo Consenso de Washington no plano interno, na política externa priorizaram a integração regional e revalorizaram o Mercosul como opção de inserção internacional.
4. A matriz emergente de inserção internacional do Brasil nos anos 1990 assumiu o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais. A nova diplomacia procurou construir a imagem do Brasil como uma liderança regional que procurava uma inserção global, como compensação à ampliação da vulnerabilidade externa, bem como procurou uma aproximação com os países desenvolvidos. Embora com um abandono do discurso terceiro-mundista (evitando utilizar a terminologia Norte/Sul), ocorreu um empenho da política externa em recuperar a idéia de que o sistema mundial está condicionado por assimetrias que conduzem a uma distribuição desigual de poder, em especial nas negociações comerciais. Entretanto, as demandas passaram a ser menos sistêmicas e mais pontuais.

5. No segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira sofreu uma nova correção de rumos, mostrando o esgotamento da matriz neoliberal, em especial após a crise financeira de 1999, que denunciou a vulnerabilidade externa do país. Crescentemente, a partir de 1999/2000, ocorreu a recuperação do discurso de que o sistema mundial está condicionado por assimetrias e uma distribuição desigual de poder, em especial nas negociações comerciais. Esse processo foi acompanhado de uma redefinição do papel do Mercosul e da América do Sul para o Brasil, que atinge assim importância fundamental como projeto de inserção internacional.

Sobre o Método

Esta pesquisa consistiu essencialmente de análise de documentos produzidos pelo Ministério das Relações Exteriores, dos discursos presidenciais, bem como de utilização de jornais e revistas. Paralelamente, foi realizada uma análise crítica da produção bibliográfica existente, expressa em livros e artigos científicos. Essa produção bibliográfica está concentrada nos principais periódicos acadêmicos de Relações Internacionais (Política Externa, Revista Brasileira de Política Internacional, Contexto Internacional, Carta Internacional, Cena Internacional), bem como em livros publicados por pesquisadores e atores diretamente envolvidos na formulação da política externa brasileira.

Para esta análise, foi construído um quadro teórico visando oportunizar a interpretação da formulação da política externa brasileira. A intenção desta tese consiste também em construir um modelo de interpretação da política externa brasileira, utilizando bibliografia nacional e internacional, mas reforçando a especificidade do caso concreto brasileiro. Nesse sentido, procurou-se seguir a orientação de Amado Cervo, quando afirma que “convém ao estudo do comportamento político, em nosso entender, destilar o conhecimento alheio na química do pensamento brasileiro e latino-americano com o fim de aprofundar o conhecimento de nossa própria realidade e nos habilitar a implementar estratégias de ação que conduzam a bom termo o processo de desenvolvimento”.³³

Esta Tese foi desenvolvida em quase cinco anos. Durante o primeiro ano foi realizado um aprimoramento do projeto, além da organização, ampliação e leitura preliminar das fontes e bibliografia. Também foram cursados junto ao Programa de Pós-graduação em Ciência

³³CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Número 46: 2003, p. 23.

Política disciplinas teóricas e temáticas visando avançar no desenvolvimento da pesquisa. No segundo ano, foi dedicada atenção especial ao aprimoramento do Projeto de Doutorado, no qual os debates ocorridos durante o *Seminário de Tese* tiveram primordial importância, pois permitiram compreender as dificuldades colocadas à uma pesquisa que se propunha analisar de, forma ampla, a política externa de um período. A tomada de consciência de que os riscos poderiam ser maiores que os benefícios certamente contribuem para um choque de realidade, mas, por outro lado, o esforço de construir alternativas foi firmando a convicção de que só conseguiria apreender o conceito de matriz e as reorientações diplomáticas como uma abordagem geral.

Esta tese foi realizada basicamente com pesquisa bibliográfica e documental, que transcorreu ao longo três anos e meio. Procurou-se responder os problemas levantados, cruzando os vários discursos diplomáticos sobre um mesmo tema, procurando verificar as várias posições e os grupos formados em torno da inserção internacional do Brasil. Não obstante, este trabalho procura reconstruir a *experiência diplomática* do Governo em questão, contrapondo-a com os discursos diplomáticos, o que justifica a importância assumida pela pesquisa realizada nos jornais.

As fontes de pesquisa consistiram em bibliografia especializada e na documentação produzida pelo Itamaraty e outros órgãos do governo brasileiro, como Resenha de Política Exterior do Brasil (série documental produzida desde 1974 pelo Ministério das Relações Exteriores), Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional, e a Coleção *Palavra do Presidente (1995-2002)*, que continha os discursos do Presidente da República no Período. Também foram trabalhadas como fontes os artigos publicados por atores sociais analisando a Política externa de Fernando Henrique Cardoso na Revista Carta Internacional, bem como outros periódicos. A realização de pesquisas em jornais e revistas teve significado fundamental, na medida em que contribuiu para contrapor com os discursos oficiais, visando o aprofundamento de vários temas e problemas. Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa nos arquivos da Folha de São Paulo, que demonstrou ser o jornal diário que mais dedicou matérias à política externa brasileira e inserção internacional do Brasil e que as abordava de forma mais completa e qualificada.

Entrevistas com os principais protagonistas foram descartadas, dada a abundância de material (sobretudo discursos) do período. Além disso, como o interesse dessa pesquisa era

exatamente o discurso público produzido naquele momento, pouco contribuiria para essa tese a utilização de um discurso construído *a posteriori*. Tal idéia também ficou reforçada com a publicação das memórias do ex-presidente Cardoso, que mantém as linhas gerais do discurso de sua presidência e reforça e justifica seus atos, não consistindo em uma reflexão amadurecida com o tempo.

Esta tese conta com seis capítulos. No primeiro capítulo, fez-se uma construção teórica do objeto de pesquisa, visando problematizar essencialmente o processo de formulação da política externa. A idéia central consistiu em verificar os condicionamentos internos e externos fundamentais na análise da formulação da política externa. Não tem a intenção de criar um modelo fechado de interpretação, mas explorar e oferecer parâmetros para a análise da política externa e suas principais variáveis.

No segundo capítulo, foram analisados os condicionamentos internos e externos da formulação da política externa do Governo Cardoso, procurando observar a inter-relação entre política interna e política externa e a participação de vários atores sociais e agentes políticos nesse processo. Este capítulo inicia com uma análise do sistema internacional, considerado como o cenário sobre o qual o governo brasileiro teve de atuar. Em seguida, interpreta o projeto político econômico interno, para verificar as relações entre o modelo econômico e a política externa. Depois, passou-se à análise dos atores internos na formulação da política externa, utilizando, como recorte, as categorias trabalhadores, empresários e governo. No recorte governo, discutiu-se a Diplomacia presidencial e sua relação com o Itamaraty na formulação da política externa. Assim, buscou-se, simultaneamente, trabalhar com o primeiro e segundo problemas de pesquisa.

No terceiro capítulo, foi realizada uma análise da matriz da política externa do governo FHC. O objetivo central é problematizar o conceito de neoliberalismo e verificar sua aplicabilidade na denominação do projeto de inserção internacional do Brasil no período. A aplicabilidade da dimensão de matriz reside no fato de que ela pode ultrapassar o período dos governos, bem como não coincidir inteiramente com eles, permitindo verificar a coincidência de uma matriz com um governo. Nesse sentido, procurou-se verificar se a matriz neoliberal vigorou durante todo o período FHC, para responder o primeiro problema de pesquisa e testar a hipótese de que, no segundo mandato do governo Cardoso, ocorreu um esgotamento da matriz neoliberal.

No quarto e quinto capítulos, foram analisadas as relações regionais e bilaterais do Brasil durante o governo FHC, procurando verificar a *experiência diplomática* de constituição das relações do Brasil com diversos grupos de países. Esses capítulos também contribuirão para estudar a matriz da política externa do Governo FHC, na medida em que verificarão o papel do Mercosul na diplomacia do período (terceiro problema de pesquisa) e confirmar a hipótese de que o Mercosul constituiu um espaço privilegiado de inserção internacional da diplomacia do governo Cardoso. Também foi problematizada a relação bilateral com os Estados Unidos, bem como as negociações para a constituição da ALCA. No quinto capítulo, foram abordadas as relações extra-hemisféricas do governo Fernando Henrique Cardoso, que revelara as escalas de prioridades bilaterais, regionais e temáticas da diplomacia brasileira, suas reorientações e, sobretudo, a interligação entre a diplomacia hemisférica e extra-hemisférica.

No sexto e último capítulo, foi apresentado um estudo da atuação multilateral do Brasil e da diplomacia da segurança, no qual alguns autores consideram que ocorreram as principais mudanças do modelo de inserção internacional do país nos anos 1990, com a ruptura do discurso terceiro-mundista e a adesão aos chamados *regimes internacionais*. Os três espaços multilaterais que foram pesquisados são a ONU, que oferecerá uma análise mais geral da postura do Brasil no período, principalmente na análise dos discursos do Brasil na Assembléia Geral; a OMC, que oferecerá uma visão da política multilateral de comércio do Brasil; e a política externa de segurança, bem como a candidatura do Brasil à uma vaga no conselho de Segurança da ONU, no qual o Brasil inclusive participava pela oitava vez (1998-1999), que possibilitará verificar as posições do Brasil na construção da agenda internacional pós-Guerra Fria, sobre a composição do poder mundial e resolução de seus conflitos. Este capítulo buscará responder o quarto problema de pesquisa, ao testar a hipótese das transformações da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, a partir das mudanças matriciais.

CAPÍTULO 1

RELAÇÕES INTERNACIONAIS, ESTADO E SOCIEDADE: PARA COMPREENDER A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Esta pesquisa demandou uma discussão teórica e conceitual das relações internacionais e da política externa, procurando recortar um objeto teórico que apóie o ponto de cruzamento entre três feixes de estudo: o estudo da inserção internacional do Brasil, as bases para a formulação da política externa e o sistema internacional pós-Guerra Fria. Este enfrentamento necessário constitui uma tarefa bastante complexa, pois, como será visto adiante, as análises teóricas das relações internacionais são múltiplas e envolvem uma série de abordagens e interpretações. Essas diversas abordagens derivam do ângulo a ser estudado do fenômeno internacional e não são completamente excludentes entre si, sendo, muitas vezes, complementares.³⁴

Este capítulo é o resultado das reflexões desenvolvidas em torno da pesquisa sobre a formulação da política externa, ampliado por discussões teóricas acerca das relações entre a sociedade civil e o Estado na dinâmica política. O objetivo central deste capítulo é examinar as possibilidades teóricas para o estudo da formulação da política externa. Para tanto, buscar-se-á verificar a posição da política externa como um ponto de interseção entre política interna e relações internacionais. Por outro lado, a política externa pode ser identificada como a dimensão externa da política a partir de três problemáticas. A primeira refere-se à delimitação do campo das relações internacionais e de suas especificidades em relação à política interna. Seguindo o enfoque da política externa como um ponto de interseção entre a política interna de um Estado e o mundo exterior, percebe-se que o Estado ocupa um papel central na discussão sobre política externa.

A segunda problemática trata da análise das dimensões do Estado que interagem na formulação da política externa, procurando verificar de quem parte o discurso e de que forma se torna hegemônico. O terceiro problema refere-se ao papel da sociedade civil na formulação

³⁴ Entre os principais paradigmas, encontramos o liberalismo, a escola realista e o marxismo. Ver: BRAILLARD, Philippe.(org.) *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990. HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999. PECEQUILO, Cristina. *Introdução às Relações Internacionais: Temas, atores e visões*. Petrópolis: Vozes, 2004.

da política externa de um Estado, procurando responder também o que pode revelar de uma sociedade o estudo de sua atuação externa. Assim, a problemática proposta no presente trabalho levanta diversas questões teóricas que exigem algumas considerações, ainda que breves. Entre estas questões, podem ser elencadas o duplo papel do Estado como agente interno e internacional, a formulação da política externa e as relações do Estado com a Sociedade Civil no debate sobre temas internacionais.

Parte-se da idéia central de que, para o estudo da política externa, em especial das condições de sua formulação, é central a percepção do Estado como elemento de mediação entre interesses dos diversos grupos da sociedade civil e, internamente, no próprio Estado. Este, longe de ser um agente neutro, está também sujeito às pressões internas e externas que tentam definir a política externa o que tradicionalmente se denomina “interesse nacional”. Assim, o discurso de política externa formulado é o resultado de diversos conflitos e interesses, bem como de consensos. Dessa forma, para o estudo da política externa, deve ser levado em conta a serviço de quem (grupo, setor ou classe social) determinada política foi implementada. É, pois, necessário trabalhar com um modelo teórico que abarque também as relações e contradições fundamentais numa sociedade estruturada em classes sociais, como mediação fundamental, embora não exclusiva, para poder compreender, então, quais eram as expectativas internas e externas quanto à política exterior.

1.1 - Relações Internacionais e política externa

A distinção qualitativa entre política interna e relações internacionais parte da análise do caráter específico do Estado, que é a sua soberania. Enquanto, internamente, o Estado regula as relações entre os agentes políticos, fazendo com que estas relações se processem sem o recurso da violência física, na esfera das relações internacionais - em que pese a atuação dos organismos internacionais e do Direito Internacional - as relações se dão, em última análise, por meio da força, já que qualquer Estado tem a possibilidade do recurso à guerra nas suas relações com outros Estados. Em outras palavras, a soberania do Estado,

identificada e estudada pela ciência política clássica, é a causa da paz no interior do Estado e a causa da guerra nas relações entre os Estados.³⁵

Entretanto, a aparente relação caótica entre os Estados é contestada pela existência de diferencial de poder entre estes. Dessa forma, o sistema de Estados se hierarquiza entre as grandes potências, com maior capacidade de dissuasão, e as médias e pequenas potências, que precisam buscar proteção a pelo menos uma dessas grandes potências. Se as relações entre as grandes e as pequenas potências são marcadas pela anarquia internacional, as relações entre as grandes potências são marcadas pelo equilíbrio. Conforme Sergio Pistone:

“A hierarquia entre os Estados e o equilíbrio entre as grandes potências constituem, pois, no quadro da anarquia internacional, os dois elementos estruturais básicos que a transformam de simples pluralidade caótica de Estados, num sistema de Estados, ou seja, numa realidade caracterizada por uma relativa ordem e, por isso, relativamente mais compreensível e previsível em seu desenvolvimento concreto.”³⁶

Conforme Kenneth Waltz, os Estados são unidades cujas interações formam a estrutura das relações internacionais e que tem como principal semelhança a sua soberania. Mas é importante ressaltar que a soberania dos Estados não quer dizer que eles podem fazer o que desejam, pois tem limitações e são pressionados por outros Estados. Para este autor,

“dizer que um Estado é soberano significa que ele decide por si mesmo como irá enfrentar os seus problemas internos e externos, incluindo se quer ou não procurar a assistência de outros e ao fazê-lo limitar sua liberdade chegando a compromissos com eles. Os Estados desenvolvem suas próprias estratégias, cartografam seus próprios caminhos, tomam as suas próprias decisões sobre como responder a qualquer necessidade que tenham e quaisquer desejos que desenvolvam”.³⁷

De acordo com Waltz, o sistema internacional convive com essa dupla característica: a anarquia (oriunda da soberania e semelhança dos Estados) e a hierarquia (oriunda da distribuição desigual de poder entre os Estados). Para o autor, ainda, “As partes de um sistema hierárquico estão relacionadas umas com as outras de forma que são determinadas

³⁵ PISTONE, SERGIO. Relações Internacionais. IN: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (org). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da UnB, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 12^a ed., 2002.

³⁶ *Ibid.*, p. 1091

³⁷ WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002, p. 136.

pela sua diferenciação funcional e pela amplitude de suas capacidades. As unidades de um sistema anárquico são funcionalmente indiferenciadas”.³⁸

Mas essa doutrina da razão de Estado como ordenador das relações internacionais começou a ser questionada, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. A crescente interdependência nos planos econômico, cultural e social entre os países, somado ao peso das organizações internacionais e das empresas multinacionais, diminuiu a soberania estatal, e conseqüentemente reduzia a capacidade de explicação dos fenômenos contemporâneos a partir da doutrina da razão de Estado.

Em relação a este questionamento, Sérgio Pistone argumenta que sempre houve uma relativa interdependência das sociedades que fazem parte dos Estados. Propõe também fazer uma distinção entre “sistema internacional” e “sistema de Estados” e “ (...) utilizar a primeira expressão quando nos referimos ao complexo constituído pelo sistema de Estados e pela sociedade transnacional que aquele abrange, e, a segunda expressão, quando, ao invés, nos limitarmos a considerar apenas o sistema de Estados, prescindindo do tipo concreto de sociedade transnacional a que está ligado.”³⁹ Esta diferenciação permite visualizar o papel do Estado no sistema internacional: constitui um dos principais atores, mas não possui exclusividade na composição de tal sistema. Por outro lado, se isolarmos do sistema internacional o sistema interestatal, os Estados são aqui entendidos como atores exclusivos.

O processo de transnacionalização da economia tem acentuado as limitações no reconhecimento do Estado como ator básico da política externa. Neste sentido, Marcel Merle aponta que: “A questão é saber se o Estado, enquanto modo privilegiado de organização social, tem ainda capacidade para assumir eficazmente as funções que eram, até então, suas”.⁴⁰ A crescente interdependência entre os Estados - efeito da mundialização da economia - teria como conseqüência a diminuição da sua margem de manobra. Marcel Merle afirma que, para os adeptos deste discurso, “a soberania e independência são acessórios caducos e os governos são chamados a serem, apenas, os representantes locais de um poder gestor que estenderá, em breve, suas ramificações à escala mundial”.⁴¹

³⁸ Ibid., p. 137.

³⁹ PISTONE, op. cit., p. 1097.

⁴⁰ MERLE, Marcel. Política Externa e Relações Internacionais. IN: BRAILLARD, Philippe.(org.) *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990. p. 250.

⁴¹ Ibid., p.252.

No entanto, Merle discorda desta tese, partindo de duas objeções básicas: a primeira é que a racionalidade econômica não basta para dar conta dos comportamentos internacionais. Como segunda objeção, há que se considerar que a racionalidade econômica, exprimida pelos atores individuais, vai frequentemente ao encontro de um “interesse coletivo”, ressurgindo a tentação do nacionalismo econômico, com fortalecimento do Estado. Conclui esta argumentação ponderando que “mesmo se sua existência constitui um obstáculo à instauração da lei do mercado ou à planificação mundial da economia, o Estado-nação não está próximo do fim.”⁴² Também questiona se, futuramente, não haverá a possibilidade do nascimento de um Estado que contemple estes desafios. Embora não exista do ponto de vista teórico e empírico, possibilidade de afirmar uma absoluta lealdade dos agentes econômicos (mercado) aos seus Estados, também não é possível afirmar o contrário.

Partindo da noção de que existem outros atores, além do Estado, na cena internacional (igrejas, multinacionais, ONGs, organizações sindicais, entre outros), o sistema internacional não é um mero somatório das políticas externas (que são controladas pelo Estado). Assim, Merle aproveita a distinção entre política internacional e política externa de J. Henk Leurdijk: “Para analisar a política internacional seria preciso traçar, no sistema internacional, linhas funcionais verticais, isto é, esforçarmo-nos por isolar grupos de questões ou de domínios, com base em critérios pertinentes para a análise política. Por outro lado, para elaborar uma teoria da política externa podem-se combinar estes diferentes domínios na ótica do Estado ator: a análise permanece fundamentada na noção de ator e, nesta perspectiva, o estudo da política externa é a coordenação horizontal das ações dos Estados em diversos domínios.”⁴³ Nesse sentido, se aceitarmos esta distinção, a política externa será considerada apenas um dos “elementos das relações internacionais, constituídas por um conjunto de iniciativas que emanam do ator estatal”.⁴⁴

Dessa forma, política externa constitui um elemento de intermediação entre as dimensões internas e externas da política de um Estado. Um dos temas mais significativos para as relações internacionais é justamente a percepção da ação do Estado em duas dimensões: a doméstica e a internacional. Conforme Fred Halliday, o Estado compete com outros Estados para mobilizar recursos internos e usa seu papel internacional para consolidar sua posição no âmbito interno. Diante disso, muito das relações internacionais pode ser

⁴² Ibid., p.254.

⁴³ Apud MERLE, Marcel, op. cit. p.260.

percebido como uma internalização dos conflitos domésticos, das relações entre o Estado e a Sociedade.⁴⁵

Sobre o relacionamento entre as esferas interna e externa da política, Pierre Milza coloca a questão nestes termos: “Existe uma esfera da política externa, um domínio distinto das outras categorias do político e que funcionaria de maneira mais ou menos autônoma?”⁴⁶ Ponderando sobre as relações entre essas duas esferas do político, o autor afirma que “não há diferença de natureza, tampouco separação estanque entre o interior e o exterior, mas interações evidentes entre um e outro, com, entretanto, uma primazia reconhecida do primeiro sobre o segundo.”⁴⁷ Esta primazia está calcada na condição de que existem numerosos atos de política interna pura, enquanto que os atos de política externa sempre encontram relação com a política interna.

As outras duas questões que o autor coloca são: quais problemas se articulam em torno da influência da política interna sobre a externa? E o inverso, no que as injunções externas podem determinar a política interna? Sobre a influência do interno sobre a política externa, Pierre Milza enumera as determinações de longa duração - demografia, estruturas econômicas, ideologias, sistemas de valores, etc. - e as de curto prazo, que possuem diferentes níveis de influência, como grandes famílias políticas, grupos de pressão parlamentar, e o ambiente subjetivo das decisões.

Quanto a como as injunções externas e os elementos específicos das relações internacionais podem determinar a conduta interna, Pierre Milza lembra que é preciso considerar, em primeiro lugar, as questões referentes à geopolítica. Lembra, entretanto, que a explicação geopolítica está impregnada de um determinismo que concorre com determinismo econômico. Pondera ainda que num sistema mundial marcado pela crescente interdependência, a pressão externa é cada vez mais forte e que “(...) o peso do ambiente internacional inclina os dirigentes a modificarem sua política interna, em geral no sentido de uma revisão com redução de seus programas de reformas”.⁴⁸ Assim, consistem dimensões

⁴⁴MERLE, Marcel, op. cit. p.260.

⁴⁵HALLIDAY, Fred, op., cit., p. 98.

⁴⁶MILZA, Pierre. Política Interna e Política Externa. IN: RÉMOND, René (org.). *Por Uma História Política*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 367.

⁴⁷Ibid., p. 370.

⁴⁸Ibid., p. 392.

importantes e reveladoras compreender as interfaces externas de uma política interna e as interfaces internas da política externa de um Estado.

Em síntese, o campo das relações internacionais pode ser definido pelo conjunto das relações estatais e extra-estatais no campo internacional. Mesmo sendo um ator de peso, o Estado convive, no sistema internacional, com outros atores e forças que não dependem exclusivamente de sua atuação. Por outro lado, no campo das relações interestatais, que constituem o conjunto das políticas externas, o Estado é o ator básico, sobre o qual os outros interesses têm de estar necessariamente articulados. A política externa é aqui entendida como uma das esferas de atuação do Estado, que implementa e orienta relações com outros Estados. Ela é, portanto, a projeção para fora dos interesses de um Estado. Do cruzamento entre as políticas externas dos diversos Estados é que se forma o sistema interestatal.⁴⁹

Embora divida o sistema internacional com outros atores, pode-se constatar que o Estado constitui o principal ator da política internacional. Dessa forma, o estudo sobre relações internacionais deve partir da análise do Estado. Daí duas questões podem ser levantadas: o que é um Estado e como é formulada a política de determinado Estado para o sistema internacional.

1.2 - O Estado e o interesse nacional na análise da política externa

O Estado - conjunto de instituições de regulação política, social e econômica - é o produto das formações econômico-sociais que estão em vigor. Já na segunda metade do século XIX, os teóricos identificavam que o Estado constitui o produto de formação social quando chega a um grau de desenvolvimento determinado, numa sociedade marcada por divisões, antagonismos e contradições.⁵⁰ Para administrar esses antagonismos é necessário o Estado, que se coloca aparentemente acima das classes. Não obstante, a tradição marxista observa que o Estado não é um regulador imparcial das lutas que se processam na sociedade civil. Apesar de o Estado alcançar um maior grau de autonomia em momentos de crise na

⁴⁹Ver: MERLE, Marcel. Política Externa e Relações Internacionais. IN: BRAILLARD, Philippe.(org.) *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.; MILZA, Pierre. Política Interna e Política Externa. IN: RÉMOND, René (org.). *Por Uma História Política*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

⁵⁰ Como exemplo dessa tradição interpretativa, exemplificamos: ENGELS, F. El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. In: *Obras Escogidas* (3 vol.). Moscou: Editorial Progreso, 1978, p. 344.

sociedade civil, ele sofre influência dos interesses da classe que detém o poder hegemônico, bem como de interesses burocráticos e corporativos.

A análise da atuação do Estado moderno necessita considerar como variável fundamental a emergência do modo de produção capitalista. Entretanto, não é adequado afirmar que o Estado é simples superestrutura determinada por esse modo de produção, ocorrendo, na realidade, múltiplas determinações e interdependências. Estado e capitalismo estão imbricados desde a gênese do moderno sistema produtor de mercadorias. Neste sentido, Krippendorff afirma que,

“(...) nenhum é concebível sem o outro. Não obstante, isto significa também que seria inadequado interpretar o Estado como simples estrutura e função do modo de produção capitalista. Algumas características compartilhadas por ambos são o racionalismo, a eficiência e a disciplina: o caráter institucional. O Estado foi madrinha (sic) do capitalismo, ao estimular e criar as manufaturas, entre outras coisas, no continente europeu. Da mesma forma, o modo de produção capitalista necessitou do Estado pacificador e disciplinador”.⁵¹

O cenário sobre o qual os atores estatais têm de atuar no sistema internacional, desde a formação do um sistema mundial no século XVI, é um cenário dramaticamente alterado pelo modo de produção capitalista. Este se internacionaliza através de um processo constante de transformação do mundo, desencantando-o, atravessando fronteiras e nacionalidades, formando, enfim, um sistema mundial. Por isso, qualquer abordagem do sistema internacional contemporâneo deve, “(...) estar ancorada numa análise econômico-política da sociedade, que tem o seu ponto de partida e referência constante nas leis que determinam o processo de produção e reprodução da nossa época, na época histórica da revolução capitalista.”⁵²

Fred Halliday também defende o estudo das relações internacionais a partir das formações econômicas e sociais, afirmando que isso não significa um determinismo econômico, mas a possibilidade de estudar variáveis pertinentes na análise do internacional. De acordo com Halliday,

“O sistema interestatal moderno emergiu em um contexto de disseminação global do capitalismo e da subjugação das sociedades pré-capitalistas. Simultaneamente, esse sistema sócio-econômico sustentou o caráter individual

⁵¹KRIPPENDORFF, Ekkehart. *Las Relaciones Internacionales como Ciencia*. México, fondo de Cultura Económica, 1985, p.67.

⁵²KRIPPENDORFF, Ekkehart. *História das Relações Internacionais*. Lisboa: Antídoto, 1979, p. 30.

dos Estados e as suas relações: nenhuma análise das relações internacionais é possível sem referência ao capitalismo, às formações sociais por ele geradas e ao sistema mundial”.⁵³

Neste caso, o Estado moderno - com as suas características de exclusivismo territorial, relação de interdependência com o capitalismo, tentativa de homogeneização cultural, ideológica e política interna e controle social através do monopólio da violência física - é o resultado de um desenvolvimento histórico específico, marcado basicamente pela tomada do poder político pela burguesia, com a emergência e expansão do capitalismo. Não obstante, dado que Estado e capitalismo estão imbricados desde a gênese do moderno sistema produtor de mercadorias, e que nas sociedades contemporâneas o capitalismo ainda é o modo de produção dominante na maior parte dos países, é necessário estudar o Estado sob a formação econômico-social que o engendra, e contemplar as relações entre as classes sociais.

As definições marxistas iniciais (do século XIX) advinham de um conceito restrito e abstrato de Estado, como um aparelho coercitivo derivado da lógica da acumulação capitalista. Em oposição a sua versão restrita, foi sendo elaborado um conceito mais amplo de Estado, que tem em vista as complexas articulações da formação econômico-social e de uma problematização mais acurada das funções exercidas pelo Estado. Essas duas abordagens podem ser encontradas no próprio Marx, se compararmos a obra *O manifesto comunista*, que tem um nível de abstração alto e uma teoria restrita do Estado, com *O 18 Brumário* (mais concreto, já que analisa uma realidade histórica específica) e outros escritos.

A essência da concepção restrita do Estado está baseada na idéia de que este é a expressão direta e imediata do domínio de classe. A coerção seria a forma de exercício do poder deste Estado, representando a classe que está no poder. A única forma das classes dominadas conquistarem o poder deveria ser através da sublevação, da revolução, ou da derrubada violenta do poder vigente. Conforme essa teoria, uma situação em que dois poderes alcançam uma situação de equilíbrio - ou onde uma sociedade está vivendo um impasse devido à coexistência de um duplo poder - refletindo o aguçamento extremo do conflito de classes, só pode ser solucionada pela eliminação violenta de uma das partes. Efetivamente, encontramos essa formulação nos escritos de Marx e Engels, como *O Manifesto Comunista*, em Lenin, no *Estado e a Revolução* e em Trotski, no livro *A Revolução Permanente*. Deve-se

⁵³ HALLIDAY, op., cit., p. 75.

notar que estes autores conviveram com Estados cujo caráter restrito - coercitivo - era essencial e em momentos de lutas insurrecionais.

Mas é o próprio Engels que desenvolve a superação da concepção restrita de Estado, superação esta também encontrada nas obras tardias de Marx.⁵⁴ Embora sem abandonar a concepção do caráter de classe do Estado, Engels trabalhou com a idéia que “(...) a dominação de classe não se manifesta apenas através da coerção (como ‘poder opressivo’), mas resulta também de mecanismos de legitimação que asseguram o consenso dos governados (ou seja, resulta também de um ‘pacto’ ou ‘contrato’)”.⁵⁵ Verificando o espaço proporcionado pelas novas instituições políticas, como o parlamento e os partidos políticos legalizados, Engels também propõe que a tomada do Estado pelo proletariado ocorra de forma processual e democrática. Relativiza, dessa forma, as noções de dualidade de poderes e visão explosiva da tomada de poder pelo proletariado.

A teoria marxista ampliada do Estado percebe, então, as mediações ocorridas com a ampliação da esfera política e do Estado. Essa concepção ampliada do Estado teve como principais teóricos Otto Bauer, Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas, incorporando diferentes tradições e momentos nas suas formulações. O que estes autores verificaram, em suas diferentes abordagens e propostas, é que viviam um momento diferente da época de Marx e Engels, onde o Estado era, em si, restrito. Na passagem do século XIX para o século XX verifica-se, principalmente na Europa, a ampliação do direito de voto e o fortalecimento das instituições e dos partidos políticos, inclusive de esquerda. Assim, mesmo recusando a visão liberal do Estado “neutro”, ou seja, sem negar a essencial tese marxista do caráter de classe do Estado, vêem este mais como resultado de lutas processuais do que apenas um aparato de coerção.

Na teoria ampliada, o Estado é visto como um equilíbrio dinâmico entre os diversos poderes que representam as classes, e que ocorre tanto na sociedade civil quanto no Estado. É exatamente desse equilíbrio que Gramsci fala quando analisa a passagem da guerra de movimento para a guerra de posições nas relações políticas das sociedades modernas.⁵⁶ Assim, a ampliação do conceito de Estado resultou da escolha de uma abordagem mais

⁵⁴ COUTINHO, Carlos Nelson. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 1994, p. 26.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 27.

⁵⁶ GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. p, 92.

concreta (menos restrita e menos abstrata) e também das próprias modificações ocorridas no Estado, em especial nas sociedades capitalistas do século XX, que efetivamente se ampliou.⁵⁷

Por outro lado, para alguns autores, a crescente interdependência entre o Estado e a sociedade provocou zonas de interposição e sombreamento, com a dificuldade de se delinear nitidamente certas atribuições de cada esfera. No cerne desse debate, está a delimitação não apenas entre Estado e Sociedade, mas também entre esfera pública e privada. Para Jurgen Habermas, no campo das tensões entre o Estado e a Sociedade desenvolveu-se a sociedade civil, de tal modo que a esfera pública se tornara parte do setor privado.⁵⁸ Tal esfera privada só adquiriu autonomia à medida que se emancipou da regulamentação mercantilista. Entretanto, com o crescente intervencionismo estatal delineado desde o último quartel do século XIX, ocorreu uma inversão dessa tendência.

O intervencionismo estatal iniciado no século XIX é levado a cabo por um Estado que, através da constitucionalização de uma esfera pública politicamente ativa, tende a estar ligado aos interesses da sociedade burguesa. Nesse sentido, para Habermas, o intervencionismo estatal na esfera social provoca a transferência da competência pública para entidades privadas, bem como a substituição do poder político pelo poder social. Esta socialização do Estado que se impõe, simultaneamente com a estatização progressiva da sociedade, pouco a pouco destruiu a base da esfera pública burguesa: a separação entre Estado e sociedade. Entre ambos, e a partir de ambos, surge uma esfera social repolitizada, que escapa à distinção entre público e privado, dissolvendo a esfera pública em sua configuração liberal e provocando mútuas interferências entre a esfera pública e o setor privado.⁵⁹

O Estado também é demonstrado por Jurgen Habermas como um espaço de lutas, no qual os próprios trabalhadores irão lutar para fazer valer seus interesses, contrapondo-se com meios políticos a quem tem poder econômico. Nesse sentido, a estratégia do movimento sindical e dos partidos socialistas constituiu basicamente em se fortalecer na sociedade civil (através dos sindicatos e movimentos sociais) e conquistar o poder de Estado, para lutar contra o mercado dominado pela burguesia e transformar seu poder social em poder político.⁶⁰

⁵⁷ COUTINHO, op. cit., p. 19.

⁵⁸ HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. RJ: Tempo Brasileiro, 1984, p. 169.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 171.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 174.

Nesse sentido, há uma nítida conexão entre a concentração de capital e o crescimento do intervencionismo estatal, inclusive como poderes contravalentes. Entretanto, a mudança não ocorreu apenas de forma quantitativa. O Estado assume, além das atividades administrativas habituais, algumas prestações de serviço que até então eram deixadas à iniciativa privada, coordenando atividades econômicas privadas através de planos de metas, ou se tornando, ele próprio, ativo enquanto produtor e distribuidor, obrigatoriamente ampliando os serviços públicos.⁶¹ Assim, surge uma nova esfera, com concentração de capital e intervencionismo, a partir do processo correlato de uma socialização do Estado e de uma estatização da sociedade.⁶²

A publicidade, base da constituição da esfera burguesa, foi em grande parte espoliada de suas funções originais, se transformando cada vez mais em mera propaganda. Se, anteriormente, a publicidade servia para submeter o dirigente ao julgamento público e tornava as decisões políticas sujeitas à revisão perante a opinião pública, hoje, pelo contrário, a publicidade se impõe com a ajuda de uma secreta política de interesses. Ao invés de uma opinião pública, o que se configura na esfera pública manipulada é uma atmosfera pronta para a aclamação, manipulada, sobretudo, pelo cálculo sócio-psicológico de ofertas endereçadas a tendências inconscientes e que provocam reações previsíveis.⁶³

Assim, tanto o Estado quanto setores da esfera pública se dirigem para os eleitores como consumidores de discursos encobertos, desconstituindo a esfera pública como um espaço de publicização e discussão racional dos problemas e questões de interesse dos cidadãos. Essas transformações ocorridas na esfera pública são especialmente interessantes para o estudo da política externa, na medida em que problematizam o papel e a própria formação de uma “opinião pública” sobre temas internacionais, que pode ser fortemente influenciada pela mídia, pelos formadores “oficiais” de opinião e pelo próprio Estado.⁶⁴

Para a compreensão dos discursos de Estado, é necessário verificar sua dimensão política e, portanto, de luta, no que transparece como natural e universal. Desnaturalizar o discurso é tentar observar o que está em jogo (interesse) quando um discurso é enunciado. Com esse objetivo, Bourdieu nos oferece um aporte teórico para perceber o campo simbólico

⁶¹ Ibid., p. 176- 177.

⁶² Ibid., p. 180.

⁶³ Ibid., p. 235 e 254- 255.

⁶⁴ Sobre a opinião pública e relações Internacionais, ver: MERLE, Marcel. *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília: Editora da Unb, 1981.

como um campo de luta por enunciação e construção da “verdade”, por transformar num interesse público e universal aquilo que é privado e particular.⁶⁵

O Estado, enquanto instituição instituída e instituinte, se institui a si próprio através de diversas operações. Entre essas operações verificamos a naturalização do arbitrário (violência simbólica) e a constituição de um espaço social global que interage, na forma de uma autonomia relativa, com diversos campos constituídos na sociedade. Conforme Bourdieu, o Estado é um espaço social global, um espaço pluridimensional, onde se articulam os diferentes tipos de capital, conferindo uma espécie de metacapital: “O Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre os seus detentores”.⁶⁶ Essa concentração de diversos capitais provoca a emergência de um capital específico, que é o estatal, permitindo ao Estado exercer poder sobre vários campos e vários tipos de capital.

O Estado, desde a sua gênese, teve de afirmar sua força física em dois contextos: no exterior, em relação a outros Estados e, no interior, em relação aos contra-poderes e às resistências das classes dominadas.⁶⁷ Entretanto, além da força física, há a força simbólica, recurso usado de forma ampla e sistemática pelo Estado na formação de seu território, controle social e de sua própria institucionalização. O Estado contribuiu, dessa forma, “para a unificação do campo cultural em determinada unidade territorial. Unificou os códigos lingüístico e jurídico, entre outros, e homogeneizou a comunicação. Assim, o Estado molda as estruturas mentais e impõe princípios de visão e divisão comuns”.⁶⁸

Na concepção de Bourdieu, o Estado é o lugar, por excelência, da concentração e do exercício do poder simbólico - reconhecimento do poder e desconhecimento da arbitrariedade deste poder - e sua posse é percebida como legítima. Para Bourdieu,

“A construção do Estado é acompanhada pela construção de uma espécie de um transcendental histórico comum, imanente a todos os seus sujeitos. Através do enquadramento que impõe às práticas, o Estado instaura e inculca formas e

⁶⁵ BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, SP: Papirus, 1996.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 99.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 101.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 105.

categorias de percepção e de pensamento comuns, quadros sociais da percepção, da compreensão ou da memória, estruturas mentais, formas estatais de classificação”.⁶⁹

Assim, o Estado, depois de constituir determinado discurso, impinge-o na sociedade, na tentativa de organizar as representações e as práticas nos diversos campos. Para compreender o poder simbólico do Estado, é necessário compreender o funcionamento específico do microcosmo burocrático, estudar esses agentes de estado que “sob a aparência de dizer o que ele é, fez o Estado ao dizer o que ele deveria ser, logo, qual deveria ser a posição dos produtores desses discursos na divisão do trabalho de dominação”.⁷⁰

Entretanto, o Estado não age *contra* a sociedade, mas por meio dela. O Estado compõe um universo de luta pelos agentes socializados - e não meros indivíduos, na medida em que esses agentes têm interesses que estão relacionados a outros agentes - em um ou mais campos sociais. Enquanto o Estado luta para ver seus enunciados agirem na sociedade, esse próprio Estado é um campo no qual os agentes interessados lutam pelo monopólio da realização de seus interesses conferem uma forma universal aos seus interesses particulares. Conforme Bourdieu, “A construção do monopólio Estatal da violência física e simbólica é uma construção inseparável do campo de lutas pelo monopólio das vantagens vinculadas a esse monopólio”.⁷¹

Assim, para o estudo da política externa, em especial as condições de sua formulação, é central a percepção do Estado como elemento de mediação entre interesses dos diversos grupos da sociedade civil e, internamente, no próprio Estado. Entretanto, o Estado, longe de ser um agente “neutro” e “isolado”, está ele também sujeito às pressões internas e externas que tentam definir o que tradicionalmente se denomina “interesse nacional”.⁷²

Retomando Fred Halliday, é precisamente a vinculação das disputas políticas ao seu contexto sócio-econômico, que permite mudar o foco na análise das relações internacionais, pois são também percebidas como relações entre formações sociais. Assim o Estado não é mais percebido como uma corporificação do interesse nacional ou da neutralidade judicial,

⁶⁹Ibid., p. 116.

⁷⁰Ibid., p. 121.

⁷¹Ibid., p. 122.

⁷² A noção de “interesse nacional”, de base realista, parte da idéia de que os Estados Nacionais possuem interesses acima dos conflitos sociais. Esses interesses, conforme a teoria realista, muito vinculados à questão do poder no meio internacional, devem ser perseguidos pelos governantes.

mas sim como o *locus* de interesses de uma determinada sociedade ou de uma formação definida por sua estrutura sócio-econômica. Conforme Halliday,

“Identificar até que ponto as classes sociais controlam o Estado, ou estão separadas dele, tem sido uma das questões principais de disputa dentro da área. Da mesma forma, a soberania se torna não um conceito legal genérico, mas a soberania de forças sociais específicas (a sua história é a das formas de poder social e sua legitimação). A segurança é removida da esfera teórica tradicional em que foi colocada e se torna a segurança de determinados grupos sociais, por razões socio-econômicas específicas”.⁷³

Dessa forma, para o estudo da política externa, considera-se aqui como eixo de interpretação mais pertinente entender a origem dos diversos projetos de interesse nacional e as lutas existentes para defini-lo. Para tanto, é necessário compreender o Estado não como sendo um mediador imparcial e defensor do interesse nacional, mas, sim, estando ele próprio sujeito a essas lutas e incorporando, no seu discurso e na sua prática, as lutas pelo poder no bloco hegemônico. Se a política de Estado é o reflexo das lutas intra-Estado e da relação do Estado com a sociedade civil, ela é sempre condizente com um pacto de poder. Para tanto, deve ser levado em conta a serviço de quem (grupo, setor ou classe social) determinada política foi implementada. É, pois, necessário trabalhar com um modelo teórico que abarque também as relações e contradições fundamentais numa sociedade estruturada em classes sociais, como mediação fundamental, embora não exclusiva, para poder entender, então, quais eram as expectativas internas e externas quanto à política exterior.

1.3 - A formulação da política externa e as disputas interclassistas

Considerando a já detectada crescente interdependência entre os países, é problemático tentar encontrar fontes puramente domésticas de formulação de política externa. Não obstante, os constrangimentos externos são recebidos e mediatizados pelas forças políticas internas, num processo dialético complexo, que envolve o Estado e a Sociedade em seus múltiplos setores e dinâmicas próprias.

Como variáveis fundamentais para a compreensão da dinâmica interna do país na formulação da política externa, Alberto Von Klaveren propõe uma tipologia de quatro grandes categorias: *orientação do regime, processo de tomada de decisões, política*

burocrática e liderança.⁷⁴ A categoria de *orientação do regime* é constituída pelas características estruturais e orientações básicas de uma sociedade. O estudioso que se debruça sobre esta variável procura verificar como questões de subcultura política, estratégias de desenvolvimento e tradição podem interferir na formulação de uma política externa.

O estudo do *processo de tomada de decisões* também se concentra nas fontes internas da formulação de uma política exterior. Procura verificar quais os caminhos percorridos e os atores envolvidos na tomada de uma decisão. Constitui um campo de análise amplo, trabalhando com variáveis que influem numa tomada de decisão, como a ocasião, personalidade, contexto organizacional e racionalidade implicada na eleição de determinada atitude. Os Estudos sobre tomada de decisões se desenvolveram nos EUA no contexto da Guerra Fria, e muitos dos seus modelos têm sido contestados para a utilização em outros países. William Hazleton lembra que, em síntese, o processo de tomada de decisão tem como características “1) é coletivo, contínuo e incerto; 2) envolve a inter-relação de grandes organizações e de indivíduos e mostra considerável complexidade em termos dos problemas que se enfrentam e da multiplicidade de participantes; e 3) seus produtos são desarticulados e incrementais”.⁷⁵ Assim, os estudos sobre tomada de decisão tratam de descobrir certos comportamentos em determinados tipos de Estado, mas, em geral, têm sido modestos no seu alcance.

A análise da formulação da política externa, sob a perspectiva da *política burocrática*, considera que ela é o resultado do processo de negociação entre as diversas agências governamentais dotadas de distintos valores e estilos.⁷⁶ Devemos a Max Weber uma caracterização da burocracia, na sua estrutura e funcionamento. De fato, Weber mostrou a tendência do Estado contemporâneo em ampliar e fortalecer sua burocracia. Esta, através da profissionalização e do poder conferido à sua capacidade de gerenciar racionalmente um Estado, tem um poder que concorre com os poderes políticos: “(...) posto que eles alcançam um domínio composto dos recursos mais íntimos da formação das políticas públicas, constroem, com o decorrer do tempo, doutrinas e visões para o melhor manejo destas, as que são socializadas ao conjunto do pessoal por meio dos processos formativos e de capacitação

⁷³ HALLIDAY, Op. cit., p. 74.

⁷⁴ KLAVEREN, Alberto. El análisis de la Política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas. IN: *Análisis y formulacion de la política exterior*. Documento de trabajo n°1. Santiago, Chile. PNUD/CEPAL, 1988. p. 45.

⁷⁵ HAZLETON, William. Los procesos de decisión y las políticas exteriores. IN: *Análisis y formulacion de la política exterior*. Documento de trabajo n°1. Santiago, Chile. PNUD/CEPAL, 1988, P. 23.

⁷⁶ Ibid., p. 54.

que funcionam desde o início da carreira funcional e, finalmente, em virtude de seu número asseguram um predomínio quantitativo que tem também um enorme impacto.”⁷⁷

No âmbito da política externa, o Ministério das Relações Exteriores constitui um corpo burocrático encarregado de auxiliar o Executivo a formular a política externa e também a executá-la. Estes funcionários de carreira têm, em geral, uma visão mais estável em matéria de política exterior se comparados com as equipes políticas. As lutas entre a burocracia (funcionários de carreira) e a política (responsáveis políticos) tende a ocorrer com maior intensidade tanto quanto mais ideologizada for a plataforma de um governo que recém assume o poder. Isso se deve à chamada tendência centrista das burocracias especializadas, ou seja, tendência de se colocar a meio caminho do espectro de ideologias/partidos mais influentes.⁷⁸

Nesta luta de visões sobre a política externa, tende a prevalecer a visão burocrática, em função da capacidade de convencimento em torno dos seus pontos de vista e da capacidade de filtrar propostas contrárias. Dessa forma, a análise sobre a política externa deve contemplar as lutas que o poder burocrático exerce para fazer valer sua opinião e a capacidade de pressão que tais lutas podem exercer. Entretanto, apesar de chamar a atenção para a necessidade de incluir na análise a questão da burocracia, este enfoque sob a formulação da política externa ocorre em um nível muito limitado. O setor burocrático não é o único a formular a política externa, e ainda possui a característica de não ser monolítico. Nesse sentido, é interessante observar na política externa brasileira uma forte memória diplomática, construída em torno da política externa desenvolvida por Rio Branco no início do século XX, reverenciado como um marco fundacional do modelo de inserção internacional do país.

Embora os funcionários de Estado não sejam, em tese, mais do que agentes de execução da política elaborada ao nível das instâncias governamentais, a estabilidade de seu pessoal e a qualidade de seu recrutamento (que varia de acordo com a época e o país) constitui um elemento de continuidade, que contrasta com a instabilidade das orientações governamentais. Nesse sentido, pode-se pensar também em que medida a continuidade pode

⁷⁷MAIRA, Luis. Los escenarios internacionales y el Proceso de Formación de las políticas exteriores. IN: *Análisis y formulacion de la política exterior*. Documento de trabajo nº1. Santiago, Chile. PNUD/CEPAL, 1988, p. 85.

⁷⁸Ibid., p. 86-87

se transformar em imobilismo, principalmente no caso de percepções diferenciadas entre o governo e os funcionários do aparelho de Estado.⁷⁹

Outra possibilidade de enfoque seria estudar a formulação da política externa a partir dos fenômenos de *liderança carismática*. Teria como função estudar a personalidade dos grandes líderes que de fato exercem uma liderança carismática. Segundo Klaveren, este enfoque não adquiriu grande relevância, pois, em geral, há consenso de que fatores de ordem estrutural têm um maior potencial explicativo na área da política exterior.⁸⁰ Entretanto, a tendência acentuada de utilização da diplomacia presidencial nas políticas exteriores nos últimos anos tem conferido ênfase a condução pessoal da política externa e, para tanto, utilizado referenciais da personalidade do mandatário, como um elemento a ser considerado.

O que há para afirmar destes enfoques é seu caráter parcial na análise da formulação de uma política exterior. De fato, eles isolam algumas variáveis e as exploram para tentar resolver algum aspecto da formulação da política externa. Apesar de não se excluírem mutuamente e em geral se complementarem, é necessário construir esquemas teóricos mais abrangentes. Parece também mais pertinente do que se ater aos meandros do processo de formulação de uma política externa, verificar qual o pacto social que permitiu que determinada política fosse implementada. Para tanto, é de primordial importância utilizar um referencial teórico que dê conta da dinâmica da relação que se processa entre as classes sociais na construção de um projeto hegemônico.⁸¹

Para buscar compreender essa relação, serão utilizadas leituras com base gramsciniana, procurando realizar uma distinção no nível de elaboração do discurso político do Estado que está baseado na dicotomia funções dependentes do Estado/funções autônomas do Estado. Luciano Costa Neto propõe essa distinção a partir de dois termos. Apesar de não concordar com os termos escolhidos (Geopolítica e interesse nacional) pelo autor para fazer essa distinção, já que esses termos assumiram uma posição muito específica em seu trabalho, não encontrando paralelo em outros, sua análise permite fazer diversos desdobramentos no estudo sobre a formulação da política externa.⁸²

⁷⁹ MERLE, Marcel. *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília, Ed. Unb, 1981, p. 233.

⁸⁰ KLAVEREN, Alberto. "El análisis de la Política exterior...", Op. cit., p. 57.

⁸¹ Não se está aqui desconsiderando outras dimensões de luta que não contemplam questões de classe, mas privilegiando estas como um dos cortes centrais na formação societal contemporânea.

⁸² No livro: COSTA NETO, Luciano. *Hegemonia e Política de Estado*. Petrópolis: Vozes, 1988.

Seguindo com o mesmo autor, o discurso político do Estado é formado pela combinação de dois discursos paralelos, distintos e contraditórios. O primeiro é o discurso do Estado como uma nação, enunciado através do discurso do interesse nacional; e o, segundo, estabelece o Estado como um país, enunciado através do discurso da doutrina geopolítica. Feita esta separação, Costa Neto afirma que o discurso do interesse nacional é “a condensação momentânea da luta pelo poder dentro do bloco hegemônico. Portanto, a enunciação deste discurso do interesse nacional resultante é dependente da dinâmica da luta pelo poder dentro do bloco hegemônico e, conseqüentemente, flexível e sujeito a mudanças por variáveis endógenas”.⁸³

Por outro lado, o discurso da geopolítica (Estado como país) é o resultado das relações do que o país estabelece com outros Estados. Este discurso, então, existe praticamente de forma autônoma da dinâmica da luta pelo poder dentro do bloco hegemônico. Dessa forma, o discurso geopolítico é flexível apenas à dinâmica das relações internacionais, constituindo-se por variáveis exógenas.⁸⁴ Mais adiante, distinguindo as chamadas funções dependentes e funções autônomas do Estado (em relação à sociedade civil), Luciano Costa Neto procura distinguir o papel do Estado na formulação da política externa.

Entre as funções dependentes do Estado estão a enunciação, implementação e imposição do discurso do interesse nacional. Os intelectuais dos aparatos políticos do Estado têm todas estas funções, menos a de elaboração do discurso do interesse nacional. A elaboração deste discurso é, pois, “o resultado da dinâmica da luta pelo poder entre as facções do bloco de poder, que inclui o resultado das negociações ou concessões que o bloco de poder estabeleceu com os setores dependentes e associados”.⁸⁵ Uma elaboração bem sucedida é aquela que cria a convicção de que os membros de cada setor social estão representados. Porém, “essa elaboração e luta de classes não se dá na estratosfera, ela se localiza na luta política diária entre o executivo, o parlamento e o sistema de *lobbies* extraparlamentares.”⁸⁶

Continuando com Costa Neto, entre as funções autônomas do Estado estão a formulação, implementação e imposição do discurso da doutrina geopolítica de um país. São também executadas pelos intelectuais através dos aparatos políticos autônomos do Estado. O

⁸³Ibid., p. 43.

⁸⁴Ibid., p. 43.

⁸⁵Ibid., p. 45.

⁸⁶Ibid., p. 46.

discurso geopolítico é o resultado das relações que um país tem com o sistema internacional e depende essencialmente da dinâmica deste. Constitui-se, assim, a partir da avaliação da realidade internacional e da posição do país nela. É em função do constrangimento externo que o discurso geopolítico pode apenas ser formulado, e não elaborado, como o discurso do interesse nacional. O Estado deve garantir a impermeabilidade do discurso geopolítico da dinâmica da luta pelo poder. Desta forma, a formulação do discurso geopolítico é tarefa exclusiva do Executivo, auxiliado pelos intelectuais em Relações Exteriores e do Alto Comando das Forças Armadas. A implementação do discurso geopolítico é levada a termo pela diplomacia.⁸⁷

Para se verificar qual é a autonomia relativa do Estado em determinada formação social, é necessário determinar como se articulam os dois discursos do Estado. Sobre esta questão, Luciano Costa Neto afirma que o Estado, “através da articulação de seus dois discursos, possui um grau maior ou menor de autonomia de suas respectivas bases sociais”.⁸⁸ O bloco de poder rende-se mais facilmente às funções autônomas do Estado quando possuem uma lealdade comum ao discurso geopolítico do Estado. Uma consideração muito importante, apontada por Costa Neto, é o caráter que assume um bloco de poder onde opera uma burguesia associada muito forte (principalmente em países subdesenvolvidos): nestes casos a lealdade ao discurso geopolítico do Estado é menor e, portanto, menor a autonomia relativa do Estado. Este deverá submeter-se mais facilmente ao discurso do bloco hegemônico de poder.

Entretanto, o Estado tem a capacidade de veto sobre questões internacionais baseado na lealdade que as frações de bloco de poder lhe atribuem e no reconhecimento que estas frações de poder têm na capacidade do Estado de julgar qual é a melhor decisão. Assim, “As frações de classe no bloco de poder precisam de uma instância superior a estas mesmas para estabelecer tal julgamento: esta instância é o Estado, e aquela capacidade para julgamento dos interesses de todas as classes sobre geopolítica é a medida de sua relativa autonomia. Este atributo crucial, de possuir em última análise o direito de julgar, é o que constitui a especificidade da autonomia relativa do Estado em relação ao bloco hegemônico”.⁸⁹ Mesmo assim, essa autonomia é relativa, porque as ações do Estado não podem provocar a alienação

⁸⁷Ibid., p. 50.

⁸⁸Ibid., p. 58.

⁸⁹Ibid., p. 60.

do bloco de poder: “O Estado, eventualmente, mesmo tomando uma ação diplomática puramente motivada pela lógica geopolítica, precisa oferecer algum grau de justificativa daquela ação para os interesses do bloco de poder, mesmo se essa justificativa, baseada no interesse econômico nacional, venha mais tarde a ser provada como falsa.”⁹⁰

Já Marcel Merle compreende que, através dos mecanismos constitucionais e das forças políticas, aparece o papel desempenhado nas relações internacionais pelo Estado. Em uma perspectiva exclusivamente jurídica, poderia se admitir que os governantes exercem uma “arbitragem” entre todas as influências que pesam sobre a elaboração da política externa. Mas nem sempre isso ocorre assim. De acordo com Merle, “existem campos e também circunstâncias onde a decisão tomada pelos governantes foi de fato ditada pela facção ou facções que conseguiram impor-se ao abafar a voz de seus adversários”⁹¹ Assim, em vez de falar em arbitragem, Merle afirma que o melhor seria empregar o termo “resultante” para qualificar a decisão de um Estado e que servirá para caracterizar o comportamento deste no cenário internacional.

Dessa forma, continuando com Merle, a interposição do Estado nas Relações Internacionais é uma ficção necessária no plano jurídico, que constitui, antes de tudo, uma tela, que serve para esconder,

“(…) às vezes o poder de um homem ou de uma pequena equipe, às vezes a influência de uma casta profissional ou de um grupo de interesse, às vezes o triunfo de uma paixão coletiva, às vezes as hesitações da opinião e as indecisões da classe política. Portanto, para compreender o papel desempenhado por cada Estado nas Relações Internacionais, é preciso comprovar, caso por caso, todos os mecanismos e todas as molas que participam do processo decisório. Eis porque o estudo da política exterior nunca pode ser dissociado da política interior”.⁹²

Uma questão interessante seria verificar se a política resultante (a implementação de uma política externa) é uma combinação de interesses, que diluiria a política em uma “média” entre os vários interesses em conflito, ou a imposição parcial ou total de um grupo de interesse em uma determinada questão. Assim, poderiam existir grupos cujos interesses prevaleceriam em determinados assuntos, enquanto outros interesses prevaleceriam em outros assuntos. O Estado poderia, dessa forma, executar uma política externa compensatória,

⁹⁰Ibid., p. 64.

⁹¹MERLE, Marcel. Sociologia das Relações Internacionais. Op., cit., p. 246.

⁹²Ibid., p. 246-247.

contemplando ou fazendo prevalecer a vontade de um grupo de interesse em um determinado assunto, como forma de contrabalançar (ou compensar) o demérito de seus interesses em outros assuntos. No caso da política externa do governo Cardoso, a política compensatória ajuda a explicar opções e decisões contraditórias, porque estão amparados em forças políticas divergentes. A problematização de como diversos grupos tentam fazer valer seus interesses através de disputas na sociedade civil será abordada mais adiante.

Conforme Marcel Merle, para os governos nacionais, tudo demonstra que a política interior toma a dianteira sobre a política exterior, salvo em casos excepcionais que coloca em jogo a existência da nação, como a guerra. A primazia colocada sobre problemas internos ocorre porque “tem de responder perante uma opinião pública que faz prevalecer instintivamente o imediato sobre o mediato, o curto prazo sobre o longo prazo.”⁹³ Mas o Estado, cada vez mais pressionado também pelos desafios internacionais, é compelido a responder nestas duas esferas. De acordo com Merle, “é no interior desta margem estreita mas irredutível que se situa a função do Estado: não mais a de um agente soberano e todo poderoso, mas a de um mediador entre as sociedades fechadas que as nações ainda são e a sociedade global que emerge lentamente sob o impulso de fatores que fogem sempre mais ao controle dos Estados”⁹⁴

Merle conclui que, se essa análise for exata, pode-se tirar duas conclusões. A primeira é que qualquer análise da política exterior deve levar em conta a ambivalência das funções exercidas pelo Estado. A não ser em questões muito específicas, a racionalidade dos comportamentos não pode ser considerada apenas na posição dos atores governamentais. É tamanha a pressão dos fatores de origem interna que toda a decisão de política exterior põe em jogo sua dupla racionalidade. A irracionalidade ou incoerência aparente de uma conduta externa encontra muitas vezes sua explicação numa lógica ou coerência interna. A segunda é relativa à capacidade dos governantes e da opinião pública apreciarem devidamente a realidade do sistema internacional ao mesmo tempo em seus legítimos interesses.⁹⁵

Já Fred Halliday afirma que a política do Estado, executada em duas frentes, se conduzida com sucesso, pode funcionar para beneficiar seus dirigentes. Entretanto, essa dupla dimensão envolve igualmente riscos: “Um estado que coloca pressão indevida sobre a sua

⁹³ Ibid., p. 360.

⁹⁴ Ibid., p. 360

⁹⁵ Ibid., p. 361

sociedade para mobilizar recursos para a competição internacional pode provocar uma reação intensa e ser derrubado”.⁹⁶ Por outro lado, a busca de uma política domesticamente vantajosa pode levar um Estado para conflitos com outros Estados. Entretanto, seguindo com o autor, a perspectiva bidimensional da atuação do Estado indica que,

“Para todos os atores dentro de uma sociedade específica a dimensão internacional é importante para a condução de políticas e promoção de conflitos. (...) muito das relações internacionais pode ser percebido, portanto, como a internacionalização dos conflitos domésticos, das relações entre o Estado e a sociedade”.⁹⁷

Em síntese, para apreender, de forma ampla, o processo de formulação da política externa é necessário trabalhar com as diversas esferas do Estado que a formulam - executivo, serviço diplomático, Forças Armadas, setores econômicos - e as esferas da sociedade civil que procuram, através do Estado, manter, ampliar ou alcançar o poder hegemônico. A noção de sociedade classista deve ser também complementada pela visualização da luta pelo poder interburocrática que ocorre no Estado. Um discurso (e uma prática) de política externa hegemônicas são o resultado de uma complexa luta dentro do Estado - considerando sua relativa autonomia - e fora do Estado, nas pressões que a sociedade civil exerce, através do bloco de poder hegemônico, para fazer valer os seus interesses.⁹⁸ Nesse contexto, convém analisar a relação entre o Estado e a sociedade civil na formulação da política externa.

1.4 - A sociedade civil e os “novos atores” na formulação da política externa

Verifica-se, nos últimos anos, com o crescimento das organizações sociais, o fortalecimento de temas que antes não eram tratados como “grande política”, bem como um deslocamento das questões políticas do Estado para a sociedade civil. As organizações sociais, consideradas por muitos analistas como os “novos atores” da política, inclusive têm colocado em xeque a noção de sociedade civil, provocando um debate sobre qual o seu papel neste espaço. Convém agora mapear algumas construções teóricas de sociedade civil e verificar suas possibilidades analíticas para o estudo da política externa.

⁹⁶ HALLIDAY, Op. cit., p. 98.

⁹⁷ Ibid., p. 98.

⁹⁸ Sobre as relações do Estado com a Sociedade Civil, ver: GRAMSCI, Antônio. *Os intelectuais e a organização da Cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979; GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado*

A sociedade civil, na concepção de Marx e Gramsci, representa o momento ativo e positivo do desenvolvimento histórico. A diferença é que, em Marx, esse momento é estrutural, enquanto que para Gramsci esse momento é superestrutural. A superestrutura está dividida em dois grandes planos: a sociedade civil (campo privado) e a sociedade política (campo estatal). Gramsci, assim, procede a uma reavaliação da sociedade civil, observando que esta participa ativamente na conformação das superestruturas.⁹⁹ O efeito teórico do deslocamento da sociedade civil para a superestrutura ocorre em dois movimentos. Em primeiro lugar, considera que as disputas interclassistas também ocorrem fora da esfera da produção. Em segundo, revela a dinâmica da superestrutura, na sua capacidade de construir realidades, de mediar sujeitos e estruturas, de interferir ativamente na própria estrutura social. Assim, Gramsci ponderou sobre a complexidade das relações entre estrutura e superestrutura - que numa interação orgânica formam um bloco histórico.

Neste momento da análise, Gramsci lança mão do conceito de intelectuais, que, na luta interclassista e intraclassista (entre frações do mesmo grupo hegemônico) superestrutural, representa elemento com capacidade de oferecer coesão a um determinado grupo. Mesmo admitindo que todos os homens são intelectuais, Gramsci afirma que elaborou esse conceito para analisar a função que determinados agentes sociais executam na sociedade: elaborar um discurso que possibilite a coesão ou o consenso. Assim, nem todos os homens desempenham na sociedade a função de intelectuais.¹⁰⁰

Os intelectuais podem estar na defesa da nova classe que aspira ao poder ou na que detém o poder (orgânicos) assim como a serviço de uma classe que está perdendo ou perdeu o poder (tradicionais). Mas, de fato, todos os grupos sociais precisam de intelectuais. Conforme Gramsci:

“Uma das mais marcantes características de todo o grupo social que se desenvolve no sentido do domínio é sua luta pela assimilação e pela conquista ‘ideológica’ dos intelectuais tradicionais, assimilação e conquista que são tão mais rápidas e eficazes quanto mais o grupo em questão elaborar simultaneamente seus próprios intelectuais orgânicos”.¹⁰¹

moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968; e, BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

⁹⁹BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982. p. 32.

¹⁰⁰GRAMSCI, Antônio. *Os intelectuais e a organização da Cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. p. 07.

¹⁰¹Ibid., p. 09.

A defesa gramsciana do marxismo é realizada combatendo também o economicismo de alguns intérpretes marxistas. Conforme Gramsci, “(...) como disse Engels, é cômodo para muitos acreditar que podem ter, a baixo preço e sem nenhum esforço, ao alcance da mão, toda a História e todo o saber político e filosófico concentrado na mão de algumas formulazinhas”.¹⁰² Em tal análise, completa, “ignorou-se ainda outra proposição da filosofia da práxis: aquela segundo a qual as ‘crenças populares’ ou as crenças do tipo das crenças populares têm a validade das forças materiais”.¹⁰³ A partir dessa proposição - a validade das crenças - Gramsci abre um campo de análise e também de luta política. As superestruturas são entendidas como elemento importante, mediatizado e mediatizador, possuidoras de autonomia relativa, na constituição de uma formação econômico-social.

No estudo da relação de forças, deve ser conhecido o momento da relação de forças políticas. Estas podem ser analisadas a partir de vários graus: 1) o elemento econômico corporativo; 2) consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social; e 3) na fase mais abertamente política, “aquela em que se adquire consciência de que os próprios interesses corporativos, no seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados”.¹⁰⁴ Essa fase assinala a passagem da estrutura para a esfera das superestruturas complexas: “(...) é a fase em que as ideologias germinadas anteriormente se transformam em ‘partido’, entram em choque e lutam até que uma delas, ou pelo menos até uma combinação delas, tende a prevalecer, a se impor, a se irradiar em toda a área social, determinando, além da unidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral”.¹⁰⁵

Para Gramsci, a hegemonia consiste essencialmente em direção. Essa direção é exercida através da coesão ou do consenso, sendo resultado de disputas tanto no plano estrutural quanto no plano superestrutural. A classe que alcança e mantém sua hegemonia o faz precisamente porque pode convencer, fazer acreditar, ou transformar teses em realidades: “E depois, o que é que se mede? Mede-se exatamente a eficácia e a capacidade de expansão e de persuasão das opiniões de alguns, das minorias ativas, das elites, das vanguardas, etc. Isto é, a sua racionalidade ou historicidade ou funcionalidade concreta”.¹⁰⁶ Quanto ao Estado, este

¹⁰² GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 37.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 37.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 50.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 50.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 88.

é também o resultado das lutas que se processam na sociedade civil. Permeado pela luta de classes, “(...) Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo de seus dominados”.¹⁰⁷

Muito próximo da análise de Bourdieu, Gramsci afirma que os produtos sociais e intelectuais são inculcados pelo Estado a toda a sociedade, a partir do que resultou das lutas e das imposições da classe dirigente. Mas essa sociedade recebe estes produtos (representações, imagens e discursos) e os reelabora, inviabilizando a completa dominação: “O direito não exprime toda a sociedade (pelo que os violadores do direito seriam seres anti-sociais por natureza, ou débeis mentais), mas a classe dirigente, que ‘impõe’ a toda a sociedade aquelas normas de conduta que estão mais ligadas à sua razão de ser e ao seu desenvolvimento”.¹⁰⁸

Tanto o Estado quanto a sociedade civil são para a política as “trincheiras” da guerra, cada uma representa um momento parcial de uma única guerra, nas lutas pela hegemonia.¹⁰⁹ Assim, vemos que, para Gramsci, as relações de força numa dada sociedade podem ocorrer tanto no Estado quanto na sociedade civil. O que um grupo necessita para ter poder é construir sua classe de intelectuais orgânicos, comprometidos em dar a esse grupo uma função dirigente. Essa direção é o resultado de coesão ou consenso. A classe que alcança e mantém sua hegemonia o faz precisamente porque pode convencer, fazer acreditar, que é dela o papel de classe dirigente e conseguir fazer valer seu interesse particular ser visto como um interesse geral.

A visão dual (Estado e Sociedade Civil), oferecida pelas interpretações de Gramsci, tem sofrido críticas pelo excesso de peso dado à uma relação coerente e subordinada entre ambas as esferas e por uma pretensa inclusão da economia na sociedade civil, sem fazer distinção entre as diferentes lógicas destas duas últimas esferas. Assim, Cohen e Arato afirmam a superioridade de uma estrutura de três partes para entender a sociedade civil (separando sociedade civil, economia e Estado), argumentando que o modelo dicotômico, qualquer que sejam seus méritos relativos para descrever a época liberal clássica, não pode descrever nem as forças que se encontram por trás de sua transformação nem a nova estrutura da sociedade. Na realidade, discorda-se aqui de que Gramsci tenha incluído a economia na

¹⁰⁷Ibid., p. 87.

¹⁰⁸Ibid., p. 152.

¹⁰⁹Ibid., p. 92.

sociedade civil, já que a economia faria parte da infra-estrutura enquanto a sociedade civil faria parte da superestrutura. Esta seria dividida em dois campos: Estado e Sociedade Civil. Mas devemos concordar com Cohen e Arato no peso dado à dominação e a coerência na sociedade civil e nas relações entre as diversas esferas. Conforme Cohen e Arato, o modelo Estado e Sociedade (com esta agregando a economia e a sociedade civil), defendido pelos teóricos liberais, segue sendo reducionista.¹¹⁰

Para Cohen e Arato, é necessário uma teoria capaz de considerar tanto a promessa quanto a ameaça da sociedade civil. O modelo teórico de sociedade civil para Cohen e Arato está baseado na distinção feita por Habermas entre dois subsistemas (economia e Estado) e o mundo da vida, com lógicas diferenciadas, no qual o mundo da vida pode ser traduzido sem distorção como sociedade civil. As vantagens da utilização deste modelo estão baseadas essencialmente na substituição da noção de fusão de funções para a de relações insumo-produto cada vez mais complexas, aumentando a autonomia e a interdependência. A segunda vantagem desta estrutura sobre os modelos dualistas é que “permite clarear as inter-relações estruturais entre a sociedade civil, a economia e o Estado, terminando com a correlação ideológica um a um da sociedade civil com a esfera privada e do Estado com a esfera pública”.¹¹¹ Entretanto, esse modelo requer um cuidado teórico, buscando tanto evitar a fusão de categorias como a sua completa diferenciação, pois simplificaria movimentos e interações importantes entre as várias esferas. Conforme Cohen e Arato, “Em realidade, a tipologia de um modelo em três partes tenta evitar uma visão simplista da sociedade contra o Estado. O faz assim evitando a identificação da economia e da sociedade, do poder econômico e do estatal, ou dos interesses econômicos e os do Estado. Todas essas identificações continuam refletindo constelações históricas transitórias”.¹¹²

Sem adotar as ilusões de um fundamentalismo antipolítico e econômico, o modelo tripartite permite uma avaliação crítica tanto do modelo do Estado de Bem-estar (que tende a colonizar a sociedade civil, conforme Habermas), como o modelo neoliberal (que tende a privatizar a esfera estatal). Mas também é importante evitar a supervalorização da sociedade civil e detrimento do próprio Estado, já que este tem funções que não podem ser adequadamente substituídas pela sociedade sem gerar fragmentação e uma sobrecarga de

¹¹⁰ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 478-479.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 484.

¹¹² *Ibid.*, p. 496.

“processos democráticos”, desacreditando a própria democracia e a associando com a desintegração política.¹¹³

Nesse Sentido, Michael Walzer trabalha com o que ele denomina de “paradoxo da sociedade civil”, afirmando que o erro principal dos defensores da sociedade civil, que a supervalorizam pelo seu potencial democrático, é sugerir que o pluralismo é auto-suficiente e auto-sustentável. Entretanto, conforme Walzer, o potencial democrático não está garantido pela sociedade civil, mas num arranjo social entre a sociedade civil, o Estado e o mercado. As redes de associações da sociedade civil incorporam, mas não podem dispensar, as agências do poder estatal.¹¹⁴

Assim, esse é o paradoxo do argumento da primazia democrática da sociedade civil. Esta, deixada por si mesma, gera relações desiguais de poder, o qual somente o Estado pode desafiar, tornando-se indispensável tanto quanto as redes associativas, que resistem aos impulsos organizativos dos burocratas estatais. Somente um Estado democrático pode sustentar uma sociedade civil democrática e vice-versa.¹¹⁵ O autor defende uma perspectiva de “associativismo crítico”, evitando abordagens simplistas e respostas unitárias na resolução da questão democrática, devendo-se evitar o não engajamento na comunidade, a passividade em relação ao Estado, a exclusão do mercado e as rancorosas posturas nacionalistas.¹¹⁶

O modelo tripartite é especialmente interessante quando pensamos que cada parte (economia, sociedade civil e Estado) pode ter projetos diferenciados em relação à política externa do país, como tem ficado demonstrado nas edições do Fórum Social Mundial no qual diversos movimentos associativos realizaram críticas ao sistema internacional vigente e à política externa do Brasil, como, por exemplo, em relação às negociações da ALCA. Por outro lado, o modelo tripartite revela as múltiplas formas de conflitos, alianças, interesses e adesões que podem ser realizadas entre os diversos atores e diversas esferas para o debate sobre as relações internacionais e a política externa. O resultado da política externa, como qualquer política, pode ser instável e precário, dependendo do jogo político e dos interesses em jogo. Entretanto mesmo reconhecendo as lógicas de cada esfera do modelo tripartite, é importante ressaltar que cada esfera não possui completa autonomia, sofrendo múltiplas

¹¹³ Ibid., p. 523.

¹¹⁴ WALZER, Michael. The civil society argument. IN: BEINER, R. *Theorizing citizenship*. New York: New York Press.

¹¹⁵ Ibid., p. 170.

¹¹⁶ Ibid., p. 172.

determinações. Assim, tal como não se pode cair num determinismo político e social, também não se pode cair num determinismo econômico.¹¹⁷

Recentemente, a globalização tem sido uma expressão empregada para definir o quadro geral das relações internacionais. Associada a essa noção argumenta-se que as relações comerciais e financeiras se tornaram mais importantes do que as questões relativas à segurança internacional e que o Estado está deixando de ser o ator central nas relações internacionais e na própria organização das sociedades, transformando-se em uma instituição anacrônica. Em que medida essas percepções captam adequadamente as forças que definem a agenda internacional neste início de século e de milênio?

Cada vez mais o sistema internacional adquire maior grau de complexidade, com a diversificação e o aumento do número de atores. Os Estados nacionais tinham a quase exclusividade das relações internacionais. Com a transnacionalização da economia e seus reflexos na comunicação e na política, foi ampliada a interface ou comunicação externa de organizações, grupos e, até mesmo, indivíduos. O processo de transnacionalização tem provocado o aumento da velocidade da informação e o barateamento do seu custo, mas também o aumento da possibilidade de um problema local se transformar em um problema global. Conforme James Rosenau, os cidadãos dispõem agora de um número maior de canais para expressar seus interesses, equipados com uma capacidade maior de modelar cenários e perceber a melhor forma de como as micro-ações podem se transformar em resultados coletivos:

“A bifurcação das estruturas globais, o advento de novos critérios de legitimidade e de autoridade e a evolução paralela de mecanismos de governança não associados a governos formais lhes proporcionam uma variedade de novos pontos de acesso ao rumo dos acontecimentos. Podem unir-se a movimentos sociais, contestar sua liderança, promover protestos para apoiar outros grupos, vistos pela televisão, que estão envolvidos no exterior em campanhas relevantes para seus objetivos próprios, participar de empreendimentos cooperativos destinados a aprofundar seus vínculos com outros países; enfim, dedicar-se a um grande número de atividades que os ligam à dinâmica de um modo cada vez mais interdependente”.¹¹⁸

¹¹⁷ Uma interessante obra, que discute a relação entre os movimentos sociais e o Estado no processo de integração econômica foi organizado por Ives Chalout e Paulo Roberto de Almeida: CHALOULT, Ives; ALMEIDA, Paulo Roberto. (orgs). *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: LTr, 1999.

¹¹⁸ ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernst-Otto. (orgs.) *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 380.

Para Rosenau, a constituição de uma “opinião pública mundial”, associada à capacidade crescente das organizações não-governamentais de mobilizarem lealdades além fronteiras e de influenciarem as políticas dos Estados e as relações entre eles, tem provocado uma inflexão em que o pólo do poder internacional está passando dos Estados para as sociedades. Conforme o autor,

“Regimes internacionais podem ser definidos como conjuntos de princípios implícitos e explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos atores (...) para uma determinada área das relações internacionais. (...) Nesse sentido, são entendimentos mais especializados relativos a atividades bem definidas. A governança se refere a uma perspectiva mais global desse fenômeno. A idéia de governança sem um governo é um questionamento sobre como as funções habitualmente associadas à governança são executadas, na política mundial, sem instituições governamentais”.¹¹⁹

Nessa obra coletiva, transpassa a ênfase dada pelos autores no transnacionalismo. Os autores não parecem nutrir simpatias pelas abordagens realista e marxista do sistema internacional. De fato, desde os anos 1960, diversos intelectuais buscam fornecer alternativas de estudo das relações internacionais que desafiassem a hegemonia do realismo – com sua análise centrada sobre a soberania do Estado. Embora por muitos momentos tenham alguma aproximação temática com o marxismo, em especial na análise da economia política internacional, também evitaram um contato maior com este. O resultado foi um conjunto de teorizações sobre o aspecto transnacional e interdependente das relações internacionais, buscando a comprovação empírica para sua hipótese central: a de que o Estado e a sociedade estão cada vez mais interligados. Nesse sentido, é necessário qualificar os atributos em disputa do que vem a ser a governança global.

Conforme Carlos Arturi, a noção de governança é polissêmica e quase sempre marcada por forte conteúdo normativo e prescritivo. Esta noção frequentemente vem acompanhada de adjetivos como "boa" ou "democrática", e muitas vezes é considerada complementar à regulação pelo mercado global. Sua origem encontra-se no mundo empresarial, designando a articulação cada vez mais complexa entre empresas de grandes grupos econômicos, e posteriormente foi incorporada ao jargão das instituições intergovernamentais e internacionais, como FMI e Banco Mundial, “sob a denominação de ‘boa governança’, para referir-se ao conjunto de relações entre estas entidades e os governos e

¹¹⁹ Ibid., p. 19-20.

ONGs locais no intuito de obter uma eficiente execução de programas de ajustamento preconizadas ‘de cima para baixo’ aos países em desenvolvimento.”¹²⁰

Continuando com Arturi, um dos principais estímulos para o debate sobre governança tem sido justamente a busca de uma mundialização "positiva", alicerçada em espaços públicos democráticos, que não constitua apenas mera reação à globalização econômica. Dessa forma, os críticos à globalização neoliberal tem disputado o conceito e a prática da governança global, no intuito de orientá-la para a discussão de espaços e processos democráticos e participativos em escala internacional, envolvendo organizações estatais, não governamentais e internacionais. Conforme o autor: “O avanço da democracia em escala internacional, a disseminação de experiências de gestão mais participativas e a constituição de fóruns de debate alternativo para a construção de uma governança mundial, não nos permitem, todavia, ignorar os problemas e os desafios que constroem uma eventual governança democrática mundial”.¹²¹

Contudo, se são identificadas inúmeras situações pelas quais o Estado perdeu sua proeminência, também são apontadas outras que mostram seu fortalecimento e manutenção.¹²² Ponderando sobre a representatividade e as formas de participação da governança, Ali Kazancigil lembra que até o momento a governança global tem se baseado em interesses de investidores internacionais, com pouca consideração dos interesses sociais. Ainda não há instituições representativas no cenário global, pois a democracia está territorialmente alicerçada e os cidadãos expressam suas escolhas políticas dentro de limites nacionais e sua projeção ocorre através do Estado Nacional.¹²³

De acordo com Andrew Hurrell, o sistema de Estados não é a única estrutura da ordem mundial. Diversos argumentos poderosos, embora muitas vezes exagerados, avaliam a globalização como retirando poder, autoridade e identidade dos Estados. Conforme o autor,

“Por um lado, muitas das forças socializantes mais vigorosas do mundo político contemporâneo não emergiram do sistema estatal, mas dos mercados e

¹²⁰ ARTURI, Carlos. *Governança Democrática Mundial: problemas teóricos e desafios práticos*. 3º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói, 2002, p. 03.

¹²¹ Ibid., p. 04.

¹²² HALLIDAY, Fred. Op., cit., p.89. Ver também: WALTZ, Kenneth. Globalization and governance. *Political Science and Politics*. Vol. XXXII, Num.4, december, 1999, p. 693-700.

¹²³ KAZANCIGIL, Ali. A regulação social e a governança democrática da mundialização. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos e GERMAN, Solinís. (Orgs) *Democracia e Governança mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ UNESCO, 2002, p. 54.

do poder de seus atores dominantes. Por outro lado, enquanto a sociedade civil transnacional é, ela mesma, um cenário contestado e conflituoso, grupos dentro deste cenário se tornaram personagens centrais na política da governança global.”¹²⁴

O autor então se pergunta até que ponto, fora do sistema interestatal, existem instituições ou estruturas institucionalizadas sustentando a ordem? Existem funções mantenedoras da ordem, antes assumidas pelos Estados e atualmente não realizadas por ninguém? O autor procura responder essas questões sem recorrer a um estadocentrismo, nem negligenciando as fragilidades manifestas dos Estados, argumentando que as estruturas alternativas mais óbvias para a nova ordem global permanecem, ou relativamente frágeis (como no caso da sociedade civil transnacional), ou normativamente falhas (como no caso dos mercados pouco regulados).¹²⁵

Conforme Hurrell, os debates sobre a ordem mundial ou global não chegam a sugerir ser desejável ou viável um total abandono do sistema de estados nacionais. Na realidade, os numerosos apelos para uma reformulação dos conceitos de soberania e de não intervenção têm sido constantes e mostram sua relevância. Com as reivindicações de independência absoluta diluídas, verifica-se que cada vez mais os Estados têm tido seu poder restringido pela ampliação do Direito e das instituições internacionais. Entretanto, as demandas para o cumprimento das normas internacionais tem levantado diversos problemas, como a legitimidade e a capacidade para sua efetivação. Por outro lado, existem diversos riscos que os Estados têm de enfrentar nas atuais condições internacionais sobre a governança global, como “(...) as dificuldades de legitimidade; os limites do que pode ser obtido por coerção; a escala em que a promoção dos assim chamados ‘valores globais’ pode criar novas formas de hierarquia”.¹²⁶

Dessa forma, é importante reconhecer a importância crescente dos atores sociais no processo de formulação da política externa, mas sem abandonar a proeminência do Estado sobre estas questões. Conforme Fred Halliday, a relação do Estado com a Sociedade é constantemente afetada pelo internacional. Ambos, o Estado e a sociedade, procuram ganhar apoio para seus conflitos internos em fontes internacionais.¹²⁷ No estudo da política externa

¹²⁴ HURRELL, Andrew. Sociedade Internacional e governança global. In: *Lua Nova: Revista de cultura e política*. São Paulo: Cedec, N. 46, 1999, p. 61.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 61.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 74.

¹²⁷ HALLIDAY, Fred. *Op. cit.*, p.100.

brasileira dos anos 1990, é importante verificar como os atores sociais (em especial dos movimentos sociais) construíram, tanto agendas próprias de atuação internacional, buscando relações de solidariedade com atores externos, quanto modificaram a agenda da política externa brasileira, tentando fazer valer seus interesses. Quando nos referimos aos atores sociais, estes podem ser tanto trabalhadores quanto empresários, bem como grupos identitários diversos.

Em síntese, a ampliação e o fortalecimento dos movimentos sociais nas últimas décadas, o processo de transnacionalização da economia e o relativo questionamento do monopólio do Estado sobre assuntos internacionais, têm colocado como desafio teórico a compreensão desses fenômenos e sua articulação no processo de formulação da política externa dos Estados. Nesse sentido, a diferenciação tripartite entre Estado, Economia e Sociedade Civil pode auxiliar na compreensão dos múltiplos lugares em que os atores políticos podem atuar e formular seus projetos diferenciados em relação à política externa do país. Da mesma forma, o estudo das lutas pelo controle da dimensão externa da política pode evidenciar seus atores, seus interesses e suas inter-relações.

Dessa forma, embora o Estado tenha o monopólio sobre a política externa, ele não a formula isoladamente, pois a política externa enunciada constitui a síntese hegemônica de relações que se estabelecem no Estado e na sociedade civil. Para o estudo da política externa, em especial as condições de sua formulação, é central a percepção do Estado como elemento de mediação entre interesses dos diversos grupos da sociedade civil e internamente no próprio Estado. Entretanto, é exatamente através do Estado que também se pode evitar a fragmentação de interesses e a completa fragmentação social. Utilizando tanto a coesão como o consenso, os discursos do Estado se propõem uma síntese hegemônica e conferem coerência a discursos díspares. Contudo, o Estado, longe de ser um agente “neutro” e “isolado”, está ele também sujeito às pressões internas e externas que tentam definir o que tradicionalmente se denomina “interesse nacional”. Portanto, reforça-se aqui a necessidade de compreensão da origem dos diversos projetos de interesse nacional e as lutas existentes para defini-lo na análise dos discursos e práticas da política exterior de um País.

Assim, esta pesquisa tem como um dos seus eixos interpretativos verificar os condicionamentos internos da formulação da política externa, procurando verificar as posições de diversos atores sociais e estatais na luta pela definição dessa política. Por outro

lado, procurará verificar as demandas e constrangimentos externos (internacionais), que também provocam uma contínua reformulação da percepção do sistema internacional e da política externa brasileira. Esses dois eixos de análise serão trabalhados no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

OS CONDICIONAMENTOS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Neste capítulo, procurar-se-á demonstrar as principais variáveis que condicionaram a formulação da política externa brasileira durante o período tratado. Partindo das premissas já apresentadas no capítulo anterior, e com base na necessidade de se perceber as dinâmicas políticas intrínsecas a qualquer atividade estatal, este capítulo deverá abarcar, assim, os condicionamentos internos e externos à formulação da política exterior do Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

2.1- O contexto internacional pós-Guerra Fria e a nova agenda internacional

Não se pretende, neste segmento do trabalho, fazer uma exaustiva análise do sistema internacional vigente na década de 1990 – que, por si só, já demandaria uma pesquisa à parte. Busca-se, isso sim, situar o leitor nas principais questões internacionais desta época, como forma de se identificar os pontos de cruzamento entre a política externa brasileira e o sistema internacional. Ou seja, para verificar os condicionamentos ou constrangimentos internacionais na formulação da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. É necessário frisar que não serão, aqui, trabalhados, em profundidade, temas muito específicos relativos aos principais países do sistema internacional; tais questões aparecerão, quando necessárias, nos próximos capítulos, na análise das relações bilaterais, regionais e multilaterais.

O sistema internacional dos anos 1990 foi marcado essencialmente pelo fim da Guerra Fria, com o fim dos regimes socialistas no Leste Europeu, a queda do Muro de Berlim (1989) e a desestruturação da União Soviética (1991), bem como a formação de blocos econômicos, maior internacionalização do capital (centralização e concentração internacional de capital) e pelo acirramento do processo de globalização. Nesse sentido, profundas modificações

marcaram o cenário internacional na década de 1990, configurando o que alguns analistas denominaram de Nova Ordem Mundial.

O processo de globalização e formação de blocos supranacionais está intimamente ligado às transformações econômico-tecnológicas ora em curso no sistema mundial, e que remontam às mudanças no sistema mundial ocorridos nos anos 1970. Constitui uma resposta às essas transformações e, ao mesmo tempo, uma nova estratégia para a reestruturação capitalista em nível mundial. De fato, desde o final da década de 1960 o mundo assiste, a partir da matriz das sociedades de economia desenvolvida, a uma crise profunda e generalizada do modelo de acumulação até então vigente. Essa crise se materializa no desemprego estrutural crescente, na rearticulação da divisão internacional do trabalho, na crise do modelo de sociedade de bem-estar, do Estado keinesiano como propulsor da economia e na remodelação de técnicas de organização do trabalho. Assim, o processo histórico conhecido como *globalização* - que serve para designar a formação de um sistema mundial de produção e circulação¹²⁸ - atingiu grande velocidade nas últimas décadas deste século, impulsionado pelas transformações estruturais da economia e pela necessidade de se atingir novas fronteiras de rentabilidade.¹²⁹

Nesse contexto estão inseridos também os processos de integração regional. O interesse desses processos pode ser tanto econômico-comercial quanto político, mas converge no objetivo de incrementar o comércio, os investimentos e o desenvolvimento de determinada região. O instrumento central de integração é a diminuição ou eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias. Não obstante, existem várias modalidades de integração, que também podem ser entendidos como estágios, com diferentes níveis de profundidade. O primeiro nível é a Área de Tarifas Preferenciais, que incorpora apenas uma redução parcial de tarifas. O segundo nível é a Área de Livre Comércio, onde os países eliminam as tarifas intra-bloco, mas mantêm sistemas tarifários próprios em relação a outros países. Já a União Aduaneira, terceiro nível, incorpora livre circulação de mercadorias intrabloco com uma Tarifa Externa Comum. O quarto nível, o Mercado Comum, pressupõe medidas macroeconômicas comuns e livre circulação de pessoas e bens de produção. O quinto nível,

¹²⁸ A formação de um sistema mundial é desenvolvida em: WALLERSTEIN, I. *O Capitalismo Histórico*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

¹²⁹ Sobre a crise estrutural da economia mundial, ver: MANDEL, E. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.; KURZ, Robert. *O Colapso da Modernização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.; HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1993, entre outros autores.

atualmente apenas alcançado pela União Européia, é a denominada União Monetária ou Econômica, onde os membros de um mercado comum decidem criar uma moeda comum e abrem mão da soberania de seus bancos centrais na determinação da política monetária.¹³⁰ O Mercosul, é, atualmente, considerado uma União Aduaneira (embora com imperfeições).

Os fenômenos globalização e regionalização, embora seguindo caminhos próprios, convergem para uma crescente abertura de mercados e maior mobilidade para o capital. Embora tenham um aspecto defensivo, os blocos regionais não têm impedido a ampliação do comércio inter-regional ou global. Os dois fenômenos coexistem. Nesse sentido, Luciano Martins lembra dois tipos de tensões fundamentais relacionados com o fenômeno globalização/regionalização. A primeira tensão refere-se à tendência de limitação dos atributos nacionais de soberania do Estado-nação. A segunda baseia-se nos conflitos de interesses entre os Estados e que agora também ocorrem no âmbito regional. Ou seja, formou-se de um novo espaço de disputas interestatais - o bloco econômico.¹³¹

Desde o fim da Guerra Fria, diversas previsões e análises tem procurado interpretar a nova conformação do sistema internacional. Entre essas abordagens, apresentaram-se desde as mais otimistas - como a do fim da história, que advogava a vitória do paradigma liberal (Francis Fukuyama) e a de “um mundo sem fronteiras” – até as de pólo oposto, vislumbrando, num curto espaço de tempo, o declínio da hegemonia norte-americana (Paul Kennedy) ou um choque entre civilizações, para o qual o Ocidente deveria se preparar (Samuel Huntington). A questão central nestas discussões consiste em interpretar se a ordem internacional estaria se tornando unipolar, mantendo provavelmente uma hegemonia norte americana, ou se estava se configurando uma ordem multipolar, baseada em estados ou unidades supra-nacionais. Em síntese, esse debate ressalta que as transformações do sistema internacional tendem à conduzi-lo a uma alternativa básica: a consolidação da hegemonia americana, gerando um longo período de *pax americana*, ou ao contrário, a formação de um novo sistema multipolar, em que os Estados Unidos teriam papel relevante, mas que tenderiam também a ser relevantes países ou sistemas como China, Rússia, União Européia, entre outros, provavelmente agregados em arranjos regionais.

¹³⁰ BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos. A Integração econômica entre Brasil, Argentina e Uruguai: Que tipo de integração se pretende? In: BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos. (Org.) *Brasil – Argentina –Uruguai: A Integração em debate*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília; São Paulo, Editora Marco Zero, 1987.

¹³¹ MARTINS, Luciano. Alca: uma pauta para discussão. *Política Externa*, São Paulo, – Vol. 5 – Nº 4/ Vol. 6 – Nº 1, Março/Agosto – 1997, p.27-33.

O termo Nova Ordem Internacional, antes uma bandeira de luta dos países do terceiro mundo nos anos 1970 e 1980 (que defendiam uma Nova Ordem Internacional mais “justa”), foi aplicado para explicar a seqüência de rápidas transformações ocorridas no cenário mundial no início dos anos 1990. Aparecia como um novo mundo que se construía, a partir da derrocada do socialismo no Leste Europeu, com uma economia de mercado triunfante, tomando como pressuposto ideológico o neoliberalismo. Mas o mundo não estava salvo das “forças desagregadoras”, que se multiplicavam, descongelando conflitos latentes, dando mais um caráter de “desordem” do que de ordem internacional. Conforme Hobsbawm,

“O fim da guerra fria retirou de repente os esteios que sustentavam a estrutura internacional e, em medida ainda não avaliada, as estruturas dos sistemas políticos internos mundiais. E o que restou foi um mundo em desordem e o colapso parcial, porque nada havia para substituí-los. A idéia, alimentada por pouco tempo pelos porta-vozes americanos, de que a velha ordem bipolar podia ser substituída por uma “nova ordem” baseada na única superpotência restante, logo se mostrou irrealista. Não poderia haver retorno ao mundo de antes da Guerra Fria”.¹³²

Conforme Fred Halliday, a aparente generosidade com que no ocidente se proclamava o fim do antagonismo entre os dois blocos políticos ocultava uma atitude triunfalista, reveladora de um certa continuidade do conflito. A Guerra Fria continuava, mesmo com o colapso de um de seus protagonistas. Conforme o autor, “Para falar na linguagem do ‘velho pensamento’, o que agora estamos presenciando é uma luta de classes em escala internacional, na qual as forças superiores do capitalismo ocidental abriram sociedades parcialmente fechadas à sua influência por quatro ou mais décadas”.¹³³

Fred Halliday também afirma que o fim da Guerra Fria foi um fenômeno composto, envolvendo várias tendências históricas amplas, que demorariam um longo tempo para mostrarem seus efeitos. A questão central seria perceber se o fim da confrontação ideológica soviético-americana marcou realmente o fim da rivalidade entre os grandes poderes e se um novo padrão de blocos interestatais ou de hegemonia emergiria para substituir o antigo modelo.¹³⁴ Para responder essa problemática, o autor afirma que surgiram três abordagens. Uma foi o pessimismo da direita, que percebia a quebra da ordem da Guerra Fria como um retorno ao mundo anterior ao de 1914, levando a um maior conflito interestatal, proliferação nuclear e ao hipernacionalismo. A segunda foi do pessimismo de esquerda, que afirmava que

¹³² HOBBSAWM, Eric. Era dos Extremos: o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 251.

¹³³ HALLIDAY, Fred. Op., cit., p. 279.

estávamos em uma nova época do imperialismo e que os EUA e seus aliados iriam utilizar as novas oportunidades para dominar o mundo. A terceira abordagem foi a otimista, acreditando que estava se abrindo uma nova era de paz, democracia e prosperidade para todos.¹³⁵

Uma das primeiras e mais instigantes teses declinistas do poder americano foi a defendida por Paul Kennedy, já no final da década de 1980. De acordo com esse autor, embora os EUA ocupassem uma posição especial de poder político e econômico, teriam de enfrentar as duas questões centrais para manter a longevidade de uma potência: a capacidade de preservar, no setor estratégico militar, um razoável equilíbrio entre as necessidades defensivas do país e os meios de que dispõe para atender a elas; e a capacidade de preservar as bases tecnológicas e econômicas de seu poder contra a erosão. Conforme o autor,

“Os Estados Unidos correm o risco, tão conhecido dos historiadores da ascensão e queda das grandes potências, do que se poderia chamar de ‘excessiva extensão imperial’. (...) os responsáveis pelas decisões em Washington tem de enfrentar a dura e permanente realidade de que a soma total dos interesses e obrigações mundiais dos Estados Unidos é hoje muito superior ao poder que eles têm de defender simultaneamente esses interesses e obrigações”.¹³⁶

Entretanto, a queda brutal do comunismo, de acordo com Emmanuel Todd, gerou a ilusão de um fortalecimento absoluto dos Estados Unidos. Para a ampliação da hegemonia norte-americana, seria necessário controlar os aliados europeus e japoneses e abater definitivamente o poder estratégico russo, deixando os EUA como os únicos capazes de atacar unilateralmente qualquer país do mundo sem o risco de represálias. Mas os EUA não conseguiram controlar as verdadeiras potências de sua época, já que seus antigos aliados constituem, no período pós-Guerra Fria, pólos reais de força econômica e a Rússia mantém sua ascensão sobre parte do território euro-asiático. Assim, com a incapacidade de controlar as verdadeiras potências de sua época, os EUA têm encenado um império, através da ação diplomática e militar que exercem no universo das não-potências (como Sérvia e Iraque). Esse militarismo demonstrativo acabou por preocupar e gerar uma aproximação entre Europa, Japão e Rússia. Para Emmanuel Todd,

“o estranho ativismo dos Estados Unidos no mundo muçulmano está constantemente impelindo as três potências do Norte para o caminho de uma

¹³⁴ Ibid., p. 233.

¹³⁵ Ibid., p. 237-238

¹³⁶ KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das Grandes potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. P. 488.

aproximação de longo prazo. (...) O mundo que está sendo criado não será um império, controlado por uma única potência. Será um sistema complexo, no qual se haverá de equilibrar um conjunto de nações ou meta-nações, de escalas equivalentes, ainda que não propriamente iguais”¹³⁷

Mas há críticos da tese do declinismo norte-americano, como Joseph Nye, que defende que os EUA mantêm, além do *hard Power* (poder bruto: poder econômico e militar), um *soft power* (poder brando: valores, tecnologia, instituições, ideologia). A articulação desses dois poderes confere aos Estados Unidos uma posição especial, de proeminência no sistema internacional. Para o autor, a universalidade da cultura de um país e sua capacidade de estabelecer um conjunto de normas e instituições favoráveis, em diversos setores da atividade internacional, são fontes decisivas deste poder. Os valores da democracia, da liberdade pessoal, da mobilidade social e da abertura, a instrução superior e a política externa contribuiriam para o poder americano em diversas áreas, e ultrapassariam as fronteiras econômicas e militares norte-americanas. Dessa forma, para o autor “No século XXI, o poder repousará numa combinação de recursos brutos e brandos. E, nas três dimensões – a militar, a econômica e a do poder brando - , nenhum país é mais dotado do que os Estados Unidos”.¹³⁸

Nesse contexto, Joseph Nye afirma que no início da década de 1990 os EUA tinham um poder global insuperável. Da Guerra do Golfo (1991) ao bombardeio da Sérvia (1999), os EUA afirmaram sua supremacia militar, além de expandir seu alcance econômico. Entretanto, a supremacia militar conferiu uma relativa arrogância da política externa, que ficou consternada com os ataques de 11 de setembro de 2001, mostrando a vulnerabilidade da segurança norte-americana. O ataque terrorista foi um sintoma de mudanças profundas que vinham operando o mundo, mostrando inclusive o fortalecimento de grupos e da política extra-estatal. Mostrou também o unilateralismo e um certo isolamento dos EUA, provocado pela sensação de excesso de poder. A partir de então, para o autor, o governo dos EUA deveria investir não somente na sua proeminência militar e econômica, mas participar ativamente da política internacional, maximizando também os recursos do poder brando.¹³⁹

Já Cristina Pecequilo aponta para a mesma proeminência dos EUA, afirmando que além de não abandonarem o tema do engajamento, os EUA continuam investindo na

¹³⁷ TODD, Emmanuel. *Depois do Império: a decomposição do sistema americano*. Rio de Janeiro: Record, 2003.p. 230.

¹³⁸ NYE Jr., Joseph. *O paradoxo do poder americano: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. São Paulo: Editora da UNESP, 2002, p. 41.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 12-14.

manutenção de sua liderança internacional. As suas prioridades são elaboradas a partir da percepção de que o país deve preservar sua posição avançada como ator mais importante do cenário para proteger e maximizar sua segurança e a integridade de seu território e de sua sociedade. Conforme a autora,

“Depois de seu declínio relativo, os Estados Unidos recuperaram o vigor e a intensidade de sua liderança, finalizando a etapa inicial de reordenamento de poder iniciada em 1989, havendo a reafirmação de sua hegemonia. Agora, ninguém mais duvida que o século XXI será norte-americano. O novo milênio já é apresentado como mais uma era de domínio dos Estados Unidos”.¹⁴⁰

No mundo pós Guerra Fria, as continentalizações e os arranjos regionais são condicionados pelas possibilidades e vontades de projeção (conflitivas e cooperativas) de pivôs político-estratégicos, já constituídos ou em expansão, e de seus embates com aqueles em processo de emergência e consolidação, visando participar de um novo arranjo internacional. A expressão deste fato ocorre na emergência de vínculos institucionais, econômicos ou culturais em grandes regiões. Dessa forma, as regionalizações não são apenas resultado de processos econômicos e uma forma de defesa comercial, mas também um instrumento fundamental para a definição da estrutura mundial de poder, tanto de ataque quanto de crítica à sua centralização.¹⁴¹

A Europa Ocidental também tem dado mostras de recuperação de uma maior margem de autonomia em relação aos Estados Unidos, a partir da consolidação da União Européia e da institucionalização da moeda européia (Euro). De fato, a União Européia, como projeto de longo prazo, foi alterando alguns de seus objetivos ao longo das décadas após a Segunda Guerra Mundial. Na década de 1980, ganhou novo ímpeto o movimento em direção à unidade, com o objetivo de frear a perda de influência no sistema mundial e combater a crise que se alastrava desde os anos 1970. Nesse sentido, a Aliança Franco-Germânica foi fundamental, pois vislumbrava, numa Europa fragmentada, a perda de poder internacional.¹⁴²

Embora fosse interessante para os EUA uma reconciliação franco-alemã para dar coerência a uma aliança atlântica (frente à Rússia), não foi imaginado que essa reconciliação

¹⁴⁰ PECEQUILO, Cristina. *A política externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003, p. 388.

¹⁴¹ DREIFUSS, René Armand. *A época das perplexidades, mundialização, globalização e planetarização: novos desafios*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1996, p. 257.

¹⁴² GILPIN, Robert. *O desafio do capitalismo global: a economia mundial no século XXI*. Rio De Janeiro: Record, 2004, p. 265.

levasse ao surgimento de uma entidade estratégica concorrente. Entretanto, a União Européia não tomou uma decisão final entre a integração aos Estados Unidos ou emancipação, mas seu poder econômico, suas necessidades estratégicas em relação ao Leste Europeu, Oriente Médio, Rússia e Norte da África demonstram que a Europa, mesmo fazendo parte da Aliança Atlântica, vem desejando aumentar sua autonomia. Uma das variáveis centrais é observar a atuação da Inglaterra, que, de certa forma, garante a influência norte-americana no velho continente.¹⁴³

A dinâmica internacional mostra que os Estados Unidos têm evitado, a todo o custo, o declínio de seu poder mundial e a ascensão de potências regionais que ameacem esse poder. Por outro lado, tem ficado cada vez mais evidente a ascensão de sistemas regionais com poder relativo, como a União Européia. Pelo seu progressivo desenvolvimento, a China, juntamente com os países do Leste Asiático, tem construído um pólo de desenvolvimento alternativo, de rápido crescimento e que questiona, inclusive, alguns valores do ocidente. Com seus custos de reprodução e proteção extremamente baixos, se comparados aos outros países do mundo ocidental, a China cresce rapidamente, amparada no grande volume de investimentos estrangeiros e da acumulação interna. A diáspora chinesa também contribuiu para esse desenvolvimento, ao realizar uma intermediação empresarial e financeira com o restante da Ásia, através de relações empresariais e governamentais formais e informais. Conforme Arrighi, Ahmad e Shih: “A reincorporação da China continental nos mercados regionais e globais recolocou em jogo uma nação cuja abundância de recursos empresariais e de mão de obra e cujo potencial de crescimento ultrapassaram facilmente os de todas as outras nações atuantes na região, inclusive os Estados Unidos”.¹⁴⁴

O sucesso econômico da Ásia tem colaborado com as forças que estão forjando, entre os asiáticos, uma visão de mundo mais coesa e assumindo sua defesa perante outros modelos. Com uma visão “alternativa” de direitos humanos, que engloba os direitos econômicos e sociais, os países asiáticos têm buscado evitar ingerências externas em assuntos políticos internos, reivindicando a soberania. À medida que abandonam as relações especiais com as antigas metrópoles coloniais, os países da região têm procurado uma aproximação maior com seus vizinhos. Conforme Funabashi, “A Ásia, afinal, começa a se definir. A consciência e a

¹⁴³ TODD, Emmanuel. Op. cit, p. 202-206.

¹⁴⁴ ARRIGHI, Giovanni; AHMAD Iftikhar; SHIH, Miin-wen. As Hegemonias Ocidentais em perspectiva histórica mundial. In: ARRIGHI, Giovanni e SILVER, Beverly. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto; Editora da UFRJ, 2001, p. 276.

identidade asiáticas estão emergindo com vigor. O poder econômico e a importância política da região impressionam cada vez mais as nações do Ocidente”.¹⁴⁵

Com o fim da Guerra Fria, o conceito de segurança regional na Ásia Oriental passou a levar em conta um conjunto de fatores bem mais complexos que no período anterior: a) uma noção mais abrangente à ameaça de segurança, que incluía não apenas o perigo de agressão militar, mas também limitações impostas nos setores econômicos, tecnológico, político e cultural; b) a pluralização de fontes de ameaças, que não precisam ser apenas as potências tradicionais; c) a descentralização das fontes de poder, como consequência do fim da bipolaridade da Guerra Fria, com a dispersão de pólos políticos e econômicos através da Ásia Pacífico, dificultando o controle da região por uma única potência; d) a tendência à multilateralização, com a criação de fóruns de coordenação política e econômica e; e) a ampliação da interdependência entre os países asiáticos, que tem provocado a busca da estabilidade nas relações.¹⁴⁶

Enquanto isso, os Estados Unidos vão perdendo espaço no pacífico, onde Japão e China ampliaram sua atuação, ocupando o vazio político deixado por Moscou com o fim da União Soviética, mas que, agora, novamente busca formas de parceria e cooperação estratégica com os países asiáticos. A China também tem participado da proposta russa de formar um eixo estratégico de inserção internacional, buscando preservar uma balança de poder entre as grandes potências, evitando a unipolaridade dos Estados Unidos, e reforçando relações com potências médias em cada região. Nesse sentido, foi estruturado o *Shanghai Five*, um mecanismo de concertação entre Rússia, China, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão.

Em abril de 1997, o presidente chinês Jiang Zemin assinou uma declaração conjunta com o presidente russo Bóris Yeltsin sobre a necessidade da multipolaridade mundial e a construção de uma nova ordem mundial. Em julho de 2000, Vladimir Putin visitou a China e assinou, com Jiang Zemin, uma declaração conjunta rejeitando as unilaterais decisões dos Estados Unidos em incrementar a produção de armamentos para os projetos de defesa continental. Em julho de 2001, o presidente chinês retribuiu a visita, onde foi assinado um Acordo de Boa Vizinhança, Amizade e Cooperação com a Rússia. Esse é um amplo acordo de cooperação que atinge diversas áreas, em especial projetos conjuntos de exploração de

¹⁴⁵FUNABASHI, Yoichi. A asianização da Ásia. *Política Externa*. Vol 2, nº 4, nov-dez, 1993, p. 15.

petróleo e gás, energia nuclear, telecomunicações e exploração pacífica do espaço aéreo, entre outras. Os dois presidentes reforçaram a importância estratégica do *Shanghai Five* (agora com a participação do Uzbequistão) para a cooperação na Ásia Central e reafirmaram a importância de uma ordem internacional multipolar para a manutenção da paz.

Em perspectiva histórica, observa-se que o desgaste da hegemonia norte-americana não é um fenômeno recente. Remonta à própria erosão da bipolaridade na década de 1970, com a ascensão dos pólos econômicos, quando a competitividade da economia japonesa e o crescimento econômico europeu (facilitado em função dos pequenos gastos militares, se comparados com a URSS e os EUA) somado ao déficit do orçamento americano, devido aos gastos com a guerra do Vietnã, estavam destruindo a capacidade de exportação destes. No campo político, a diplomacia triangular entre URSS, EUA e China legitimava este último como um ator de peso no conflito da Guerra Fria. Por outro lado, com a retração da hegemonia norte-americana na Ásia, que havia sido precedida da Holandesa e Britânica, tende a encerrar o longo ciclo de dominação ocidental na Ásia, que havia bloqueado o desenvolvimento da economia-mundo asiática e lhe retirado recursos.

Na América Latina, no início dos anos 1980, os regimes militares sofreram um grande desgaste interno e internacional que desembocou nas redemocratizações. A crise das dívidas, que demonstrou o esgotamento do modelo de desenvolvimento e seu eminente colapso, revelava o empobrecimento das classes trabalhadoras que não haviam sido contempladas com *os milagres econômicos* promovidos pelo autoritarismo. À exposição pública dos fracassos econômicos somou-se o renascimento dos movimentos sociais e a rearticulação das oposições que, na maioria dos casos, buscou soluções negociadas para o retorno à democracia, evitando, assim, rupturas descontroladas.

A crítica internacional aos regimes autoritários intensificou-se quando os Estados Unidos, a partir da segunda metade dos anos 1970, inauguraram uma política de diminuição dos custos (militares, diplomáticos, políticos e econômicos) das alianças com governos locais em áreas já controladas. A política de direitos humanos, desenvolvida pelo governo Jimmy Carter, atingiu tanto países socialistas, quanto os regimes militares da América Latina, antigos aliados. No governo Ronald Reagan, essa política avançou, pressionando pela redemocratização. Muitos dos antigos aliados militares e autoritários tinham um projeto de

¹⁴⁶ PINTO, Paulo Pereira. *A China e o Sudeste Asiático*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2000, p. 126.

desenvolvimento próprio, considerado muito “nacionalista”, que não condizia com os rumos que a economia e a política mundial vinham tomando.

Com o enfraquecimento da sustentação interna e internacional, os regimes autoritários entraram em crise e iniciaram a transição. A crise das ditaduras e a passagem do poder para os civis foram ocorrendo em cascata, com a Argentina (1983), Uruguai (1985), Brasil (1986) e, finalmente, Paraguai (1989) e Chile (1990) retornando à democracia. O ano de 1989 foi marcado por eleições presidenciais em todos esses países, embora caracterizados por ritmos diferenciados de transição política.¹⁴⁷

Finalmente, convém lembrar um processo que, de certa forma, representa o amadurecimento político dos países da bacia do Prata. Estes países, que estavam na defensiva econômica e política no final de seus respectivos governos militares, começaram uma política de aproximação. Brasil e Argentina, desde a assinatura do acordo de Itaipu, em 1979, substituíram a antiga rivalidade pela cooperação, que ficou mais explícita com a posição do Brasil (de *solidariedade* com a Argentina) na Guerra das Malvinas e a desilusão da Argentina com a atuação dos EUA face ao conflito. Em março de 1991, foi criado o Mercosul, através do Tratado de Assunção, firmado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.¹⁴⁸ Desde 1º de janeiro de 1995, o Mercosul está funcionando, internamente, com tarifa zero para a maioria dos seus produtos. O Chile e a Bolívia ingressaram posteriormente como membros associados. Entretanto, estruturalmente, as reformas políticas vieram acompanhadas de reformas econômicas, que significavam “atualizar” a dependência do sub-continente através das políticas neoliberais. Estas foram preconizadas no Consenso de Washington (1989) que pregava as privatizações, a diminuição da intervenção do Estado na economia, a abertura econômica e desregulamentação dos mercados de trabalho.¹⁴⁹

Alguns dias antes da posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, ocorreu a crise mexicana, em dezembro de 1994 (“Efeito Tequila”), uma das primeiras crises da América Latina sob o paradigma neoliberal e da globalização. Este país, considerado até então um modelo de economia a ser seguido pelos países que quisessem embarcar no trem da

¹⁴⁷ Ver: TRINDADE, Héliog (org) *América Latina: Eleições e governabilidade democrática*. Porto Alegre, Ed, Ufrgs, 1991. PINTO, Celi; GUERREIRO, Hugo. (orgs) *América Latina: o desafio da democracia nos anos 1990*. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 1996.

¹⁴⁸ BANDEIRA, Moniz. *Estado Nacional e Política internacional na América Latina: O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993- 2ª edição- 1995.

modernidade, seguiu um receituário econômico baseado no enxugamento da máquina estatal, no corte de benefícios sociais e numa abertura econômico-financeira movida a recursos externos. A crise veio em 20 de dezembro de 1994 com o estouro da relação dólar-peso, mantida artificialmente pelo governo. O peso foi desvalorizado em 30% e os juros subiram mais de 100%. Com a crise, o México perdeu um terço das suas reservas cambiais. Durante o mês de janeiro de 1995 vários países da América Latina tiveram queda nas bolsas de valores e muitas empresas tiveram que fechar. Era o “capital volátil” procurando lugares mais seguros e que marcaria uma das grandes fragilidades dos países latino-americanos ao longo do período em análise.

No continente africano, já no final da década de 1980 os sinais do fim da Guerra Fria começaram a aparecer. Depois da derrota da batalha de Cuito-Cuinavale imposta pelas tropas cubano-angolanas aos sul-africanos em 1988, os EUA e a África do Sul decidem negociar uma pacificação com Angola, que era apoiada pela União Soviética. Os Estados Unidos propuseram a retirada cubana em troca da independência da Namíbia (que era ocupada pela África do Sul e utilizada como ponta de lança para atacar Angola). Em 1989 os cubanos se retiravam de Angola e da Etiópia e era iniciado o processo de independência da Namíbia, concluído em 1990. O fim da Guerra Fria também influenciou na queda dos regimes de partido único apoiados pelo Ocidente, enquanto ocorria ou a derrubada dos regimes marxistas ou pelo menos a conversão de parte de seus dirigentes ao liberalismo. Já o governo sul-africano promovia a libertação do líder negro Nelson Mandela, em 1990, e o fim do Apartheid, em 1991.

Entretanto, o fim da Guerra Fria não trouxe a solução para os conflitos e problemas africanos, pois representou para este continente a perda de importância estratégica e capacidade de barganha. Assim, a África passou a sofrer os efeitos da marginalização e desestrategização do continente por parte das grandes potências, que diminuíram a cooperação e os instrumentos de ajuda. Retirados os esteios que garantiam algum “equilíbrio” regional, ocorreu o desencadeamento de violentos conflitos, em grande parte “tribalizados”: carregados de forte conteúdo étnico, com armas menos modernas, com financiamentos privados (empresas multinacionais, senhores da droga, velhas elites oligárquicas) ou governamentais nacionais e internacionais.

¹⁴⁹ BATISTA, P. N. *O Consenso de Washigton. A Visão Neoliberal dos Problemas Latino-americanos*. Programa Educativo Dívida Externa (PEDEx) Caderno nº 6. São Paulo, 1994.

O fim do Apartheid na África do Sul foi um dos acontecimentos de maior impacto na África Pós-Guerra Fria. A África do Sul na década de 1980 experimentava o isolamento diplomático internacional devido a sua política racista de segregação interna. A crítica interna e internacional ao regime racista foi se intensificando, até que, com a posse de Frederik De Klerk na Presidência, em 1989, ocorreram várias mudanças no país. Em 1990, Mandela foi libertado e o CNA recuperou a legalidade. De Klerk revogou as leis raciais e iniciou o diálogo com o Congresso Nacional Africano (CNA). Em abril de 1994, Nelson Mandela (que juntamente com De Klerk ganhou o Prêmio Nobel da Paz em 1993) foi eleito presidente da África do Sul. A aliança do CNA, de Mandela, com o Partido Nacional (PN), de De Klerk, viabilizou o primeiro governo multirracial do país. Externamente, a África do Sul tem patrocinado uma importante inflexão, com significados regionais e internacionais. A nova diplomacia pós-Apartheid buscou construir parcerias regionais, ingressando na Organização da Unidade Africana e no Movimento dos Não-Alinhados e estabelecendo articulação em vários continentes, destacando-se China, Brasil, Cuba, Líbia, Índia, entre outros. A África do Sul está articulada com o bloco econômico da África Austral (SADC) e foi promovendo intensa cooperação econômica no continente.¹⁵⁰

Em 2001 foi lançado o NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano), um plano de desenvolvimento do continente africano. Este plano tem como características o vínculo entre democracia, governabilidade e desenvolvimento econômico, uma abordagem dos problemas do continente diferenciada do FMI e do Banco mundial, além de ter sido criado pelos próprios africanos. Propondo uma nova base ideária de inserção internacional da África, o Plano retoma uma certa ofensiva diplomática do continente no debate sobre seu desenvolvimento. No campo político, em Julho de 2002 foi ratificada, por 53 países do continente, a criação da União Africana (UA), que substituiu a Organização da Unidade Africana (OUA). Com objetivos de aumentar a integração e cooperação entre os povos africanos, este novo organismo foi dotado de um Conselho de Paz para tratar dos conflitos na região, ao mesmo tempo em que tentava propor a criação de um bloco econômico para promover o desenvolvimento dos países da região.¹⁵¹

¹⁵⁰ DOPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do Apartheid: reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974-1998. *Revista Brasileira de Política Internacional*. N 41, vol. 1, 1998, p. 132-160.

¹⁵¹ DOPCKE, Wolfgang. O encontro estratégico: a União Africana, o Plano Nepad e o novo discurso internacional. IN: COELHO, Pedro Motta e MENDONÇA, Hélio Magalhães. *Relações Brasil-África: um colóquio*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002, p. 143-183

Dessa forma, assistimos ao renascimento africano, através do processo de cooperação e reafirmação no sistema mundial. Embora persistam os conflitos e o sub-desenvolvimento esteja longe de ser superado, verifica-se a recuperação da atividade econômica no continente e os processos de integração, bem como a busca de soluções negociadas nos conflitos, que tem aberto muitas possibilidades para seu desenvolvimento.

Ao perceber a alteração na posição de domínio do Ocidente e o fortalecimento de países e projetos não ocidentais, Samuel Huntington formulou a tese do choque das civilizações. Conforme essa tese, a política mundial estaria entrando em uma nova fase, onde a fonte fundamental de conflito não seria essencialmente ideológica ou essencialmente econômica, mas sim de ordem cultural. Os Estados continuariam a ser os agentes mais poderosos nos acontecimentos globais, mas os principais conflitos ocorreriam entre nações de diferentes civilizações. O Ocidente, que detém um extraordinário poder em relação às outras civilizações, seria levado a uma série de disputas para manter os seus ideais.¹⁵²

O fortalecimento da cooperação entre países na região da Ásia Central é denunciado como uma “conexão confuciano-islâmica” contra o Ocidente. Embora esta tese possa ser refutada por diversos aspectos evidentes, Samuel Huntington reconhece, implicitamente, a ascensão de países em desenvolvimento, com projetos políticos alternativos, agrupados regionalmente, formando novos pólos de poder mundial. Além disso, afirma que os valores ocidentais não devem apenas ser defendidos internacionalmente, mas reafirmados internamente, num país com grande número de imigrantes e diversidade cultural. Conforme Huntington apresenta em seu livro,

“O repúdio do credo e da civilização ocidental significa o fim dos Estados Unidos como nós o conhecemos. Ele também significa de fato o fim da civilização ocidental. Se os Estados Unidos forem desocidentalizados, o ocidente ficará reduzido à Europa e alguns países ultramarinos de colonização européia, de escassa população. Sem os Estados Unidos, o ocidente se torna uma parte minúscula e em declínio da população mundial, numa península pequena e inconseqüente na extremidade da massa continental eurásiana (...) o futuro dos Estados Unidos e do Ocidente dependem de os norte-americanos reafirmarem sua dedicação à civilização ocidental. Internamente, isso implica rejeitar os divisivos cantos da sereia do multiculturalismo”.¹⁵³

¹⁵² HUNTINGTON, Samuel. Choque das civilizações? Política externa. São Paulo: Paz e Terra, vol. 2, n. 4, 1994.

¹⁵³ Id. O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1997. p. 390-391.

O choque entre civilizações ocidentais e não ocidentais está mais no passado que à nossa frente. O que estamos presenciando é uma mudança, com suas dificuldades implícitas, no equilíbrio de poder entre as civilizações ocidentais e não ocidentais, que assumiu o caráter de uma longa marcha e só encerrará com o fim da dominação ocidental na Ásia. Conforme Arrighi e Silver, “Quão drástica e dolorosa será essa transformação – e se de fato ela acabará se transformando em uma comunidade, e não na destruição mútua das civilizações mundiais – é algo que depende, em última instância, de duas condições. Primeiro, depende da inteligência com que os principais centros da civilização ocidental consigam adaptar-se a uma situação menos destacada e, segundo, de os principais centros de civilização sinocêntrica reemergente poderem ou não colocar-se, coletivamente, à altura da tarefa de fornecer soluções sistêmicas para os problemas sistêmicos deixados pela hegemonia norte-americana.”¹⁵⁴ Entre esses problemas, certamente estão os custos sociais e ecológicos do modelo de desenvolvimento adotado e a gigantesca desigualdade entre as nações.

Além disso, nos anos 1990, o mundo viu ampliar a emergência dos denominados “novos temas nas relações internacionais”, como comércio eletrônico, patentes, narcotráfico, direitos humanos, direito da integração, minorias, gênero, entre outros. Esses temas são geralmente associados ao processo de transnacionalização e ao enfraquecimento do Estado-nação, mas vão demandando das chancelarias um esforço adicional para acompanhar os novos debates e a nova situação internacional. Além disso, esses novos temas têm imposto um novo diálogo entre os governo e a sociedade civil acerca das relações internacionais, propiciando uma abertura temática, bem como forçado a discussão dos chamados regimes internacionais, com a criação de regras e acordos.

Nesse ponto, pode-se elencar algumas conclusões sobre o sistema internacional pós-Guerra Fria. Em primeiro lugar, as abordagens sobre as relações internacionais pós-guerra Fria oscilaram entre o otimismo liberal e o pessimismo. Enquanto o otimismo liberal ressaltava a vitória do mundo ocidental e dos Estados Unidos sobre a ameaça comunista, o pessimismo demarcava os perigos e instabilidades oriundas do descongelamento da ordem mundial. Todavia, ocorreram variações nessas interpretações ao longo da década de 1990, que acompanhavam as próprias transformações do sistema internacional. Passada a euforia liberal inicial, crescentemente foram se impondo as interpretações pessimistas que, como será analisado adiante, influenciaram a política externa brasileira nos anos 1990.

Em segundo lugar, a fragilidade da maioria dos países do terceiro mundo, que apareciam como fragilidades políticas (marginalização) e econômicas (crise, dívida externa), provocaram uma bifurcação em relação aos países que se industrializavam rapidamente, como os Tigres Asiáticos. O resultado deste processo foi um relativo desengajamento, fragmentação e desarticulação do movimento terceiro-mundista e do questionamento articulado e integrado do ordenamento mundial. Desde então, a tendência é a rearticulação de grupos de países por interesses e geometria variada.

Em terceiro, tem ocorrido uma nova rearticulação internacional, cujas bases remontam os anos 1970, mas que, efetivamente, apenas no final dos anos 1990 foi instrumentalizada. Nesse sentido, a multipolaridade do sistema internacional já se manifestava antes da transição do fim da Guerra Fria. Mas foi exatamente a transformação sistêmica, com a crise e reestruturação do sistema internacional, que tem possibilitado a formação de uma nova geometria do poder mundial, sem um formato final ainda plenamente definido.

Em quarto, a possibilidade da emergência de uma nova hegemonia está ligada à capacidade de um país reconstruir a ordem internacional em novas bases, oferecendo uma saída para a era de incerteza reinante. Além disso, deve coordenar um eixo de estados preocupados com a crise social sistêmica e com os problemas internacionais. Esta pesquisa parte da hipótese de que o sistema internacional pós-Guerra Fria tem se constituído por um período de crise e transição, no qual a antiga ordem mundial bipolar vem sendo substituída por uma nova ordem de contornos ainda não plenamente definidos. Nesse sentido, o sistema internacional nos últimos anos é marcado por uma disputa entre a manutenção da hegemonia dos Estados Unidos e a luta pela construção de um mundo multipolar, onde o poder seria partilhado pelas potências dos outros continentes. Por outro lado, forças transnacionais relacionam-se neste processo, conferindo uma transição complexa na definição do poder mundial.

2.2 – Neoliberalismo, reformas e democracia: processo político-econômico interno

O bloco de poder, que fundamentou a vitória eleitoral de Fernando Henrique Cardoso, aglutinou-se, baseado na interpretação de que era necessário remover os entraves ao novo

¹⁵⁴ ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly, Op. cit, p. 296.

desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Embora não representem objeto central desta pesquisa, considera-se necessário incorporar os processos políticos internos na análise da política externa, porque essas duas dimensões fazem parte do cenário central, o Estado. E se, como foi afirmado no primeiro capítulo, as práticas do Estado refletem suas lutas internas e as lutas que ocorrem na sociedade civil, é importante verificar essa dimensão interna, que deve ser interpretada como um dos determinantes das formulações estatais. O que se pretende demonstrar, nesta seção, são as características e os conflitos existentes no próprio bloco de poder, os quais influenciaram a condução política, em especial a política externa. Para tanto, serão analisados os principais fatos e interpretações vinculados a esses conflitos, uma vez que podem oferecer elementos para melhor entender os condicionamentos internos na formulação da política externa brasileira, no período em estudo. Para a realização deste intento, recorreu-se a algumas observações importantes introduzidas por estudiosos do processo político durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

A eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994 marcou o fim do mandato presidencial das Eleições de 1989. Estes cinco anos foram um período turbulento, de consolidação da democracia, que observou a ascensão de Collor, seu impeachment, a posse do vice Itamar Franco e seu governo de pouco mais de dois anos. Essa fase de instabilidade política foi um importante teste para a democracia brasileira, que renascia depois de 21 anos de regime autoritário.

Conforme Hélgio Trindade, o esgotamento dos regimes autoritários na América Latina havia enfrentado duas fases diferentes. A primeira restabeleceu as instituições básicas do novo regime, através das eleições fundadoras, no qual as elites políticas tiveram amplo apoio popular. A segunda fase iniciou nas eleições de 1989, e evidenciou as primeiras manifestações de ruptura do “consenso fundacional” dos novos regimes democráticos.¹⁵⁵ Conforme o autor, deve ser dada a devida importância à relação da qualidade política das transições democráticas e à crise fiscal do Estado e às políticas de ajuste econômico, que pressionaram os países da América Latina desde o final dos anos 1980. O autor refere-se ainda que, “nos governos das novas democracias diante dos efeitos corrosivos da hiperinflação e dos remédios amargos do receituário neoliberal, o desempenho das políticas

¹⁵⁵ TRINDADE, Helgio. Brasil em perspectiva: Conservadorismo liberal e democracia bloqueada. In: MOTA, Carlos Guilherme. (org.) *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000. p. 368.

econômicas de ajuste tornaram-se cruciais para assegurar a legitimidade política e a governabilidade democrática dos novos regimes em fase de consolidação”.¹⁵⁶

Para Héglio Trindade, num contexto de crise econômica prolongada, ampliação das desigualdades sociais e da pauperização, tende a aumentar a fluidez dos partidos políticos, fragilizando as instituições representativas com conseqüências perversas sobre a recomposição das forças internas e a definição dos modelos de sociedade. A conjunção de valorização (e retorno) da democracia e a crise econômica e social tem inclusive provocado o surgimento de novos modelos de populismo (como o populismo eletrônico, que elegeu Collor em 1989) direcionados aos excluídos portadores de títulos de eleitor, que transferem ao poder executivo uma expectativa de políticas com resultados imediatos.¹⁵⁷ Assim, a base eleitoral dos presidentes Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso foram esses eleitores excluídos, somados aos suportes regionais clássicos das estruturas partidárias, combinando com uma significativa rejeição do eleitorado urbano. Conforme Trindade,

“Tal arco de apoio tem sustentado diferentes governos, do nível local ao nacional, produzindo novas experiências ou estilos populistas. Desde o populismo de direita, que tem em Maluf e Collor seus representantes mais característicos, passando pelo imperialismo presidencial de Cardoso até o possível renascimento do velho populismo de esquerda como reação nacionalista à internacionalização da economia”.¹⁵⁸

Nesse contexto de populismo eletrônico, a centralização política e a personificação do poder do “hiperpresidencialismo” conformaram a democracia delegativa, em que o presidente, portador de um poder delegado pelo voto, se considera tendo amplos poderes para implementar, muitas de forma autoritária, seus projetos e decisões. O caso brasileiro verificou a ampliação do uso intensivo de Medidas Provisórias como medida de gestão, fragilizando a prática democrática e desqualificando o papel do parlamento. Esses efeitos, articulados com os objetivos dos governos liberais dos anos 1990, têm provocado a fragilização da consolidação democrática e a desagregação do papel regulador do Estado.¹⁵⁹ Nesse sentido, a democracia e a prática política brasileira dos anos 1990 podem ser caracterizadas por um “misto” ou “hibridismo”, uma mescla de instituições democráticas e a herança de um passado autoritário, combinando publicidade republicana com segredo tecnocrático. Assim, a dívida

¹⁵⁶ Ibid. p. 369.

¹⁵⁷ Ibid. p. 371.

¹⁵⁸ Ibid. p. 373

¹⁵⁹ Ibid. p. 373.

social e a crise econômica dos anos 1990 no Brasil marcaram profundamente a consolidação democrática. Das demandas políticas do final dos anos 1980, articuladas em amplas alianças sociais e políticas, a crise social e econômica desviou o debate da liberalização política para a liberalização econômica.

De fato, a década de 1990 no Brasil foi marcada pelas reformas e mudanças estruturais na economia, que afetaram as bases do capitalismo brasileiro. Conforme Eli Diniz e Renato Boschi, a crise do modelo nacional desenvolvimentista e a transição para um modelo centrado no mercado constituíram a tônica neste período, e atingiram os diferentes ramos de atividade industrial, com impactos significativos no conjunto da economia. Ocorria, ao lado da liberalização econômica, “uma recomposição da propriedade das empresas, expressa no grande número de falências, fusões e aquisições, que levou a um deslocamento cada vez maior do capital doméstico em favor do capital estrangeiro”.¹⁶⁰

Conforme os autores, durante a década de 1990, pode-se identificar três períodos no processo de recomposição das propriedades das empresas, caracterizados por formas diferenciadas de atuação do governo. No primeiro período (1990-1993), observa-se os efeitos iniciais da abertura econômica, em que ocorreu um grande número de fusões nos setores produtivos da economia, principalmente nos setores químico, petroquímico, metalurgia e siderurgia. O segundo período (1994-1997) corresponde à implantação do Plano Real e à estabilização econômica, que estimulou as áreas financeira e de produtos eletrônicos, além das fusões do primeiro período. Já no terceiro período (1998-2000), o avanço das privatizações teria estimulado um grande número de transações nos setores de telecomunicações e tecnologia da informação.¹⁶¹

Se o primeiro vetor correspondeu ao processo de fusões e aquisições no Brasil, este processo de concentração e centralização do capital está intimamente articulado com um segundo vetor da reestruturação econômica dos anos 1990, correspondendo ao processo de privatizações. Em 1990, havia sido criado o Programa Nacional de Privatizações (PND, casualmente, uma sigla homônima ao PND dos desenvolvimentistas dos anos 1970), que acabou estimulando a participação do capital estrangeiro na economia. Conforme Diniz e Boschi, “um aspecto saliente da reestruturação produtiva foi a alteração na estrutura da

¹⁶⁰ DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Volume 18, nº 52, São Paulo, Anpocs, p. 15-33, Junho de 2003, p 16.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 16

propriedade das maiores empresas brasileiras, com significativa redução do número de empresas estatais, crescimento do número de empresas de propriedade estrangeira, além do aumento do número de empresas de propriedade dominante minoritária”.¹⁶² Seguindo com os autores, comparando-se a lista das quarenta maiores empresas classificadas pela origem do capital nos anos 1989 e 1999, observa-se que a parcela controlada pelo capital estrangeiro aumentou de 37,5% para 45%. Entre essas quarenta maiores empresas, em 1989, quatorze eram estatais, das quais restavam apenas oito em 1999.¹⁶³

Os planos econômicos dos primeiros anos do período democrático tiveram como objetivo central o combate à inflação. A estabilidade da moeda veio em 1994, quando se instituiu o Plano Real. Assim, em 1º de julho de 1994, ocorreu a substituição da URV (unidade de referência variável ou unidade Real de Valor) pelo Real, nova moeda ancorada no Dólar, embora não tivessem o mesmo valor. Conforme Marcus Nobre e Vinicius Freire, a lógica do Plano Real se colocava como a “lógica do inevitável”, na qual não haveria alternativa possível ao projeto de estabilização implementado. Assim, para o discurso do governo, o plano de estabilização não era apenas o único possível, mas o melhor que se podia fazer diante de uma inevitabilidade, que era a vulnerabilidade das políticas nacionais diante dos gigantescos movimentos especulativos planetários. Era inevitável produzir legitimidade e hegemonia para que o “inevitável” fosse reconhecido como tal. Dessa forma, o controle da inflação foi “o principal mecanismo para se obter um amplo, difuso e desorganizado apoio popular, mas esse apoio era insuficiente, do ponto de vista que seria desenvolvido, sem uma aliança real com os setores da elite”.¹⁶⁴ Já a aliança com o PFL tentava superar a crise de hegemonia pós-ditatorial, com um projeto que “desordenou a então instável composição de interesses da elite e começou a retirar poder de facções dominantes do nacional desenvolvimentismo, submetendo-as a um projeto que buscava repor, se possível num grau superior, a dependência, criando um novo ciclo de desenvolvimento subordinado”.¹⁶⁵

Em segundo lugar, a construção do discurso da “inevitabilidade” do projeto adotado exigiu uma severa restrição dos movimentos contrários oriundos da sociedade. Buscou-se reprimir qualquer tentativa organizada de protesto e negociação política que não estivesse nos

¹⁶² Ibid., p. 18

¹⁶³ Ibid., p. 18

¹⁶⁴ NOBRE, Marcos; FREIRE, Vinicius. Política difícil, estabilização imperfeita: os anos FHC. *Novos Estudos CEBRAP*, Nº 51, julho de 1998, p. 126.

¹⁶⁵ Ibid , p. 126

limites controláveis do congresso nacional. Entretanto, os movimentos se mantiveram e ampliaram suas atividades, com especial atuação do Movimento Sem Terra (MST).¹⁶⁶

Fernando Henrique Cardoso foi eleito a partir de uma coalizão entre o PSDB e o PFL, vista como de centro-direita, obtendo 54,3% do total de votos e derrotando o segundo colocado, Luis Inácio Lula da Silva, que obteve 27% dos votos. O Governo Fernando Henrique foi montado congregando a correlação de forças que o elegeu, incluindo representantes de outros três partidos: o PTB, que participou da coligação eleitoral, o PMDB e o PPB. Dessa forma, logrou construir, no Congresso Nacional, uma ampla base de apoio partidário, envolvendo inicialmente cinco partidos. Com essa base, embora houvesse oscilações nas votações e na fidelidade ao Governo, este obteve a aprovação, no Congresso Nacional, da maioria das medidas consideradas essenciais para os ajustes estruturais.¹⁶⁷ Em 1998, a aliança eleitoral foi ampliada e a composição ministerial contemplou outros partidos que vieram a apoiá-la.¹⁶⁸

A base parlamentar do governo foi denominada de “era dos três quintos”: foi montada uma coalizão que abarcasse pelo menos 308 deputados e 49 senadores, número mínimo exigido para implantar as emendas constitucionais. Essa ampla base parlamentar era considerada necessária, primeiramente, para implantar as reformas constitucionais e do Estado, passando, em seguida, para a emenda da reeleição, para aprovar ajustes fiscais destinados a manter a estabilidade econômica e, finalmente, para evitar as comissões parlamentares de inquérito (CPI). Com esse poder, o governo Fernando Henrique conseguiu alterar o capítulo referente à Ordem Econômica da Constituição, acabando com restrições a investimentos estrangeiros, mudando o conceito de empresa nacional, quebrando o monopólio estatal do petróleo e das telecomunicações e impulsionando as privatizações. Em janeiro de 1997, foi aprovada a emenda da reeleição.¹⁶⁹

Conforme Maria da Conceição Tavares, “o amplo pacto conservador que elegeu Fernando Henrique Cardoso, não foi percebido como tal graças ao Plano Real, e o presidente manteve-se no poder depois da desmontagem drástica da Constituição nos seus principais

¹⁶⁶ Ibid, p. 127

¹⁶⁷ LIMA Jr. Olavo Brasil. Eleições Presidenciais: centralidade, contexto e implicações. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, Anpocs, vol. 14, n. 40, p. 24

¹⁶⁸ Ibid. p. 23.

¹⁶⁹ CHAGAS, Helena. Relações executivo-legislativo. LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens. *A Era FHC: Um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002, p. 332.

capítulos econômicos e de direitos sociais, e a emenda que autorizou sua reeleição”.¹⁷⁰ Para a autora, a abertura radical da economia, o processo de reformas e as privatizações, bem como a desnacionalização dos bancos e o desmonte do Estado, foram empreendidos com uma velocidade espantosa. Para isso, aproveitou as experiências de outros países latino-americanos como o Chile (Pinochet), México (Madrid e Salinas), Argentina (Martinez de Hoz, Cavallo e Menen), entre outras políticas que foram ocorrendo na Venezuela, Bolívia, Peru e Equador. Conforme a autora, “o neoliberalismo tardio no Brasil forçou a aceleração drástica da implementação das medidas do Consenso de Washington”.¹⁷¹

Conforme Helena Chagas, a “era dos três quintos” na relação executivo-legislativo pode ser resumida em duas fases. A primeira é representada pelas reformas na economia, que quebrou monopólios e continuou as privatizações do governo Collor. A segunda abarca as reformas que alteram mais diretamente a vida do cidadão comum (ou que pelo menos assim é percebido), como a reforma administrativa e da previdência, que sofreram oposição maior. Entre essas duas fases, foi aprovada a emenda da reeleição, considerada uma espécie de divisor de águas entre o legislativo e o executivo. A emenda da reeleição interrompeu o processo de reformas e alterou significativamente o padrão de relações entre o executivo e o legislativo.¹⁷²

Na primeira fase de reformas (1995-1997) o governo foi mais bem sucedido do que na segunda. Embalado pela vitória nas eleições, já no primeiro semestre de 1995 foram aprovadas as emendas constitucionais números 5, 6, 7, e 8, promulgadas em 15 de agosto daquele ano. Em novembro de 1995, promulgou-se a emenda que quebrava o monopólio estatal do petróleo. Esse primeiro pacote abriu a economia brasileira ao capital internacional e à iniciativa privada. Mudou o conceito de empresa nacional, terminando com a diferença entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, implantada na Constituição de 1988, permitiu a concessão de serviços de exploração de gás canalizado e assegurou a participação estrangeira na navegação de cabotagem. O monopólio das telecomunicações também caiu em 1995, abrindo a exploração dos serviços de telecomunicação a empresas privadas, mediante autorização ou concessão estatal.¹⁷³ Helena Chagas avalia que não se pode

¹⁷⁰ TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In: FIORI, José (org). Estados e Moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 478.

¹⁷¹ Ibid., p. 479.

¹⁷² CHAGAS, Helena. Op., cit. p. 354.

¹⁷³ Ibid., p. 354-355.

assegurar que essa primeira fase de reformas constitucionais não tenha seguido os padrões normais de relação do governo com o congresso (liberação de emendas parlamentares e cargos no setor público). Mas seguramente,

“[...] preponderou entre os parlamentares aliados nesta primeira fase foi o desejo de se fazer uma composição com um presidente forte, que acabava de assumir o poder, e assegurar benefícios futuros. Havia também largos setores ideologicamente identificados com as mudanças propostas, notadamente o PFL, capitaneado pelo então deputado Luís Eduardo Magalhães, presidente da Câmara no período, 1995-1996 e depois líder do governo”.¹⁷⁴

As relações entre o executivo e o congresso foram sensivelmente alteradas no contexto de mudança do texto constitucional para possibilitar a reeleição. A proposta de emenda constitucional interrompeu a trajetória das reformas em 1996 e parte de 1997, sob o argumento de que apenas um mandato seria insuficiente para executar todas as reformas necessárias. O esforço de aprovação da emenda – que tinha um fundamento mais político que programático – aumentou o poder de barganha dos deputados, que foram conquistando favores e liberação de verbas, além dos tradicionais cargos nos órgãos e empresas públicas. Teria ocorrido, inclusive, a “compra” de votos de deputados para a aprovação da emenda, o que quase foi objeto de uma CPI. A emenda foi aprovada em 28 de Janeiro de 1997, por 336 votos contra 17. O presidente saiu vitorioso neste processo, mas com um alto custo político, pois as barganhas por emendas e cargos passaram a pesar cada vez mais.¹⁷⁵

Fernando Henrique Cardoso reelegeu-se em 1998, com 4,4% a mais de votos do que havia obtido em 1994. Entretanto, considerando a ampliação de eleitores nesse período (um crescimento do eleitorado de 10,7%), houve uma diminuição do percentual de votos obtidos em 1998: 53,06% contra os 54,3% obtidos em 1994. Já Lula havia recebido 31,71% dos votos válidos em 1998, bem acima dos 27% que havia obtido em 1994. Nesse sentido, já se observa que Lula vinha crescendo eleitoralmente, enquanto o projeto representado por FHC declinava.¹⁷⁶ É interessante ressaltar que a popularidade do presidente ao longo do segundo

¹⁷⁴ Ibid, p. 355.

¹⁷⁵ Ibid., p. 357.

¹⁷⁶ LIMA Jr.. Olavo Brasil. Eleições presidenciais: centralidade, contexto e implicações. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, Anpocs, Vol. 14, n. 40, p. 18.

mandato foi muito menor do que a do primeiro mandato, com a avaliação Ruim/Péssimo alcançando picos de mais de 50% em alguns momentos.¹⁷⁷

No segundo mandato, as reformas administrativas e da previdência tiveram muitas dificuldades de serem efetivadas. A reforma da previdência, enviada para o Congresso em março de 1995, não foi concluída e teve seu texto alterado diversas vezes, sendo o alvo de diversas votações. Já a reforma administrativa foi menos tumultuada, mas o texto final ficou aquém dos interesses e do projeto inicial do governo. Os dois projetos mexiam com interesses corporativos. O custo de manutenção dos votos dos aliados, e inúmeros conflitos com estes foi se manifestando em um crescente desgaste político, principalmente junto à população. Além disso, as reformas tributária, política e do judiciário ficaram para outra ocasião.¹⁷⁸

Assim, conforme Argelina Figueiredo, Fernando Limongi e Ana Valente, no governo Fernando Henrique Cardoso verificamos o pleno funcionamento de um sistema decisório que se caracterizou pela forte concentração de poder nas mãos do Presidente da República e dos líderes partidários no Congresso. De acordo com os autores, “os extensos poderes legislativos do Executivo, constitucionalmente conferidos, e a alocação de direitos e recursos parlamentares em favor dos líderes partidários, garantida regimentalmente, criaram um modelo institucional que favorece a governabilidade, entendida, em sentido estrito, como a capacidade de fazer valer a agenda legislativa do executivo”.¹⁷⁹

A influência direta e autônoma do Congresso na formulação de políticas públicas, sobretudo econômicas, diminuiu. As negociações diretas entre líderes governamentais e ministros e técnicos da alta burocracia governamental deslocou o congresso como lócus de debates, reduzindo a visibilidade das decisões políticas e o acesso dos cidadãos às informações sobre políticas públicas.¹⁸⁰ Entretanto, em contrapartida, o congresso acabou desempenhando importante papel nas políticas sociais, de regulamentação da ação civil e pública e na defesa de direitos coletivos.

Dessa forma, verifica-se que, durante o governo FHC, consolidou-se um padrão de fortalecimento do executivo, que contava com uma ampla base de apoio parlamentar, que

¹⁷⁷ CHAGAS, Helena. Op., cit., 359. A autora compila tabelas da pesquisa CNI/IBOPE, ao longo do mandato de FHC.

¹⁷⁸ Ibid., p. 362-365.

¹⁷⁹ FIGUEIREDO, Argelina, LIMONGI, Fernando, VALENTE, Ana. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. Tempo Social; revista de sociologia da USP, São Paulo 11(2), out 1999, p. 49.

contribuiu para a governabilidade e para implementar as reformas econômicas. Entre estas reformas podem ser incluídas as privatizações, as medidas para maior participação do capital estrangeiro no Brasil e para a implementação do Plano Real. A estabilidade da moeda, a consolidação da democracia e a abertura econômica seriam também o carro-chefe do discurso diplomático presidencial, conforme será visto adiante. Em 2001, mesmo com as transformações da matriz neoliberal, o presidente Cardoso afirmava,

“Nas últimas décadas, o país tem-se transformado em pelo menos três dimensões fundamentais. E em todas as três houve conseqüências importantes para a política externa. Em primeiro lugar, o Brasil passou de um regime autoritário à democracia. Em segundo, abriu seus mercados de forma significativa, reduzindo tarifas e cortando barreiras não-tarifárias. Por fim, foi capaz de estabilizar sua moeda, após décadas de inflação fora do controle. (...)Em virtude dessas mudanças, a relação do Brasil com o sistema internacional é hoje consideravelmente diferente do que era há quinze ou vinte anos.”¹⁸¹

Entretanto, de um consenso em relação ao governo, crescentemente foi diminuindo o padrão de fidelidade dos deputados nas votações, ao mesmo tempo em que iam aumentando as insatisfações sociais. A desvalorização da moeda em 1999, somada à crise energética de 2001 e ao baixo crescimento econômico, foram minando as bases do apoio ao Governo Fernando Henrique Cardoso, que começava a utilizar a variável externa como justificativa para a crise do país, construindo o discurso da “globalização assimétrica”, que será analisado no segundo capítulo.

2.3 – Os atores sociais e a diplomacia presidencial na formulação da política externa: um novo modelo de gestão diplomática?

Durante o governo FHC, o debate de temas de relações exteriores ganhou uma dimensão social inédita no país. Conforme Carlos Silva, embora ainda distante do desejável, nunca antes as associações empresariais, os sindicatos, as organizações não-governamentais, o Congresso Nacional, a imprensa, haviam se engajado nos temas relativos à inserção internacional do Brasil. Tal fato pôde ser visivelmente observado pelo aumento da cobertura

¹⁸⁰ Ibid., p. 51.

¹⁸¹ CARDOSO, Fernando Henrique A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 44, nº 1, 2001, p. 5-6.

jornalística dos acontecimentos internacionais e da política externa brasileira. Como exemplo, pode ser citada a Terceira Reunião Ministerial da ALCA, em maio de 1997, quando o tema da integração hemisférica foi debatido por um conjunto de movimentos sociais, e pela crise cambial de 1999, quando a população sentiu diretamente os efeitos da globalização da economia sobre o cotidiano.¹⁸²

A política externa brasileira ampliou seu espaço nas preocupações cotidianas, pelo menos dos formadores de “opinião pública”. Os veículos de comunicação ampliaram o número de correspondentes internacionais fixos em outros países; a política econômica da Argentina passou a ter crescente espaço no noticiário brasileiro. Some-se a isso o crescente interesse acadêmico sobre o tema, que se refletiu na ampliação de cursos de graduação e pós-graduação em relações internacionais, bem como de publicações e pesquisas.

O crescente interesse sobre a política externa brasileira e os impactos internos da inserção internacional do Brasil causaram um aumento da visibilidade do Itamaraty, que precisou responder às crescentes demandas da sociedade. Assim, criou-se e reestruturou-se uma série de setores que pudessem dar resposta à essa crescente demanda, com a implantação de um núcleo de divulgação na sua Secretaria Geral (1994); um departamento de Direitos Humanos e temas sociais (1995); a Seção Nacional do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul (1996); a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Área de Livre Comércio das Américas – Senalca (1996); a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Associação Inter-Regional Mercosul-União Européia (2000); o mecanismo de Consulta com empresários sobre a OMC (em 1999 e reativado em 2001).¹⁸³

Já no discurso de posse como ministro, Luiz Felipe Lampreia argumentava que “nosso patrimônio diplomático está-se enriquecendo com o exercício regular do diálogo com a sociedade civil, através dos sindicatos e associações de classe, dos partidos políticos e do Congresso, dos formadores de opinião, do empresariado, dos meios acadêmicos, das organizações não-governamentais, dos governos dos Estados e municípios. Democracia e Federalismo são hoje vetores da formulação e da ação diplomática”.¹⁸⁴ Em seguida, garantiu

¹⁸² SILVA, Carlos Eduardo. Política e Comércio Exterior. IN: . In: LAMUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens. Op. cit., p. 302.

¹⁸³ Ibid., p. 303.

¹⁸⁴ LAMPREIA, Luiz Felipe. Discurso do Embaixador por ocasião de sua posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores, 2 de janeiro de 1995. In: LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999. p. 29.

que procuraria contribuir para aprofundar ainda mais o processo de consolidação de uma diplomacia pública, que poderia beneficiar a todos. Além disso, afirmou que “quanto maior fosse a transparência e a capilaridade do processo de formulação e implementação da nossa diplomacia, melhor estaremos respondendo aos anseios nacionais em relação ao mundo exterior”.¹⁸⁵

Em fevereiro de 1996 o Itamaraty anunciou a criação de conselhos de cidadãos brasileiros moradores no exterior, junto a cada consulado do país nos Estados Unidos, com o objetivo de resolver os problemas de brasileiros em viagem ou moradia naquele país. Se a experiência fosse exitosa, seria ampliada para outros países. Na época, estimava-se que a comunidade de brasileiros residentes nos Estados Unidos seria em torno de 400 a 600 mil pessoas.¹⁸⁶

Mas foi com a criação, em 1996, da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) que ocorria um ponto de inflexão nos padrões de representação empresarial que visava influenciar a dinâmica da internacionalização econômica do país. O setor privado contava, então, com quatro instâncias de diálogo com o governo. Além da CEB, havia o Comitê Empresarial Permanente (criado no governo Itamar, em 1992), a Seção Nacional da Alca (Senalca) e os Grupos Interministeriais.¹⁸⁷ A CEB inovava no modelo de gestão, tinha flexibilidade e evitava sua burocratização, conseguindo se manter como um interlocutor válido e manter autonomia diante do governo, não obstante muitas das suas posições serem semelhantes a este.

Entretanto, ao passo em que se ampliava o debate sobre a política externa brasileira, com uma série de atores disputando sua orientação e formulação, verifica-se uma centralização na sua gestão, no modelo que ficou conhecido como diplomacia presidencial e que acabou sendo a marca da gestão Fernando Henrique Cardoso. Considera-se essa uma questão importante para compreender a formulação da política externa, nesta aparente contradição: se, por um lado, se ampliavam as esferas de debate sobre a discussão da política exterior, por outro, tentava-se centralizar sua execução na figura da Presidência da República.

A diplomacia presidencial e a diplomacia de cúpula não são recentes na política externa brasileira, mas oscilou de acordo com o perfil do próprio governante. Durante o

¹⁸⁵ Id., *Ibid.*, p. 39.

¹⁸⁶ SILVA, Carlos. Itamaraty cria conselhos de brasileiros no exterior. Folha de São Paulo, p. 3-6, 06 fev. 1996.

¹⁸⁷ OLIVEIRA, Amâncio e Pfeifer. O empresariado e a política exterior do Brasil. IN: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 408.

Império, embora o imperador concentrasse poder e se ocupasse pessoalmente da política externa, esse não exercia pessoalmente a diplomacia de chefe de Estado. O imperador D. Pedro II inaugurou os encontros internacionais de fronteira (continuados depois no período republicano) e realizou três longas viagens internacionais (1871, 1876, 1887) mas que eram consideradas de caráter particular.¹⁸⁸ Mas foi com a República que o Brasil inaugurou a diplomacia presidencial e estreou na diplomacia de cúpula, entretanto de forma tímida e com pouco espaço. A diplomacia presidencial brasileira só ganhou realmente impulso com o governo Vargas, após 1930. Desta data em diante, os sucessivos presidentes fizeram uso crescente da diplomacia presidencial, embora com variações de intensidade de acordo com a conjuntura nacional e internacional e com as características pessoais do presidente.

Durante a gestão de FHC, o termo diplomacia presidencial foi utilizado como conceituação de sua política externa. Tal fato advém de dois fatores centrais. Em primeiro lugar a intensidade da agenda internacional do presidente durante seu mandato e, em segundo, à própria ênfase dada pelo discurso diplomático brasileiro do período à diplomacia presidencial.¹⁸⁹ Talvez pelo fato de ter sido chanceler antes de ocupar o Planalto, este traço diplomático tenha tido mais ênfase em sua administração. Desde a posse, já era clara a intenção de Cardoso em usar a diplomacia presidencial como instrumento e diretriz de política externa. Sob essa diretriz, a série de viagens do presidente ao exterior foram um marco importante de sua política externa.¹⁹⁰ Contabilizando os dois mandatos, o presidente Cardoso visitou 44 países em 96 viagens. De seus 2.922 dias no comando do País, 374 (um ano e 9 dias) foram dedicados às viagens internacionais.

Embora a face mais evidente da diplomacia presidencial fossem suas constantes viagens ao exterior e recepção de autoridades estrangeiras, ela também significava um novo modo de gestão diplomática e processo de tomada de decisão. Conforme Sérgio Danese, um defensor da diplomacia do governo Cardoso, “A projeção da diplomacia presidencial deveu-se também à sua inserção no discurso diplomático brasileiro, na condição a um tempo de conceito, diretriz e instrumento prioritários da política externa”.¹⁹¹

¹⁸⁸ DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999, p. 243.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 25.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.* p. 29.

Conforme Sérgio Danese, pela primeira vez o discurso diplomático brasileiro realizou uma conceitualização abrangente e reiterada da diplomacia presidencial, tradicionalmente parco nas referências a essa forma de atuação dos presidentes.¹⁹² Assim, já nos primeiros meses do governo Fernando Henrique Cardoso, o discurso diplomático foi ganhando uma definição, e transformando a diplomacia presidencial na marca forte da política externa de seu governo. É interessante ressaltar que a intensa participação pessoal do presidente não era referida explicitamente na sua plataforma de governo, nem no seu discurso de posse. A ênfase na diplomacia presidencial foi introduzida a partir da própria chancelaria, em especial pelo ministro Lampreia, que, conforme Sérgio Danese, seria o “núcleo organizador da ação diplomática, estratégia de ação e catalisador da ação externa de todo o governo”.¹⁹³

Antes da posse, o presidente eleito Cardoso argumentava, em entrevista coletiva, que “no mundo atual, os presidentes, chefes de Estado, fazem eles próprios a política internacional (...) e eu estou preparado para isso”¹⁹⁴. No discurso de posse, o ministro Luiz Felipe Lampreia se referiu à experiência de Fernando Henrique Cardoso como ministro das relações exteriores, argumentando que a familiaridade do presidente com a diplomacia e com o Itamaraty o tornava um grande conhecedor dos desafios da política externa brasileira. O chanceler então elogiava o trabalho desenvolvido por Fernando Henrique na chancelaria, num momento de reconstrução da imagem internacional do Brasil. Conforme Lampreia,

“Ninguém melhor do que Fernando Henrique para estar então à frente do Itamaraty, a que imprimiu um ânimo novo, construindo ou reforçando amizades sólidas entre nós, projetando-se ainda mais no plano internacional, em que já figurava como referência obrigatória nas ciências sociais e nos estudos latino-americanos, e estendendo o já amplo domínio que sempre teve sobre os temas que interessam à causa do nosso desenvolvimento econômico e social e de uma melhor inserção no mundo”.¹⁹⁵

Após a descrição das qualificações do presidente no âmbito das relações exteriores, e de afirmar que a visão do Brasil e do mundo, expressos pelos seus discursos de posse e programa de governo, seriam a referência obrigatória na formulação da política externa, o novo chanceler passou a construir o modelo de diplomacia presidencial, definido neste

¹⁹² Ibid., p. 29.

¹⁹³ Ibid., p. 31

¹⁹⁴ UM LÍDER político não se omite. Folha de São Paulo. São Paulo, caderno especial, p. 02, 07 out. 1994.

¹⁹⁵ LAMPRÉIA, Luiz Felipe. Discurso do Embaixador por ocasião de sua posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores, 2 de janeiro de 1995. In: LAMPRÉIA, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999. p. 29.

momento como uma participação dos encontros de chefe de Estado e Governo. Conforme o chanceler, após analisar rapidamente as oportunidades internacionais do Brasil:

“Nesse panorama de renovação do Brasil e de consolidação de novas credenciais para operarmos no plano externo, contamos com um presidente que tem uma profunda disposição de estar à frente da política externa, participando intensamente da diplomacia de chefes de Estado e Governo que é a marca das relações internacionais contemporâneas e uma característica particularmente importante da diplomacia hemisférica. Pelas suas qualidades de intelectual e cidadão do mundo, nosso presidente nos dá condições de participação e acesso inigualáveis no diálogo de alto nível. Jamais em toda a História do Brasil o Itamaraty terá contado com uma circunstância comparável para a execução da política externa”.¹⁹⁶

A mesma linha de apresentação da diplomacia presidencial apareceu na Mensagem ao Congresso Nacional, enviada em 15 de fevereiro de 1995, pelo Executivo. Na realidade, o capítulo sobre a política externa da Mensagem ao Congresso Nacional era uma cópia, com ligeiras modificações e adaptações, do discurso de posse do Ministro Luiz Felipe Lampreia. Na mensagem, após delimitar os objetivos e prioridades da política externa brasileira, o texto acrescentava que, para cumprir esses objetivos, a participação ativa do presidente era fundamental e uma marca das relações internacionais contemporâneas. Segundo o documento, essa era a razão da programação de diversas viagens do presidente ao exterior:

“(...) seja para participar de compromissos multilaterais periódicos, como as reuniões presidenciais do Grupo do Rio, Mercosul, Conferência Ibero-Americana, Grupo dos 15 e Nações Unidas, seja como parte de processos de fortalecimento das relações bilaterais do Brasil com países e regiões prioritários. No grupo das viagens de caráter bilateral, definidas com critério de prioridade e equilíbrio regional, estão previstas em 1995 visitas ao Uruguai, Chile, Estados Unidos, Argentina, Colômbia, África do Sul, Alemanha e Japão.”¹⁹⁷

Na exposição que o Ministro Lampreia realizou sobre a política externa brasileira na Câmara dos Deputados, em abril de 1995, foi defendida e explicitada a participação direta do presidente na condução da política internacional. Entretanto, aqui a diplomacia presidencial aparece mais ligada à questão das viagens – que intrigava os parlamentares - do que como formato de gestão e tomada de decisão na formulação da política externa. Dessa forma, dentro do subtítulo “diplomacia presidencial” o chanceler reiterava que o presidente Cardoso teria uma intensa participação pessoal na implementação da sua política externa e de que constituía

¹⁹⁶Id., *ibid.*, p. 31

¹⁹⁷BRASIL. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional, 1995.

uma diretriz presidencial que o Congresso Nacional fosse informado dessas viagens. Passou então a explicar que a Presidência e o Itamaraty combinaram os quatro tipos de compromissos internacionais que poderiam envolver o Chefe de Estado, de um lado, com o perfil de uma diplomacia ativa e o interesse que o Brasil desperta no exterior, de outro. Entre essas atividades figuravam os compromissos multilaterais, as viagens ligadas aos grupos regionais, as posses de chefe de Estado de países “amigos” e, finalmente, as visitas bilaterais propriamente ditas. O chanceler argumentou que estas constituíam parte essencial de um processo de intensificação de relações bilaterais, anunciando um calendário de visitas para os doze meses seguintes e, por fim, definindo a importância da diplomacia presidencial:

“A simples enumeração das visitas previstas nos próximos doze meses, algumas das quais ainda em processo de negociação diplomática, é ilustrativa da abrangência, equilíbrio e intensidade dessa agenda: Estados Unidos, Portugal, Venezuela, Colômbia, África do Sul, Alemanha e União Européia, Japão, China e Índia. Prioridade, equilíbrio, harmonia, universalismo: estes são os pressupostos básicos da definição do calendário de viagens do Presidente Fernando Henrique. A diplomacia presidencial não é apenas uma exigência da diplomacia moderna, que o Presidente cumpre com a sua longa experiência internacional e diplomática; ela é também um instrumento essencial para que o Itamaraty possa operar em sintonia perfeita com a Presidência, com o restante do Governo e com os nossos parceiros”.¹⁹⁸

Para auxiliá-lo na diplomacia presidencial, Fernando Henrique Cardoso criou dois órgãos de assessoramento direto na política externa, no âmbito do Conselho de Governo. A Câmara de Comércio Exterior foi criada em 6 de fevereiro de 1995, com o objetivo de formular políticas e coordenar atividades de comércio exterior e a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, instituída em 6 de maio de 1996, tinha o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar estes assuntos.¹⁹⁹

Em novembro de 1995, com 10 meses de governo, Fernando Henrique já contabilizava uma intensa agenda diplomática, na qual destacaram-se encontros reservados com 26 chefes de Estado e de governo. Esteve com todos os presidentes da América Latina e ainda pôde se encontrar com quase todos os governantes do mundo na comemoração dos 50 anos da ONU (Organização das Nações Unidas). Já havia realizado 14 viagens ao exterior e visitado 11 países (três vezes a Argentina) e até o final de 1995 estavam confirmadas mais três viagens a dois novos países. Doze chefes de Estado e governo foram a Brasília apenas em 1995, fora os

encontros no exterior. Fernando Henrique Cardoso participou de duas reuniões no exterior: a 5ª Cúpula Ibero-Americana, na Argentina, e as comemorações dos 50 anos da ONU, nos Estados Unidos. Para novembro de 1995 estavam confirmadas as visitas do chanceler do Egito (dia 8), do primeiro-ministro da Áustria (11), do presidente da Alemanha (20), do chanceler da Tunísia (21), do chanceler da Guiana (24), do chanceler de Moçambique (28), do primeiro-ministro de Israel (29) e do chanceler do Canadá (30).²⁰⁰

A diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique Cardoso sofreu diversas críticas, que convergiam na idéia de que a materialização destas iniciativas foi precária e não conseguiu superar a limitação diplomática do Brasil, oriunda da redução da margem de manobra internacional do país frente à globalização e o abandono da noção de projeto de desenvolvimento. Conforme Marco Aurélio Garcia “a diplomacia presidencial pretendeu resolver retoricamente o vazio criado pela crise do projeto nacional na política externa”.²⁰¹

Já antes da posse de Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Seitenfus criticava a provável centralização excessiva de poder decisório sobre a política exterior pretendida pelo novo presidente. Argumentava que a política externa brasileira já era marcada pela excessiva centralização, o que deixa imensa margem de discricionariedade aos privilegiados que poderiam sobre elas opinar e decidir. A concentração de poder foi justificada, ao longo do tempo, pelo segredo de Estado e pelo tecnicismo. Mas que esse padrão não seria alterado no governo Cardoso. Conforme Ricardo Seitenfus,

“Isto significa a minimização do papel do Itamaraty, que hoje não somente executa, mas formula a política externa e, nas palavras do próprio FHC, passará a desempenhar um importante papel de auxílio. O formulador é o presidente; conserva-se o tecnicismo, mas o poder central troca de mãos. (...) Enquanto países como a Alemanha, os Estados Unidos, a França e a Inglaterra dispõem de conselhos de política externa, integrados por membros independentes, originários da sociedade civil, Fernando Henrique preocupou-se em criar, quando foi ministro das Relações Exteriores, um Conselho

¹⁹⁸ Apresentação do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Brasília, 5 de abril de 1995.

¹⁹⁹ DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial*. Op. Cit., p. 28.

²⁰⁰ FRANÇA, William. Presidente mantém agenda de chanceler. Folha São Paulo. Primeiro caderno, p. 8, 03 nov. 1995.

²⁰¹ GARCIA, Marco Aurélio. O melancólico fim de século da política externa. *Carta internacional*, ano IX, nº 94/95, p. 07. Sérgio Danese oferece um contraponto: “Graças a essa combinação da prática e do discurso, não apenas a diplomacia presidencial passou a ocupar grande parte do debate e da informação sobre política externa, mas o próprio enfoque da política externa em geral passou a ser fortemente marcado pelo prisma da diplomacia presidencial, que começou a organizar a ação diplomática, como vetor e elemento que lhe dá coesão e sentido”. DANESE, Sergio, Op., Cit., p. 26.

Assessor Empresarial. Todavia, as relações internacionais em muito excedem a condição de meio para ampliar os lucros de setores privados, por vezes até em detrimento do interesse público(...) O controle parlamentar, uma opinião pública bem-informada e atuante, a participação dos Estados-membros da Federação, um claro interesse dos meios de comunicação, mecanismos de participação da sociedade civil e do meio acadêmico; estas são as providências objetivas que um governo democrata deve, de imediato, tomar. Caso contrário, a ação do presidente da República expressará, não a vontade nacional, mas a percepção pessoal de FHC. (...) A qualidade de conhecer o mundo não deve obscurecer a evidência de que há muitas maneiras de compreendê-lo e de relacionar-se com ele. O Brasil não deve ater-se a apenas uma delas”.²⁰²

Dentro do próprio Itamaraty admitia-se as dificuldades da diplomacia presidencial. Em primeiro lugar visualizava-se a falta de organização e preparação das viagens, que provocava distorções e sobreposições. Fernando Henrique foi à Ásia duas vezes em pouco mais de um mês (China e Malásia em dezembro de 1995 e Índia em janeiro de 1996) e, em março de 1996, visitou o Japão. As viagens mal preparadas provocavam o que os diplomatas chamavam de “ausência de substância” (aquelas definidas apenas com o rótulo de *políticas*, quando na realidade mascarava falta de algo concreto a acordar) e, sobretudo, o problema central era administrar e dar continuidade aos compromissos e expectativas assumidos em cada viagem (conhecido como *follow up*). Conforme um Memorando do Ministro Lampreia ao Secretário Geral do Itamaraty,

“As viagens presidenciais não podem esgotar-se em si mesmas. O presidente pensa em um trabalho mais amplo e substantivo, com o envolvimento dos postos competentes e com um sistema duplo de cobrança – por um lado, interno, dentro do Itamaraty, sob a coordenação da área política, e , por outro, externo, dentro do Governo e junto aos agentes econômicos e sociais, sob a coordenação do Itamaraty. O resultado do processo de follow up deverá ser não um relatório, mas progressos sensíveis – substantivos - nas relações bilaterais que cabe esperar de uma visita presidencial. (...) Seria politicamente custoso reconhecer (...) que as visitas presidenciais estariam apenas produzindo outras visitas em uma processualística que se retro-alimenta”²⁰³

Apesar das críticas, o governo Fernando Henrique Cardoso utilizou, de forma intensiva, a diplomacia presidencial, concebida como a marca de seu governo, sob o ponto de vista da política internacional. Entretanto, o primeiro problema colocado é que diplomacia presidencial sempre foi mais um método do que um projeto de política externa, ou, pelo

²⁰² SEITENFUS, Ricardo. O déspota esclarecido. Folha de São Paulo, primeiro caderno, p. 03, 20 dez. 1994.

²⁰³ Cf memorandum G/016 (ostensivo), 29 de janeiro de 1996. Ministro do Estado para o Secretário-Geral. Apud: DANESE, Sérgio. Diplomacia Presidencial. Op., cit. p. 443-444.

menos dessa forma era pensado. A diplomacia presidencial não poderia ser utilizada para demonstrar o projeto central de um governo, pois desvia o debate do conteúdo para a forma.

Por outro lado, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, a diplomacia presidencial está associada às transformações do sistema internacional nos anos 1990, cujas negociações internacionais, grandes conferências mundiais e as negociações econômicas intensificaram as viagens internacionais dos presidentes. Dessa forma, a diplomacia presidencial consistiu em uma adaptação à nova situação interna e externa, com a ampliação das esferas públicas de discussão, maior visibilidade da atuação dos governos, maior consciência social (empresários e trabalhadores) sobre os efeitos internacionais na vida nacional e, sobretudo, maior peso das variáveis externas sobre a conjuntura interna.

A diplomacia presidencial também tem como variável as características pessoais do presidente. No caso de Fernando Henrique Cardoso, o fato de ele ter sido chanceler antes da Presidência, já possuir um reconhecimento internacional e ter interesse no tema acentuou o caráter presidencial da diplomacia brasileira. Por outro lado, se a diplomacia presidencial confere ao presidente maior visibilidade internacional e prestígio interno, a situação, em casos negativos, atinge diretamente a imagem do presidente, que poderá não conseguir transferir integralmente o peso do fracasso para o corpo diplomático.

De certa forma, a diplomacia presidencial significou também a minimização do Itamaraty no processo decisório, com a conseqüente ampliação do papel decisório do presidente, ou, pelo menos, a concentração do poder. Durante os anos 1990 ocorreu um duplo movimento no debate sobre as relações internacionais do Brasil. Por um lado, a concentração do poder nas mãos do presidente, por outro a ampliação do interesse em relações internacionais por parte da sociedade, fazendo pressão adicional sobre o Itamaraty e realizando diretamente conexão com atores externos.

Em síntese, a diplomacia presidencial, como organização da ação diplomática, reorientou o modelo de gestão diplomática do Brasil. Esse novo modelo de gestão diplomática também permitiu minimizar o papel decisório do Itamaraty, no qual alguns quadros poderiam oferecer resistências ao neoliberalismo, como aparecerá de modo mais claro a partir das críticas ocorridas no final do governo Cardoso. Uma questão ainda não resolvida é se o presidente Fernando Henrique Cardoso havia personalizado apenas a dimensão governamental ou também a dimensão de Estado da política externa brasileira.

2.4 - O Itamaraty, a diplomacia presidencial e a disputa pela definição da política externa

Para compreender a política externa brasileira diante da diplomacia presidencial, é necessário problematizar sobre o papel do Itamaraty neste processo, sobretudo como espaço de formulação da política externa. Neste subcapítulo, procura-se verificar, sobretudo na imprensa, informações que pudessem dar a dimensão da influência que o Itamaraty teve diante do governo Fernando Henrique Cardoso e da diplomacia presidencial.

Um primeiro sinal de força do Itamaraty pôde ser verificado na decisão sobre a escolha do chanceler. Bresser Pereira havia sido indicado pelo presidente eleito para o Ministério das Relações Exteriores em 19 de dezembro de 1994. A notícia repercutiu de forma fortemente negativa no Itamaraty no dia seguinte. No dia 21 de dezembro, Bresser era indicado para a Secretaria da Administração do Governo. A informação sobre a escolha de Bresser para o Itamaraty havia chegado a Washington logo em seguida à divulgação de seu encontro com o presidente eleito. O então embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Paulo Tarso Flecha de Lima, soube da novidade pelo telefone e não escondeu sua decepção. Sua reação negativa espalhou-se por todo o Itamaraty, onde muitos diplomatas esperavam que a escolha recaísse sobre um profissional de carreira, e havia uma expectativa em relação à Luiz Felipe Lampreia, então embaixador brasileiro junto à ONU na Suíça. Também estava cotado para o cargo Ronaldo Sardenberg, que ficou na Secretaria de Assuntos Estratégicos.²⁰⁴

Embora não admitisse diretamente, Bresser Pereira mostrava-se convencido de que sofreu oposição de Flecha de Lima e do ex-governador baiano Antônio Carlos Magalhães, que não confirmavam essa oposição abertamente. Fernando Henrique havia ficado impressionado com a má recepção do nome de Bresser no Itamaraty, o qual não buscava contrariar logo no início de sua gestão. Questionado sobre o tema, Bresser chegou a afirmar sua surpresa: “Estou surpreso. Sempre tive com ambos um bom relacionamento. Sempre afirmei que o Paulo Tarso é um grande embaixador”.²⁰⁵ A escolha então recaiu sobre Luiz Felipe Lampreia. Este afirmava que sua indicação era um sinal de confiança e respeito do

²⁰⁴ SOUZA, Josias; DIMENSTEIN, Gilberto. Diplomatas se opõem à indicação de Bresser. Folha de São Paulo, Primeiro Caderno, p. 5, 21 dez. 1994.

²⁰⁵ SOUZA, Josias. Pressões tiram Bresser da chancelaria. Folha de São Paulo, São Paulo. Primeiro Caderno, . p.9, 22 dez. 1994.

presidente pela carreira diplomática.²⁰⁶ No dia seguinte, Bresser Pereira negava ter acusado Antônio Carlos Magalhães de ser o responsável pela sua não indicação para a chancelaria, e Magalhães negava a participação no episódio.²⁰⁷ Além disso, para facilitar as mudanças com o novo governo, pela primeira vez o Itamaraty pediu aos embaixadores de carreira que colocassem seus cargos à disposição.

Em janeiro de 1995, o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima viu-se envolvido em um debate sobre os Direitos Humanos. Em artigo publicado no dia 9 de janeiro de 1995, criticou três relatórios sobre os direitos humanos no Brasil, produzidos por Instituições estrangeiras (publicados, respectivamente, pelo escritório norte-americano da Anistia Internacional, pela Human Rights Watch e pela Freedom House) e que, segundo ele, exageravam na avaliação negativa do Brasil, prejudicando sua imagem no exterior.²⁰⁸ A resposta foi imediata. Paulo Sérgio Pinheiro, professor de ciência política, diretor do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, rebatia as críticas do embaixador brasileiro, afirmando que era cansativa falácia afirmar que aquelas entidades visam impor valores de colonizadores aos países em desenvolvimento, como se em cada país se pudesse torturar e desaparecer pessoas em paz em nome de uma “falsa” especificidade cultural que não valeria mais para o arbítrio:

“Um país que reconhece as graves violações de direitos humanos, e não se omite, pode enfrentar olho no olho as grandes democracias e as entidades de direitos humanos sem bravatas patrioteiras. É graças à superação da política de dissimulação que o Brasil tem hoje um papel respeitado. É evidente que o sistema de notas ou classificações de países da ‘Freedom House’ (que as outras duas entidades não adotam) é precário e deixa de lado especificidades. Mas a ‘Human Rights Watch/Americas’, no último relatório sobre o Brasil, e a Anistia Internacional, (...) não se cansam de reconhecer os avanços e os esforços que os governos democráticos e a sociedade civil têm feito para os direitos humanos tornarem-se realidade no Brasil”.²⁰⁹

²⁰⁶ LIMA, Roni. Lampreia quer mercado comum. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 4, 23 dez. 1994.

²⁰⁷ PARA ACM, crítica de Bresser atinge FHC. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 6, 23 dez. 1994.

²⁰⁸ FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. Responder é preciso. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p.3, 09 jan. 1995.

²⁰⁹ PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transparência é preciso. Folha de São Paulo, São Paulo, primeiro Caderno, p. 3, 11 jan. 1995.

A polêmica continuou, com a resposta do embaixador Flecha de Lima, que afirmou, em novo artigo, que o embaixador do Brasil em Washington não era contra as organizações não-governamentais e a transparência democrática. Igualmente afirmou que não poderia ser contra a universalidade dos direitos humanos como princípio diretor da política externa brasileira, incluído inclusive na Constituição. O embaixador afirmou que jamais negou que o Brasil enfrentasse problemas de direitos humanos:

“Ao contrário, esse reconhecimento é precisamente premissa do diálogo que, sem necessidade de convite de ninguém, a Embaixada em Washington tem procurado assegurar para que seja o mais amplo e aberto possível. Insisto, entretanto, que é meu dever defender o país de caracterizações despropositadas, de acusações caluniosas, levianas ou simplesmente falsas, disseminadas irresponsavelmente por esta ou aquela entidade dos setores ditos ‘independentes’”.²¹⁰

E mantinha suas críticas à avaliação negativa do Brasil, que segundo ele, não correspondia à realidade. Além disso, prosseguiu atacando as ONGs, afirmando que era sua tarefa, como agente de governo, defender o Brasil

“(…) todo embaixador do Brasil deve honrar a designação recebida, respaldada na legitimidade do presidente que o nomeia e do Senado que o referenda – em última análise, a legitimidade do mandato conferido nas urnas aos representantes da nação. Não é o caso das ONGs, que, com todos os méritos que possam ter – e não os desconheço – não possuem legitimidade equiparável ao Estado de Direito, nem à decorrente responsabilidade com relação ao público”.²¹¹

Parecia claro que a exposição negativa de Flecha de Lima (que no artigo faz questão de enumerar suas boas relações com o tema dos Direitos Humanos) era uma resposta às suas pretensões de ampliar sua esfera de poder no governo. O embaixador, com poder de influenciar escolha de ministro, agora aparecia como pró-governo, anti-ONGs e maquiador da real imagem do Brasil, e que não conseguia se desenredar de um problema criado por ele mesmo. Para completar, Ricardo Seitenfus insistiu na polêmica, retomando o tema em artigo publicado em 26 de janeiro de 1995. Afirmava que era uma tendência se defender o país quando se está longe dele, mas que isso não poderia significar uma separação da realidade, em nome da atratividade dos negócios:

²¹⁰ FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. As bases do diálogo. Folha de São Paulo, São Paulo. Primeiro Caderno, p.3 19 jan. 1995.

²¹¹ Id., Ibid.

“Tudo leva a crer que o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima não detém apenas uma visão particular acerca da política externa brasileira. Há sinais evidentes de sua grande influência na condução dos assuntos do Itamaraty. Símbolo da diplomacia tradicional, ele construiu uma brilhante carreira. Dos raros diplomatas que, levado à aposentadoria compulsória, foi mantido no cargo, o embaixador dialoga diretamente com o presidente da República. Dentro da estrutura do Itamaraty, ele seria talvez a pessoa menos indicada para absorver novos tempos de abertura, caso eles existissem. Típico representante do Estado, péssimo representante da sociedade civil, Flecha de Lima segue rigorosamente a cartilha da diplomacia que serviu ao desenvolvimento distorcido do país”.²¹²

E recordou que a forte voz da diplomacia tradicional, expressa por Paulo Tarso, vinha recebendo, de Brasília, apenas o silêncio, o que vem a contrariar os novos augúrios da "diplomacia presidencial", anunciada, com entusiasmo, pelo chanceler Luiz Felipe Lampreia. E se pergunta se as idéias de Flecha de Lima seriam a do Presidente, já que este não se pronunciava sobre o caso:

“Pela nova lógica, o Itamaraty deveria conservar um perfil baixo em favor da atuação presidencial. O que está a ocorrer, na prática, é que, enquanto o presidente ocupa-se de outros assuntos, os agentes diplomáticos mais ativos, que parecem deter o poder real, ficam livres para defender as suas idéias – e elas não apresentam nada de novo. Ou seria esta, a de Flecha de Lima, a percepção do presidente?”.²¹³

No início de Fevereiro de 1995, em meio à polêmica, o governo brasileiro lançou um relatório (feito exatamente com a ajuda do Núcleo de Estudos da Violência da USP) do governo sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, produzido para as Nações Unidas. No relatório, reconhecia-se a existência de tortura nos distritos policiais brasileiros, de suspeitos de crimes, a fim de obter confissões e de que essa prática crescia no Brasil. No capítulo sobre crianças e adolescentes, o governo chamava a atenção para o problema dos grupos de extermínio. Depois de toda a polêmica e de deixar Flecha de Lima isolado no debate, a divulgação do texto coincidiu com a decisão do ministro Luiz Felipe Lampreia de instalar no Itamaraty um Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais.²¹⁴

Em setembro 1995, o Itamaraty venceu uma disputa com o Exército. O coronel Armando Avólio Filho, adido militar do Brasil em Londres, acusado por entidades de defesa

²¹² SEITENFUS, Ricardo. O Brasil na casa dos espelhos. Folha de São Paulo, São Paulo. Primeiro Caderno, página 3, 26 jan. 1995.

²¹³ Id., Ibid.

²¹⁴ GOVERNO admite que há tortura de presos. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 10, 04 fev. 1995.

dos direitos humanos de praticar tortura no regime militar, teve de retornar ao Brasil. O Exército queria manter o coronel no cargo e o Itamaraty era contra. Oficialmente, segundo o Ccomsex (Centro de Comunicação Social do Exército), ele foi chamado para consultas junto ao Estado-Maior. O Exército queria ganhar tempo e deixar esfriar os protestos contra a permanência do adido para que ele ficasse no cargo até o fim da missão de dois anos, que encerraria em maio de 1996. O coronel foi denunciado pelo grupo Tortura Nunca Mais e pela Anistia Internacional em maio de 1995 (a primeira acusação havia ocorrido em 1985). O Exército estava dividido na discussão sobre as acusações ao adido e a solução para o caso. O ministro do Exército, Zenildo de Lucena, e alguns comandantes eram favoráveis à saída do adido. Já a maioria dos comandantes recomendava que o governo não cedesse, e alegavam que Avólio era oficial subalterno e cumpria ordens no regime militar. Enquanto o exército manobrava para a permanência de Avólio, o Itamaraty pressionou pela sua substituição.²¹⁵

Outra disputa com o exército, vencida pelo Itamaraty, foi na questão da assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP). No governo Cardoso, o tema começou a ser formalmente discutido no âmbito da Creden (Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional) em janeiro de 1996, mas os primeiros passos já haviam sido dados no governo Itamar Franco, no período em que Fernando Henrique Cardoso era chanceler. Naquela época, o Itamaraty indicou um embaixador, Castro Neves, para cuidar da área nuclear na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), ocupada pelo almirante Mário César Flores, um dos pioneiros do programa nuclear da Marinha. Enquanto isso, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) foi entregue, sucessivamente, a dois técnicos ligados à Furnas. Pouco a pouco, a visão sobre o setor nuclear foi deixando de ser militar para se tornar pragmaticamente diplomática. O golpe decisivo ocorreu quando o Brasil designou uma diplomata como representante junto à Agência Internacional de Energia Atômica. A adesão brasileira ao TNP foi considerada uma vitória do Itamaraty sobre o bolsão militar-nacionalista. O argumento central do Itamaraty era de que a não adesão ao tratado acarretaria sanções econômicas por parte dos Estados Unidos.²¹⁶

Também ocorreram divergências no Itamaraty na nomeação do Ex-presidente Itamar Franco. Insatisfeito em Portugal, o ex-presidente foi indicado dia 16 de novembro de 1995

²¹⁵ ITAMARATY vence Exército e adido acusado de tortura deixa embaixada. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 9, 23 set. 1995.

²¹⁶ COSTA, Raymundo. Itamaraty vence resistência militar. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 07, 21 jun. 1997.

para ocupar o cargo de embaixador do Brasil junto à OEA, em Washington. Itamar trocava de posto apenas 137 dias depois de assumir a Embaixada do Brasil em Portugal, na qual manifestava pouco interesse em permanecer. Sua namorada, June Drummond, estava em Washington desde setembro, onde trabalha numa escola primária como diretora. A reação no Itamaraty à escolha não foi das melhores, pois considerava que a troca rápida de embaixadores em Portugal poderia ser interpretada pelos portugueses como desprestígio ao país. Havia também uma reação de natureza corporativa, pois a nomeação de Itamar retiraria de Washington o embaixador Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro, considerado um excelente negociador, e que estava no cargo desde março de 1994.²¹⁷

Na primeira crise diplomática entre Portugal e Brasil desde que assumiu a Embaixada, o ex-presidente Itamar Franco havia tirado alguns dias de folga do seu cargo de embaixador do Brasil em Lisboa. Desde que havia sido publicada em Portugal a notícia de que cinco professores portugueses foram barrados no Galeão, por problemas de visto de entrada, Itamar se encontrava no Algarve, deixando a embaixada sob a direção do ministro Carlos Eduardo Sette-Câmara, o segundo na hierarquia. As férias de Itamar, menos de dois meses depois de ter assumido o posto, causaram espanto entre alguns diplomatas brasileiros.²¹⁸

Em Julho de 1996, Itamar lançou uma nota, na véspera do início da conferência de lançamento da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, em defesa do Embaixador José Aparecido de Oliveira, afirmando que ele era “o grande ausente” da reunião. José Aparecido foi o principal negociador da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), desde sua nomeação no Governo Itamar para a embaixada em Lisboa, e desejava ser o seu secretário-executivo, um cargo rotativo de dois anos, prorrogáveis por mais dois. O Itamaraty fez uma manobra para evitar que Aparecido ganhasse o lugar: sugeriu que o primeiro secretário-executivo fosse escolhido de acordo com a ordem alfabética dos membros. Por esse critério, caberia a Angola indicar o secretário, que acabou sendo o ex-primeiro-ministro Marcolino Moco.²¹⁹ Em setembro de 1996, Itamar assumiu o cargo de embaixador do Brasil na Organização dos Estados Americanos (OEA). A utilização dos cargos de embaixador para

²¹⁷ FRANÇA, William, FHC nomeia Itamar para posto na OEA em Washington. Folha de São Paulo. São Paulo, Primeiro Caderno, p. 4, 17 nov. 1995.

²¹⁸ RATTNER, Jair. Itamar tira férias em meio a crise diplomática. Folha de São Paulo. Primeiro Caderno, p. 8, 2 ago. 1995.

²¹⁹ ROSSI, Clovis. Itamar deixa embaixada 'atirando'. Folha de São Paulo. Primeiro Caderno, p. 6., 17 jul. 1996

acomodação política foi severamente criticada na imprensa e causava mal estar nos meios diplomáticos brasileiros.

Mas o Itamaraty estava na defensiva no início do governo Fernando Henrique Cardoso. A série de acontecimentos descrita a seguir mostra como a Instituição foi sendo colocada sob pressão, numa luta interna e externa pela definição da política externa do Brasil e seu modelo de gestão.

Durante o ano de 1995, ocorreu uma série de denúncias de corrupção e má gestão de recursos públicos envolvendo a diplomacia brasileira. No dia 23 de fevereiro de 1995, um funcionário do Ministério das Relações Exteriores foi preso no Itamaraty, sob acusação de vender dólares falsos. Segundo a Polícia Civil, um agente de portaria tinha US\$ 800 no momento em que foi preso. Ele era acusado de vender dólares falsos durante os últimos dois anos.²²⁰

Em maio de 1995, foi divulgada uma série de reportagens sobre o uso indevido do Fundo Social de Emergência (FSE), criado para ações na área de saúde, educação e previdência. Uma pesquisa no Sistema Integrado da Administração Financeira (Siafi) revelava gastos deste fundo pelo Itamaraty, para compra e reforma de bandeiras e compra de caixas de madeira forradas com veludo, para acondicionar presentes. A imprensa ainda divulgava que os diplomatas também utilizaram dinheiro do FSE para eventos relativos ao dia do diplomata. Embora fossem valores irrisórios, dado o volume de recursos do FSE, as críticas acabaram gerando impacto negativo e expondo o Itamaraty. O ministro da Fazenda, Pedro Malan, recebeu pedido de explicações da Procuradoria Geral da República, e o porta-voz do governo, embaixador Sérgio Amaral, teve de afirmar que essas despesas feitas pelo governo no Fundo Social de Emergência eram “um artifício contábil” e que seus valores seriam “repostos integralmente”.²²¹

Mas o caso de maior repercussão foi o da compra de dólares no mercado paralelo por embaixadores, que ganhou destaque em março de 1995 na imprensa. O presidente Fernando Henrique Cardoso demitiu, em 8 de fevereiro de 1995, do cargo de embaixador do Brasil no Panamá, Mauro Sérgio da Fonseca Costa Couto. A decisão foi anunciada pelo porta-voz do

²²⁰ SERVIDOR é acusado de vender dólares falsos . Folha de São Paulo. Primeiro Caderno. P. 5, 24 fev. 1995

²²¹ SECCO, Alexandre; FRANÇA, William. Desvios nos gastos de fundo continuam. Folha de São Paulo. Primeiro Caderno, p. 4, 04 mai. 1995.

Planalto, Sérgio Amaral. Couto e o conselheiro René Loncan, lotado em La Paz (Bolívia), foram acusados de ter desviado mais de US\$ 1 milhão da embaixada do Brasil em Bagdá, entre 1989 e 1991. Segundo Amaral, Loncan também estaria “envolvido no caso, mas não foi afastado porque não exerce função de confiança”.²²² Na época, denunciava-se que embaixadas brasileiras em 20 países eram suspeitas de operar um esquema de “caixa dois” na conversão dos dólares enviados pelo Itamaraty à moeda do país.

O senador Roberto Requião (PMDB-PR) pediu uma auditoria ampla no Itamaraty para apurar possíveis irregularidades contábeis praticadas por embaixadas e consulados do país, possível porque em alguns países a diferença entre a cotação oficial e a do câmbio paralelo renderia até cem vezes mais. Na lista de embaixadas sob suspeição de desvio de dinheiro, estavam as localizadas no Paraguai, China, Polônia, Rússia, Marrocos, República Tcheca, Bulgária, Iraque, Bolívia, Tunísia, Venezuela, Cuba, Ucrânia, Hungria, Iugoslávia, Nigéria, Nicarágua, Senegal, Turquia e Irã.²²³ O chanceler Luiz Felipe Lampreia reagiu em entrevista, afirmando que embaixadas brasileiras trocaram os dólares que receberam para custeio pelo câmbio paralelo “com autorização especial e temporária”, em “um passado recente”. A determinação oficial do Itamaraty era de que as embaixadas utilizassem o câmbio oficial dos países, mesmo que isso significasse prejuízo financeiro, “com observância dos princípios internacionais”, segundo o ministro. Em fevereiro de 1995, Lampreia reafirmou a regra em circular a todas as embaixadas. Uma das motivações foi um pedido de esclarecimentos do Congresso diante de acusações aos dois diplomatas.²²⁴

Em dezembro de 1995, o embaixador Mauro Couto se suicidou, no Rio de Janeiro. Com base no inquérito, que concluiu pelo desvio de US\$ 1,5 milhão, o conselheiro René Loncan Filho e o oficial de chancelaria Alcenir Rodrigues de Oliveira foram demitidos dia 11 de dezembro do Itamaraty²²⁵. Eles eram auxiliares de Mauro Costa Couto no Iraque. Diante desses acontecimentos, a esposa do embaixador Mauro Couto divulgou uma carta afirmando

²²² EMBAIXADOR no Panamá é demitido. Folha de São Paulo, primeiro caderno, p. 6, 09 fev. 1995

²²³ MADUEÑO, Denise. Senado investiga 20 embaixadas brasileiras. Folha de São Paulo, primeiro caderno, p. 11, 03 mar. 1995.

²²⁴ PINTO, Paulo. Ministro confirma troca de dólares no paralelo. Folha de São Paulo, Primeiro Caderno, p. 09, 27 mar. 1995.

²²⁵ René Loncan Filho, durante a gestão Antônio Palloci no Ministério da Fazenda do governo Luis Inácio da Silva, acompanhou o ministro em diversas viagens como tradutor.

que, com a condenação, o Itamaraty “rompeu o acordo de cavalheiros que permitia a qualquer custo manter as embaixadas funcionando”.²²⁶

Em agosto de 1996, outro caso ganhou as páginas da imprensa, envolvendo novamente o diplomata Paulo Tarso de Flecha e Lima. Duas empresas brasileiras eram acusadas de vender ilegalmente 1 milhão de granadas de mão ao Irã e entregar 30 mil delas aos Contras da Nicarágua, em 1984, usando documentação falsa, que atribuía a encomenda dos explosivos ao governo da Líbia. A suspeita era de que a venda fez parte da operação Irã-Contras - venda ilegal, pelo EUA, de armas ao Irã e repasse do dinheiro aos Contras, que combatia o então governo na Nicarágua nos anos 1980. A denúncia foi encaminhada à Justiça, no Rio, e acolhida pela juíza Marilena Soares Franco, da 13ª Vara Federal. A partir de Inquérito Policial Militar, presidido pelo major do Exército José Maurício Garcia, a Procuradoria da República, responsável pelo encaminhamento de processos à Justiça Federal, decidiu denunciar sete pessoas ligadas à exportadora Jabour S/A e à fabricante de explosivos Explo S/A.²²⁷ A resposta do embaixador Flecha de Lima foi de que

“As reportagens publicadas, no entanto, fazem crer que as operações de exportação de equipamentos de emprego militar eram aprovadas pelo Ministério das Relações Exteriores com base em pareceres dados por mim, o que é incorreto. Na verdade, como chefe do Departamento de Promoção Comercial (DPR), minha participação nos processos de autorização das operações de exportação de material de emprego militar era periférica. Não tinha qualquer competência decisória quanto às operações em si”.²²⁸

O Itamaraty então respondeu que a venda de armas para o Irã, em 1984, foi legal. Na época, o país não havia assinado nenhum acordo que impedisse a transação comercial, pois os tratados assinados pelo Brasil nesse sentido eram posteriores a 1984. Um dos problemas da venda estaria na chamada operação triangular: as armas eram vendidas a um país que as repassa a um terceiro, para burlar embargos comerciais.²²⁹

Não constitui objeto deste trabalho analisar ou investigar a procedência destes casos expostos, mas eles servem para inferir sobre o porquê de sua emergência exatamente no

²²⁶ VIÚVA de embaixador culpa FHC e imprensa pelo suicídio do marido. Folha de São Paulo, primeiro caderno, p. 6, 13 dez. 1995.

²²⁷ SOUZA, Roberto Pereira. Procuradoria apura venda de armas ao Irã. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 16, 06 ago. 1995.

²²⁸ LIMA, Paulo Tarso Flecha. Painel do Lector. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 03, 08 ago. 1995.

²²⁹ VENDA de armas ao Irã foi legal, diz Itamaraty. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 14, 08 ago. 1995.

primeiro ano de mandato de Fernando Henrique Cardoso. Trabalha-se com a hipótese de que estava ocorrendo um rearranjo político sobre os rumos da política externa e essas notícias emergiam com propósitos de enfraquecer determinados grupos dentro e fora do Itamaraty. É interessante ressaltar que a pesquisa nos jornais nos anos posteriores não mostrou continuidade dessas notícias. Também houve dificuldade e em muitos casos não se encontrou desmentidos ou punição de possíveis culpados.

Em junho de 1996 o Itamaraty inocentou o diplomata Júlio César dos Santos, ex-chefe do Cerimonial do Planalto, afirmando que não havia provas contra ele, que era suspeito de fazer lobby para a empresa norte-americana Raytheon, vencedora da concorrência para o Sivam (Sistema de Vigilância da Amazônia). A Polícia Federal gravou, em agosto e setembro de 1995, conversas entre Santos e José Afonso Assumpção, presidente da Líder Táxi Aéreo e representante da Raytheon no Brasil. As gravações revelaram que Santos pegou carona com Assumpção em viagem a Las Vegas (EUA). Os dois ainda conversaram sobre propinas que parlamentares estariam exigindo para aprovar o Sivam. Diplomatas concluíram não existir sustentação legal para punir Santos.²³⁰ A sindicância do Planalto já havia inocentado Santos no início de 1996.²³¹

Com o Itamaraty na defensiva e o deslocamento e concentração de parte do núcleo decisório para a presidência, também ocorreu alguma influência da primeira dama Ruth Cardoso sobre questões internacionais do Brasil. Em 1996, foi anunciado que Ruth Cardoso havia sido escolhida como vice-presidente da delegação brasileira no Habitat 2 (Conferência de Assentamentos Humanos da ONU), surpreendendo o Itamaraty. A diplomata Marcela Nicodemus, coordenadora das reuniões do comitê da delegação brasileira, disse que não havia sido informada sobre a participação da primeira-dama e que ainda não havia sido definida a chefia da delegação: “Sei que ela estava interessada, mas nada nos foi comunicado oficialmente”. A assessoria de imprensa de Ruth Cardoso informou que a primeira-dama havia sido convidada para ir a Istambul pela ONU. Nos encontros internacionais preparatórios da Conferência, em Nairóbi (Quênia) e Nova York (EUA), quem chefiou a delegação foi o

²³⁰ DIPLOMATA não fez Lobby, diz Itamaraty. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 12, 14 jun. 1996.

²³¹ PINHEIRO, Daniela. Sindicância do Planalto poupa embaixador. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 07, 05 jan. 1996.

diplomata Geraldo Holanda Cavalcanti. Sua indicação fora uma escolha pessoal do presidente Fernando Henrique.²³²

A troca de chanceler, ocorrida em janeiro de 2001, também levantou uma série de disputas e críticas. Em dezembro de 2000 já existiam notícias sobre a possível saída do Chanceler Lampréia e sua substituição por Celso Lafer que, inclusive em entrevistas, afirmava que aceitaria voltar para o Ministério das Relações Exteriores. O então embaixador do Brasil em Buenos Aires, Sebastião do Rêgo Barros, também estava cotado para o cargo. O nome mais forte, entretanto, seria o de Lafer, pois a indicação de Rêgo Barros exigiria uma grande modificação nos postos do exterior para acomodar e remanejar os diplomatas de alto escalão.²³³ Além disso, considerava-se que o embaixador Luiz Felipe de Seixas Correa, então secretário-geral do ministério e, como tal, vice-chanceler, não tinha relações “suficientemente azeitadas” com Rêgo Barros para permanecer no posto, conforme noticiava a imprensa. E não havia postos no exterior disponíveis para Seixas Correia.²³⁴

Luiz Felipe Lampréia deixou o cargo em janeiro de 2001, sendo substituído interinamente pelo então secretário-geral, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, que acompanhou o presidente Fernando Henrique Cardoso em sua visita à Ásia. No dia 16 de janeiro de 2001, foi confirmada a indicação de Celso Lafer para o Itamaraty. No discurso de posse, em 29 de janeiro de 2001, ao assumir o Ministério, Celso Lafer defendeu como prioridade imediata a formação de uma área de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina.²³⁵ Além disso, o fortalecimento das relações com a Argentina aparecia como projeto prioritário. Celso Lafer manteve no cargo o então secretário-geral do Itamaraty, embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa.²³⁶

As críticas à gestão do chanceler Lampreia foram crescendo na imprensa. Um editorial da Folha de São Paulo definia a gestão de Luiz Felipe Lampreia como “frustrante” pois, além

²³² FALCÃO, Daniela. Ida de Ruth Cardoso surpreende. Folha de São Paulo, São Paulo, Terceiro Caderno, p. 05, 09 maio 1996.

²³³ GRAMACHO, Vladimir. Lafer diz que aceitaria voltar para o governo no cargo de chanceler. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A17, 03 dez. 2000.

²³⁴ ROSSI, Clovis. Mudança sinaliza o início da reforma no ministério. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A8, 29 nov. 2000.

²³⁵ DEFESA de integração da América do Sul marca posse de Celso Lafer. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A9, 30 jan. 2001.

²³⁶ WILLIAM FRANÇA. Novo chanceler pretende diminuir o 'clima de desconfiança e o azedume' das relações com o país vizinho. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B7, 26 jan. 2001.

da fragilidade política, não teria havido as mudanças necessárias na Pasta. Conforme o editorial,

“Ao aspecto institucional somam-se resultados práticos frágeis. A hiperpolitização do Mercosul, por exemplo, revelou-se um ato de imaginação excessiva, em cujo nome foram feitas concessões discutíveis. Quase tudo parecia valer a pena para salvar o Mercosul, até sacrificar a lógica econômica e os interesses do Brasil. Ter sido apanhado de surpresa com a defecção do Chile foi um duro golpe no polêmico projeto de construção de uma zona brasileira de influência no Cone Sul. Houve também episódios constrangedores, da lamentável sustentação ao regime moribundo de Fujimori às dificuldades brasileiras no confronto com o Canadá na OMC”.²³⁷

Em seguida, o editorial critica a nomeação do embaixador Luiz Felipe Lampreia para uma cadeira no Conselho de Administração da Embraer e conclui que “Seis anos depois, o governo ainda está devendo uma estratégia e uma identidade à altura dos desafios da política externa brasileira”.²³⁸

Um dos poucos apoios à nomeação de Celso Lafer, veiculados na imprensa, foi de Paulo Sérgio Pinheiro, professor da USP e que havia polemizado com o embaixador Flecha de Lima no início do governo FHC. Em um artigo, tratou dos avanços da política de Direitos Humanos no Brasil nos anos 1990, que, de uma postura defensiva e negacionista, havia então alcançado uma cooperação com os organismos multilaterais. Afirmava que a “política externa brasileira deve assumir de vez as responsabilidades mundiais” e que o chanceler Celso Lafer reunia as condições para fazê-lo. Conforme Pinheiro, “Uma inesperada e promissora ocasião se abre com a chegada de Celso Lafer ao Itamaraty. Poucos têm tantas qualidades intelectuais e condições de aliar uma visão clara de direitos humanos, de comércio internacional, de meio ambiente e de desarmamento”.²³⁹

Em abril de 2001, Celso Lafer estava envolvido com o acirramento do debate sobre a ALCA, com a proposta da realização de um plebiscito e a exoneração do embaixador Samuel Guimarães do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI), vinculado ao Ministério das Relações Exteriores. O embaixador Samuel Guimarães vinha criticando abertamente o projeto da ALCA, tendo inclusive escrito diversos trabalhos sobre o assunto e organizado pesquisas, seminários e debates. Essa demissão gerou uma forte reação da opinião

²³⁷ EDITORIAL. Informe Itamaraty. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A2, 15 jan. 2001

²³⁸ Id., Ibid.

²³⁹ PINHEIRO, Paulo Sérgio. Política externa: ampliar espaços. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A3, 29 jan. 2001.

pública e repercutiu mal no meio político brasileiro. Celso Lafer inclusive escreveu um artigo no qual defendia a demissão, que será analisado no próximo capítulo.

Em março de 2001, os deputados petistas Aloizio Mercadante (SP) e Henrique Fontana (RS) apresentaram ao Congresso Nacional projeto de plebiscito para que o eleitorado brasileiro aprovasse ou rejeitasse a adesão do Brasil à ALCA. A idéia do plebiscito encontrou apoiadores junto ao empresariado. Horacio Lafer Piva, presidente da Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), afirmava que o interesse pela discussão da ALCA e, mais genericamente, da inserção internacional do Brasil aumentou muito entre os empresários: “O medo une as pessoas, e os empresários naturalmente têm medo de um acordo com uma economia que é dez vezes o tamanho da economia brasileira e que exporta 14 vezes mais que o Brasil”. Piva afirmava, ainda, que a idéia do plebiscito soava “agradável”, desde que precedida de um amplo processo de divulgação, argumentando que as pessoas pouco sabiam o que significava a ALCA e quais as implicações, positivas e negativas, de sua criação. O presidente da Fiesp afirmou ainda que acreditava que desse processo de discussão poderia até “nascer um projeto para este país, coisa que não temos”.²⁴⁰

O presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves, também participava do processo de politização da ALCA, com a proposta de criar uma comissão especial para acompanhar, tanto as negociações da ALCA, como os entendimentos entre o Mercosul e a União Européia para criar uma área de livre comércio. O objetivo seria fazer do Congresso o foco de uma mobilização que levasse o tema ALCA para o meio empresarial, para as universidades e para o movimento sindical. O empresariado estava mobilizado, na forma da Coalizão Empresarial, que reunia cerca de setenta entidades nacionais dos mais diferentes setores da economia.²⁴¹ A Folha de São Paulo, em editorial do dia 16 de março de 2001, apoiava a iniciativa e ainda comentava que a “a maneira como o Itamaraty tem conduzido as negociações da Alca deixa muito a desejar”.²⁴² Sob pressão, a resposta do governo foi a demissão do embaixador Samuel Guimarães.

Novamente em período de transição, o Itamaraty vinha sofrendo outras críticas. Em fevereiro de 2001, Elio Gaspari criticou o fato do CEBRI (Centro Brasileiro de Relações

²⁴⁰ ROSSI, Clóvis. PT quer plebiscito sobre a Alca; Fiesp acha 'agradável'. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B5, 14 mar., 2001.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² EDITORIAL. Plebiscito da Alca. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A2, 16 mar. 2001.

Internacionais), dirigido pelo ex-chanceler Lampreia, ser uma instituição privada financiada com recursos públicos. Além de ter recebido quase um milhão de reais, mantinha “dois diplomatas lotados no escritório do ministério no Rio de Janeiro efetivamente trabalhando no Cebri”. Enquanto o Itamaraty respondia que tudo era transparente, Gaspari questionava o conceito de transparência e a relação entre transparência e moralidade.²⁴³

Em abril de 2002, Elio Gaspari também publicou uma entrevista com o Embaixador aposentado Ovídio de Melo, que era representante do Brasil em Angola na época da independência deste país, em 1975. Sobre o Itamaraty, Ovídio foi enfático:

“A nossa diplomacia está encolhendo. De certa maneira, isso é uma tendência mundial. Nos países desnordeados diante da crise, a diplomacia vai para o brejo com mais facilidade. Primeiro ela perdeu as negociações financeiras. Nos anos 70, abriu-se uma janela com a propaganda comercial, mas o câmbio sobrevalorizado tornou os nossos esforços inúteis. Nossa política externa foi pulverizada e o que temos de mais visível é a diplomacia presidencial. O professor Fernando Henrique terminará seu governo tendo passado um ano inteiro no exterior. O Itamaraty vai se tornando um órgão necessário para pouco mais que funções de cerimonial. O grande perigo é acharmos que essa posição é confortável. Nossa chancelaria raramente se pronuncia de forma relevante a respeito de um problema internacional.”²⁴⁴

Na Folha de São Paulo, crescentemente apareciam críticas ao Itamaraty e à política exterior brasileira. Luis Nassif, em sua coluna, por exemplo, imputou ao Itamaraty responsabilidade pelos problemas que o país vinha enfrentando com a OMC (Organização Mundial do Comércio), por não se assessorar adequadamente na negociação dos termos do acordo nem ter se preparado para atuar nas guerras comerciais globais.²⁴⁵ Já Celso Lafer defendia o Itamaraty, argumentando que a instituição possuía um corpo funcional de qualidade. Além disso, afirmava ele ter muito receio da criação de uma agência de comércio, nos moldes da americana, com pessoas do mercado e sem espírito público. A aposta deveria ser na profissionalização do Itamaraty. De qualquer modo, Lafer considerava que a estruturação de uma política de comércio exterior passaria por um trabalho sincronizado entre as diversas áreas envolvidas: Itamaraty, Fazenda, Desenvolvimento e Agricultura. Para agir de forma coordenada, precisaria haver orientações claras de governo. O fortalecimento da

²⁴³ GASPARI, Elio. O Itamaraty desfila de odalisca. Página: A9, 25 fev., 2001

²⁴⁴ GASPARI, Elio. Entrevista com Ovídio de Melo. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A6, 07 abr., 2002

²⁴⁵ NASSIF, Luis. O papel do Itamaraty. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B3. 16 fev., 2001

Camex (Câmara de Comércio Exterior), em sua opinião, é o passo que faltava para essa coordenação surgir.²⁴⁶

Em março de 2002, foi a vez de Roberto Mangabeira Unger realizar críticas à atuação do Itamaraty. Afirmava que houve uma redução da política exterior às negociações comerciais e que também havia alcançado resultados muito fracos. Conforme Unger, “a razão básica pela qual não temos política externa é que não temos projeto interno, a não ser um projeto que resultou no enfraquecimento progressivo da nossa afirmação nacional e que inibiu o dinamismo extraordinário”. Em seguida, desfechou críticas ao paradigma da diplomacia presidencial e ao modelo de inserção externa:

“Encobertos pelo nevoeiro retórico da ‘diplomacia presidencial’ e sem balizamento numa discussão nacional da nossa posição no mundo, nossos diplomatas tomaram conta da política externa. Não souberam, porém, o que fazer, a não ser regatear, sem rumo nem força, um pouco mais de vantagem comercial aqui e acolá”.²⁴⁷

Em junho de 2002, apareciam as críticas do candidato à presidência Luis Inácio Lula da Silva à política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, na série de debates promovidos pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara, separadamente com cada candidato. Segundo Lula, o presidente Fernando Henrique Cardoso foi "um agente inibidor" da política externa brasileira. Para o candidato petista, a opção pela diplomacia presidencial de FHC relegou o Ministério das Relações Exteriores a funções burocráticas e a uma casa cumpridora de ordens políticas. Conforme Lula, “De fato, nunca tivemos um presidente que viajou tanto, mas isso não resultou em ganhos comerciais para o Brasil, mas para FHC fazer amigos pessoais”. Lula criticou a área comercial, mas elogiou a atuação de Cardoso na Venezuela, quando houve tentativa de golpe contra o presidente Hugo Chávez: “A posição do presidente foi boa e corajosa, no tom certo”.²⁴⁸

Em julho de 2002, o diplomata Sérgio Danese, que havia escrito um livro em defesa da diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique Cardoso, já analisado anteriormente, escreveu um artigo rebatendo críticas à política externa brasileira, denominada de "gaullismo" por parte dos analistas estrangeiros. Danese rebateu a idéia “pejorativa” de

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ UNGER, Roberto. Por que o Brasil não tem política exterior? Folha de São Paulo, São Paulo, p. A2, 12 mar. 2002

²⁴⁸ DIANNI, Cláudia. FHC foi 'agente inibidor' da política externa, afirma Lula. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A5, 20 Jun. 2002.

gaullismo, como de uma potência de segunda classe arrogante, dizendo que o exemplo do general francês deveria ser seguido por países como o Brasil. Na verdade, Danese já estava adaptando a idéia de diplomacia presidencial para a nova matriz de política externa. Enquanto no livro, publicado em 1999, a inspiração foi a diplomacia presidencial norte-americana, agora aparecia a diplomacia *gaullista* como exemplo para o novo paradigma. Afirmava que os países intermediários precisavam de um tipo de liderança que catalisasse um salto adiante na sua visão de si mesmos. Conforme Danese,

“O adjetivo ‘gaullista’ vem sendo aplicado à política externa brasileira por analistas e diplomatas estrangeiros, para criticar em nós uma independência de visão e de ação em relação ao mundo e ao hemisfério, a pretensa veleidade de ter alguns projetos próprios e atitude tranqüila e firme - às vezes de manhosa resistência diante dos EUA, quando consulta nossos interesses. Gaullismo, nessa acepção, seria simplesmente ilusionismo presunçoso de potência de segunda classe, anti-americanismo desdenhoso e irresponsável ou desejo pueril de fazer pirraça, de ser do contra”²⁴⁹

Em seguida, Danese afirma que *gaullismo* deveria ser o horizonte da política externa brasileira, catalizando uma liderança, que poderia ser individual e coletiva, que propiciasse uma melhor inserção internacional do Brasil e de que o orgulho riobranquino fosse resgatado. Conforme Danese,

“Aplicado ao Brasil, o adjetivo gaullista não só ganha atualidade e transitividade, como é até apropriado para se referir ao que o nosso país tem feito, mas sobretudo deve continuar fazendo, para defender seus interesses com independência, soberania e eficiência. Vamos ser gaullistas: defendendo um projeto sub-regional de integração e as alianças estratégicas que nos convêm; mantendo uma visão construtiva, mas crítica, de nossas grandes parcerias; enfrentando o protecionismo dos países ricos e os assomos de protecionismo dos parceiros emergentes e exigindo reciprocidade e simultaneidade na abertura econômica e comercial, sem esquecer de buscar mais competitividade; defendendo a primazia do multilateralismo sobre o unilateralismo e o diálogo e a convergência no lugar da confrontação; tendo uma política externa sem alinhamentos nem camisas-de-força”.²⁵⁰

Com sutileza diplomática, Danese também afirmava o exemplo de Rio Branco no início do século como elemento inspirador de uma diplomacia engrandecedora do Brasil. Ensaiaava, assim, uma retomada dos princípios gerais da diplomacia brasileira e de valorização do Itamaraty, ou seja, o próprio defensor da diplomacia presidencial no início do governo

²⁴⁹ DANESE, Sergio. O "gaullismo" da diplomacia brasileira. Folha de São Paulo. São Paulo, p. A3, 25 jul. 2002

²⁵⁰ Ibid.

Fernando Henrique Cardoso, agora no seu final, já falava em liderança compartilhada e na valorização da diplomacia profissional. Continuando com Danese,

“Se ser gaullista é ter ‘uma certa idéia do Brasil’ e propugnar, na política externa, independência, firmeza e determinação na defesa do interesse nacional, então, sejamos gaullistas, como poderíamos dizer: ‘somos riobranquinos’. São adjetivos que honram qualquer diplomacia e que, mais que descrever um sentimento ou inspirar uma vaidade, ilustram um projeto. Ou seja, uma boa idéia. Perguntem aos franceses”.²⁵¹

Convém lembrar que a ideologia da Política Externa Independente (PEI), aplicada no Brasil nos anos de 1961 até 1964, durante os governos Jânio Quadros e João Goulart, e considerada nacionalista e desenvolvimentista, tinha traços do *gaullismo*. Conforme Vizontini, “ao invés de considerar que éramos um aliado preferencial dos EUA, Jânio Quadros mostrava claramente que sua concepção diplomática (a PEI) era explícita e acentuadamente influenciada pelo nacionalismo *gaullista*, de fortalecimento nacional dentro da Aliança Ocidental”.²⁵² Um dos eixos de pensamento da PEI era de que a subordinação aos aliados equivalia à servidão imposta pelo inimigo; e de que era necessário conquistar a autonomia.

Nos últimos meses do mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Itamaraty já estava se adaptando à nova gestão presidencial. O Ministério das Relações Exteriores avaliava que, qualquer que fosse o novo ocupante do Palácio do Planalto, haveria uma política mais intervencionista que a do presidente Fernando Henrique Cardoso. Ainda no primeiro semestre de 2002, numa reunião no Itamaraty, havia sido decidido que era preciso ampliar espaço para a prática de políticas industriais no âmbito dos acordos internacionais, pois o novo presidente passaria a implementar esse tipo de instrumento. Em outubro de 2002, o Brasil e a Índia entregaram à OMC uma proposta para mudar as regras do Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio (Trims, na sigla em inglês). A proposta era rejeitada pelos liberais e contrariava o discurso defendido pela equipe econômica de FHC nos últimos anos. Brasileiros e indianos queriam liberdade para dar subsídios e atrair investimentos estrangeiros, desde que a empresa se comprometesse a cumprir metas de exportação e a comprar parte dos seus insumos de fornecedores locais. A proposta significava exatamente o oposto do Acordo sobre Medidas de Investimentos, que não possibilitava exigências de exportação e de compras de produtores nacionais como pré-requisito para a instalação de empresas

²⁵¹ Ibid.

estrangeiras. Esse gesto marcava uma nova posição na diplomacia brasileira, retomando o princípio desenvolvimentista de conceder tratamento especial aos países em desenvolvimento, o qual ganhou ênfase, durante o governo Lula, nas rodadas da OMC.²⁵³

Dessa forma, pode-se considerar que o Itamaraty sofreu pressões no início do governo – enfrentando denúncias e polêmicas desgastantes – que apontam para uma disputa política interna e externa à Instituição, na definição dos rumos da política exterior e do peso de sua participação na condução da política externa. O que estava em jogo era a definição de rumos e atores. Num contexto de redefinição da política externa, era necessário diminuir as resistências internas à implantação do modelo neoliberal. Igualmente, já no fim do governo Fernando Henrique Cardoso, foi aumentando a pressão sobre o Itamaraty, que acabou parcialmente responsabilizado pelas dificuldades na inserção internacional do Brasil, sobretudo nas negociações comerciais.

Podemos igualmente afirmar que o Itamaraty não teve propriamente seu papel diminuído. Embora a coordenação política tenha sido conduzida pessoalmente pelo presidente e muitas questões internacionais foram sendo trabalhadas por outros ministérios – Desenvolvimento, Agricultura, Comércio Exterior, Trabalho – o Itamaraty vivenciou a ampliação do relacionamento exterior do Brasil, causado, sobretudo, pela globalização. O que ocorreu foi um maior compartilhamento de funções, com a diplomacia profissional atuando em conjunto com outros órgãos de governo e admitindo as pressões sociais na definição da política externa. Dessa forma, a diplomacia presidencial constitui mais a forma do que o conteúdo da política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso. A ênfase na forma – diplomacia presidencial – desvia o debate do tema central, a reorientação da política externa em direção ao paradigma neoliberal de inserção internacional, que sofrerá importantes inflexões, conforme será demonstrado no próximo capítulo.

²⁵² VIZENTINI, Paulo. *Relações Internacionais e Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 207.

²⁵³ SOLIANI, André. Itamaraty já se adapta a novo presidente. Folha de São Paulo. São Paulo, p. B6, 21 out., 2002.

CAPÍTULO 3

A MATRIZ NEOLIBERAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Este capítulo tem como objetivo analisar a política externa brasileira na década de 1990, considerando os governos Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, apontando como a implantação da matriz neoliberal de inserção internacional reorientou a política externa neste período, com reflexos até o fim do mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso. Tem como eixo central de análise a consideração de que a política externa brasileira na década de 1990 foi marcada pelo apogeu e crise do modelo neoliberal de inserção internacional do Brasil, rompendo com a matriz desenvolvimentista. Nesse novo contexto, os sucessivos governos alteraram, relativizaram e adaptaram suas estratégias multilaterais e bilaterais de inserção internacional.

3.1 – A ascensão do neoliberalismo: aproximação conceitual

O termo neoliberalismo foi bastante discutido na década de 1990 no Brasil, nas mais variadas esferas, e, como um conceito politizado, tornou difícil sua aproximação acadêmica. Dessa forma, é necessário depurar do discurso político – a favor e contra – seu corpo doutrinário e sua real implicação prática nas políticas públicas brasileiras. Originado de um seminário internacional, o livro pós-neoliberalismo propõe exatamente construir um conceito de neoliberalismo e suas implicações para a política na América Latina.²⁵⁴

Conforme Perry Anderson, o neoliberalismo nasceu logo após a Segunda Guerra Mundial, numa região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Consistiu em uma forte reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar, a partir de seu texto de origem, *o Caminho da Servidão* de Friedrich Hayek, escrito em 1944, no qual atacava qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado. Em 1947, Hayek convidou os partidários de suas idéias para uma reunião na estação de Mont

²⁵⁴ SADER, Emir; GENTILI, Pablo.(orgs) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

Pèlerin, na Suíça. Na reunião, estavam presentes Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Magarida, entre outros. Nesta ocasião, se fundou a sociedade Mont Pèlerin, com reuniões internacionais a cada dois anos, com o propósito de combater o keinesianismo e defender o livre mercado.²⁵⁵

Essas idéias começaram a ganhar terreno com a crise econômica mundial dos anos 1970, quando o mundo capitalista avançado vivenciou uma profunda recessão, combinando baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. A solução da crise, para os neoliberais, consistia em manter um Estado forte na capacidade de regular os sindicatos, mas fraco nos gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta dos governos, garantida com a redução dos gastos sociais. Entretanto, apenas no final dos anos 1970 o programa neoliberal seria finalmente aplicado nos países centrais do capitalismo, com a ascensão de Thatcher na Inglaterra (1979), Reagan nos EUA (1980) Kohl na Alemanha (1982) e com uma virada conservadora na maioria dos países do Norte da Europa Ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria. Enquanto isso, no sul da Europa, uma região mais conservadora politicamente, observava a chegada ao poder, pela primeira vez, dos governos de esquerda, com a ascensão de Mitterrand na França, Gonzáles, na Espanha, Soares em Portugal, Craxi, na Itália e Papandreou, na Grécia. Com exceção da Espanha, onde o governo, de imediato, adotou uma versão neoliberal, os outros países do sul da Europa tentaram criar um equivalente do Estado de bem-estar que havia sido constituído no Norte da Europa, no pós-Segunda Guerra Mundial.²⁵⁶

A hegemonia do neoliberalismo como ideologia começou a ficar demonstrada quando suas práticas foram levadas não apenas pelos governos de direita, mas também por muitos governos social-democratas. Conforme Perry Anderson, “o neoliberalismo havia começado tomando a social-democracia como sua inimiga central, em países de capitalismo avançado, provocando uma hostilidade recíproca por parte da social-democracia. Depois, os governos social-democratas se mostraram os mais resolutos em aplicar políticas neoliberais”.²⁵⁷

²⁵⁵ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. IN: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-10

²⁵⁶ Ibid., p. 12-13.

²⁵⁷ Ibid., p. 14.

Nesta conjuntura, em que constituía o programa neoliberal? Conforme Perry Anderson, a prioridade imediata do neoliberalismo era deter a grande inflação dos anos 1970, a deflação deveria ser uma pré-condição para a recuperação dos lucros, a ampliação do desemprego constituiria um recurso de força contra as resistências sindicais, e era concebida como um mecanismo natural e necessário em economias de mercado. Para ampliar os recursos financeiros, deveria ser ampliada a desigualdade. Com o financiamento das bolsas de valores, o objetivo seria a reanimação do capitalismo avançado mundial. Entretanto, o crescimento ficou muito abaixo do esperado e o Estado viu suas funções muitas vezes aumentadas, devido ao aumento dos gastos sociais com o desemprego.²⁵⁸

Luis Fernandes argumenta que existem duas versões diferentes do projeto neoliberal. A primeira, mais radical e ortodoxa, foi a propugnada pelo grupo de Hayek (criticando toda a forma de intervenção do Estado), mas que efetivamente ficou mais no plano ideológico. Definindo num sentido estrito, o neoliberalismo não foi aplicado em nenhum lugar do mundo. Entretanto, esta versão mais doutrinária alimenta outra mais “leve”, matizada e flexível do projeto inicial, mas com grande impacto sobre as sociedades atuais. Conforme o autor, “ao longo dos últimos quinze anos, vimos assistindo a uma viragem muito real e concreta nas políticas de gestão macroeconômica e social adotadas por grande parte dos países do mundo”.²⁵⁹

Luis Fernandes aponta três pilares fundamentais para o programa neoliberal. Em primeiro lugar, uma reversão das nacionalizações efetuadas após a Segunda Guerra Mundial. O segundo pilar é a crescente tendência à desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado, geralmente baseada no discurso da eficiência do mercado. Já o terceiro pilar é a tendência à reversão dos padrões universais de proteção social estabelecidos no pós-Guerra, no que se define como estado de bem-estar social. Conforme o autor, diferentes articulações e combinações destes três pilares são possíveis, mas com um sentido geral de reconfiguração institucional do capitalismo contemporâneo. Assim, “os três elementos indicados – a desestatização, a desregulamentação e a desuniversalização – podem servir de base para uma definição mais operacional do neoliberalismo, que leve em conta as especificidades da sua materialização nacional”.²⁶⁰ Como vimos anteriormente, o governo

²⁵⁸ Ibid., p. 16.

²⁵⁹ FERNANDES, Luis. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. IN: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs) . *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 55.

²⁶⁰ Ibid., p. 56.

Cardoso assumiu os dois primeiros pilares. Quanto ao terceiro, ocorreu um fenômeno contraditório, pois a Constituição de 1988 estabeleceu a universalização da proteção social, o que de certa forma foi mantido, embora com a desqualificação de seus serviços.

Para Emir Sader, o neoliberalismo na América Latina, como na Europa, é filho da crise fiscal do Estado, do Estado de bem-estar social – onde chegou a se configurar - e da industrialização substitutiva de importações. A crise da dívida e a década perdida de 1980 acentuou os traços da crise de hegemonia do desenvolvimentismo e o fortalecimento do neoliberalismo. Assim, cada país tomou uma versão do neoliberalismo conforme as mudanças deixadas pelos modelos hegemônicos anteriores.²⁶¹ Conforme Emir Sader, “ao longo dos anos 1980, a economia brasileira viveu processo de acomodação, com a imposição da hegemonia do capital financeiro, que finalmente desembocou no neoliberalismo, iniciado no final da década ainda no governo Sarney”.²⁶²

Mas o tempo histórico atingiu diferentemente cada país. Ao contrário de outros países da América Latina – onde o neoliberalismo foi implantado no período de ditaduras – no Brasil sua implantação ocorreu no momento de fortalecimento dos movimentos sociais. Um neoliberalismo que teve de enfrentar-se com uma forte burguesia nacional protegida pelo Estado e com um movimento social político de esquerda com capacidade de resistência superior ao dos outros países da região. Dessa forma, o neoliberalismo avançava no Brasil com um caráter matizado, dado sua incapacidade inicial de se projetar hegemonicamente. Entretanto, a crise fiscal do Estado e a hiperinflação geraram o consenso necessário em torno da necessidade das “reformas estruturais” do Estado e da economia.²⁶³

Luis Fernandes aponta, como conseqüências, as transformações políticas oriundas das reorientações econômicas do projeto neoliberal, procurando adotar medidas cada vez mais restritivas da democracia representativa e do pluralismo democrático. A tentativa de criar limitadores aos avanços políticos e democráticos, tem para o autor a finalidade de “impedir ou dificultar que a insatisfação popular com o custo social das medidas neoliberais se expresse democraticamente nos poderes legislativos”.²⁶⁴

²⁶¹ SADER, Emir. a Hegemonia neoliberal na América Latina. IN: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs) . *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p.35.

²⁶² *Ibid.*, p. 36

²⁶³ *Ibid.*, p. 36-37.

²⁶⁴ FERNANDES, Luis. *Op. Cit.*, p. 57.

Essas transformações acarretariam conseqüências para a formulação da política externa. Luis Fernandes aponta o impacto do projeto neoliberal sobre a capacidade dos povos comandarem soberanamente o desenvolvimento de seus próprios países, pois a adoção deste projeto,

“(…) implica no desmonte de instrumentos fundamentais de defesa da soberania nacional, que, bem ou mal, foram erguidos no período anterior de *industrialização via substituição de importações*. O neoliberalismo, aqui, se apresenta como inimigo do nacionalismo, diferentemente do que ocorre na Europa ou nos Estados Unidos. No Brasil, por exemplo, a direita abandonou a bandeira da ‘defesa da nação’, e a deixou nas mãos da esquerda o que vem provocando surpreendentes rupturas e realinhamentos no âmbito das próprias forças armadas”.²⁶⁵

Entretanto, é necessário refinar o impacto e a profundidade da adesão ao neoliberalismo, no Brasil. Nesta perspectiva analítica, Décio Saes considera mais produtivo buscar a relação entre a orientação assumida pela política estatal e os interesses dos diversos grupos sociais, como classes sociais, frações de classe e categorias sociais, do que se limitar a descrever uma política ou procurar medir a distância entre as medidas que a compõem e a doutrina que parece inspira-las. De acordo com o autor,

“A análise da política governamental implementada nas sociedades capitalistas atuais não pode se limitar a aferir o nível de proximidade existente entre os princípios doutrinários do liberalismo econômico e o conteúdo da política estatal; e, a seguir, deduzir dessa aferição que uma política governamental qualquer tem, ou não, um caráter neoliberal, conforme se detecte uma total identidade entre princípios econômicos liberais e política governamental ou, inversamente, algum desvio da segunda em relação aos primeiros”.²⁶⁶

Nesse sentido, continuando com autor, as políticas neoliberais não podem coincidir integralmente com a doutrina que as inspira, já que elas não são implementadas em um espaço social vazio, destituído de qualquer historicidade. E é precisamente esta historicidade que provoca que qualquer política liberal a ser implementada deva ser gradualista, pois é praticamente inviável uma mudança liberal radical, e esteja necessariamente influenciada (em antagonismo ou contradição) com a política anterior. Dessa forma, o qualificativo de neoliberal não deve ser utilizado apenas para políticas estatais que se conformem integralmente com o pensamento liberal. Para o autor, deve ser considerada neoliberal,

²⁶⁵ Ibid, p. 57.

²⁶⁶ SAES, Décio. *República do Capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001, p. 81.

“Toda a ação estatal que contribua para o desmonte das políticas de incentivo à independência econômica nacional, de promoção do bem-estar social (welfare state), de instauração do pleno emprego (keinesianismo) e de mediação dos conflitos socioeconômicos”.²⁶⁷

As mudanças provocadas pelo neoliberalismo passam pela implementação de três políticas específicas: a privatização das atividades estatais, a política de desregulamentação, com a redução da atividade da atuação do estado como disciplinadora da economia e das relações de trabalho, e a política de abertura ao capital internacional. Embora a implementação dessas políticas provoque uma alteração no padrão de intervenção do Estado, não é obrigatória a redução do tamanho do Estado ou a redução do gasto público. A reconversão do modelo econômico conduz a gastos nada desprezíveis, bem como a,

“desativação das políticas de independência econômica nacional, do bem estar social, do pleno emprego e de mediação de conflitos socioeconômicos tende a suscitar a hipertrofia da ação regulamentadora do Estado. (...) Ela tende igualmente à provocar a expansão de certos itens do gasto público e, no limite, a expansão do próprio limite global do gasto público: se a implementação da ação global da política estatal neoliberal leva ao aumento regular do contingente de desempregados.”²⁶⁸

Por outro lado, a emergência de resistências à implantação do projeto neoliberal fez com que ocorresse uma diferença entre o projeto e a prática. Assim, segundo o autor, os Estados capitalistas praticavam um “neoliberalismo possível”, submetido às condições políticas vigentes.²⁶⁹ No caso brasileiro, embora fosse visível que o governo Cardoso buscava implementar, por múltiplas vias, uma estratégia neoliberal (privatizações, desregulamentação, abertura econômica) a prática foi diferente. Segundo o autor, deve-se levar em conta que,

“Sustentar que a estratégia do governo federal tem sido neoliberal não equivale a afirmar que os resultados da política governamental coincidem inteiramente com os propósitos da equipe dirigente. Na verdade, o ritmo de implementação da estratégia neoliberal no Brasil é muito mais lento que aquele projetado por essa equipe”.²⁷⁰

O conjunto de resistências que provocaram a lentidão da aplicação do projeto neoliberal, continuando com o autor, surgiram principalmente na própria base do governo e dos setores conservadores. Dessa forma, o governo Cardoso enfrentou resistências à implantação do projeto neoliberal dentro da própria frente política que o elegeu.

²⁶⁷ Ibid., p. 82.

²⁶⁸ Ibid., p. 82.

Dos principais grupos do bloco que elegeu Fernando Henrique Cardoso, à apenas um deles (representantes e representados do capital financeiro internacional) interessa a realização integral do programa neoliberal. Se a coesão foi garantida para vencer as eleições, posteriormente verificou-se que cada setor subalterno da aliança conservadora tendeu a apoiar “tão-somente a execução daqueles aspectos específicos do programa neoliberal que correspondam aos seus interesses; ou na melhor das hipóteses, a apoiar medidas neoliberais que lhes pareçam não interferir nos seus interesses”.²⁷¹

Assim, a burguesia industrial defendia o desmonte da legislação trabalhista e o programa de privatizações (embora não fosse diretamente o grande beneficiário do programa de desestatização, na medida em que este poderia encarecer alguns insumos). Entretanto, esses setores empresariais se mostravam reticentes com a abertura total e incondicional da economia brasileira ao mercado internacional, dado os riscos de desaparecer o empresariado industrial. Enquanto isso, os grandes bancos nacionais, embora defendessem a desregulamentação da legislação trabalhista e as privatizações (novas oportunidades de negócio), mostravam-se contrários à abertura do sistema financeiro nacional a novos bancos estrangeiros.

Já alguns setores da classe média também se viam atraídos ao projeto neoliberal, na medida em que este criticava algumas práticas vigentes no Estado brasileiro, desejando a liquidação do Estado parasitário, cartorial e empreguista, que absorvia através do sistema tributário, os precários recursos da nação e os colocava à disposição de uma casta de privilegiados. Entretanto, paradoxalmente, para alguns teóricos neoliberais, esses mesmos setores da classe média exigiam do Estado “intervenção e proteção, quando o que está em questão é sua condição de vida e de trabalho. Vale dizer, esses setores são contra a liquidação dos direitos sociais e trabalhistas”.²⁷²

Por fim, os ruralistas, congregados em instituições como a União Democrática Ruralista (UDR), manifestam-se em geral a favor dos três pilares do programa neoliberal (desregulamentação, privatizações, abertura). Entretanto, os ruralistas se opõem ao projeto neoliberal de liquidação dos subsídios estatais à produção agrícola.²⁷³ Coincidentemente, a

²⁶⁹ Ibid., p. 83.

²⁷⁰ Ibid., p. 84.

²⁷¹ Ibid., p. 88.

²⁷² Ibid., p. 89.

²⁷³ Ibid., p. 90.

eliminação dos subsídios agrícolas que os países desenvolvidos mantêm para seus produtores era a principal questão discutida nos processo de liberalização econômica, e que a política externa brasileira utilizava no processo negociador.

Em síntese, as resistências sociais em relação à implantação do programa neoliberal no Brasil vieram, em grande parte, de dentro da própria aliança conservadora. Tal fato explica o surgimento de um *presidencialismo invulgarmente forte*, cuja principal tarefa não é sufocar o movimento popular, mas neutralizar as resistências conservadoras, de caráter particularizado. O caráter moderado desse autoritarismo advém exatamente do fato de que o programa neoliberal enfrentava resistências setorializadas, e não de um poderoso movimento de oposição popular.²⁷⁴

Em sentido semelhante segue Brasílio Sallum Jr, que, ao analisar a base econômica e sociopolítica do governo Cardoso, afirma que ela iniciou com o Plano Real, em 1994 e foi até 15 de janeiro de 1999, quando se alterou radicalmente o regime cambial do país. Neste período. Segundo o autor, neste período, o governo buscou “com perseverança cumprir o propósito de liquidar os remanescentes da Era Vargas, pautando-se por um ideário multifacetado, mas que tinha no liberalismo econômico sua característica mais forte”.²⁷⁵ Além disso, ao reduzir a participação estatal na atividade econômica e dar tratamento igual as empresas nacionais e estrangeiras, esse ideário liberal “materializou-se em iniciativas que mudaram a relação do Estado com o mercado, tendo como alvo central quebrar os alicerces do Estado nacional-desenvolvimentista, parte dos quais fora constitucionalizado em 1988”.²⁷⁶

Entretanto, continuando com o autor, o bloco hegemônico sofria fortes polarizações em seu interior, que se materializavam em uma disputa constante em torno da política econômica e em uma “certa duplicidade e hibridismo nas próprias ações do Estado em relação à economia”. Essa polarização básica ocorria entre duas versões de liberalismo: uma mais doutrinária e fundamentalista, o neoliberalismo e outra, que absorvia parte do ideário da anterior, a liberal-desenvolvimentista.²⁷⁷ O fundamentalismo neoliberal pressupunha a manutenção do câmbio sobrevalorizado, a abertura comercial, renovação do parque industrial pela abertura, política de juros altos para atrair o capital estrangeiro e também para conter a

²⁷⁴ Ibid., p. 91.

²⁷⁵ SALLUM Jr., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social- Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, 11 (2), p. 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000), p. 31.

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ Ibid., p. 32.

inflação, ajuste fiscal progressivo e regressão da indução estatal na economia e das políticas setoriais. Segundo o autor, o fundamento básico do pressuposto neoliberal era o otimismo em relação ao mercado financeiro mundial e a rapidez com que o ajuste fiscal fosse implementado.

O otimismo ficou relativamente comprometido com a crise mexicana de dezembro de 1994, ao iniciar o governo Cardoso, e fortaleceu a corrente inspirada no liberal-desenvolvimentismo, no qual o desenvolvimentismo dos anos 1950-1970 renasce sob o signo liberal. Embora essa visão de liberalismo também conferisse prioridade à estabilização monetária, sua urgência era condicionada aos efeitos potencialmente negativos ao sistema produtivo. Defendiam, também, intervenções moderadas do Estado em políticas setoriais visando aumentar a competitividade ou proteger a produção nacional. Conforme Sallum Jr,

“Frente às conseqüências real ou potencialmente negativas do fundamentalismo liberal, desde março de 1995 até o final de 1998, o governo passou a tomar medidas compensatórias, tais como: criação do sistema de bandas cambiais móveis, desvalorização nominal e depois real, embora suave, do câmbio, aumento das tarifas alfandegárias para alguns produtos industriais, política industrial para o setor automotivo, ampliação extraordinária do volume de empréstimo pelo sistema do BNDES com taxas especiais de juros (taxas de longo prazo), programação de investimentos em parceria com a iniciativa privada para a recuperação da infra-estrutura econômica do país (Programa Brasil em Ação), programas de estímulo à exportação, seja por isenção de impostos para produtos agrícolas, seja por financiamento a juros subsidiados, renegociação das dívidas agrícolas, programas especiais de financiamento para setores industriais selecionados, de financiamento para pequenas e médias empresas e assim por diante”.²⁷⁸

Embora tivesse ocorrido a flexibilização da política cambial e a adoção de “medidas compensatórias”, sob influência do liberal-desenvolvimentismo,²⁷⁹ o fundamentalismo liberal continuou orientando a política econômica, com as conseqüências já abordadas anteriormente (fragilização da economia nacional, privilégios da esfera financeira, desestatização). Tal opção, segundo Sallum Jr., teve uma explicação basicamente política. Conforme o autor, a preferência política pelo fundamentalismo neoliberal pode ter sido “percebida pela Presidência da República como a forma mais segura de preservar a estabilidade dos preços,

²⁷⁸ Ibid., p. 34.

²⁷⁹ O autor indica como pertencentes ao grupo os ministros José Serra, Luiz Carlos Mendonça de Barros e Luiz Carlos Bresser Pereira e o Secretário de Política Econômica José Roberto Mendonça de Barros. O ex-ministro Delfim Netto e o jornalista Luis Nassif, também mantinham um ideário semelhante.

produzir prestígio político difuso para o governo e, conseqüentemente, maior controle sobre a atuação dos agentes e sobre os resultados obtidos nas várias arenas de disputa política”.²⁸⁰

Assim, o denominado “neoliberalismo abraçado”, nas palavras de Sallum Jr., adveio da necessidade de controlar hegemonicamente sua própria base, como a forma mais segura de manter a estabilização dos preços, e obter apoio difuso para o governo em diversas arenas.²⁸¹ Conforme o autor, não era inevitável a escolha pelo fundamentalismo neoliberal, em detrimento do liberal-desenvolvimentismo, até porque estavam dentro do mesmo espectro ideológico, embora essa escolha implicasse em conseqüências políticas. Conforme Sallum Jr.:

“O primeiro (fundamentalismo neoliberal) oferecia mais garantias imediatas de ‘segurar o Real’, - preservando o prestígio político difuso que ajudava o governo manter suas posições nas várias arenas políticas – e mais riscos de médio e longo prazo, por conta do eventual crescimento da taxa de desemprego e de perturbações provenientes do sistema financeiro internacional. O segundo (liberal-desenvolvimentismo) prometia mais garantias de médio e longo prazo – maior impulso ao crescimento e ao equilíbrio das relações econômicas com o exterior e menor fragilidade em relação a oscilações bruscas do sistema financeiro internacional – porém menos segurança política de curto prazo, em função da eventual perturbação monetária derivada, por exemplo, de uma mudança na política cambial ou de juros”.²⁸²

A escolha entre o fundamentalismo neoliberal e o liberal-desenvolvimentismo se fazia permanentemente e, embora fosse predominante, percebe-se que, com o tempo, foi enfraquecendo a hegemonia neoliberal. A crise do Plano Real, em janeiro de 1999 lançou as bases para a transição do fundamentalismo liberal para o pólo liberal-desenvolvimentista, embora não tenha sido um processo de mudança para além do bloco hegemônico.²⁸³

Fernando Henrique Cardoso afirmaria, em entrevista, que seu governo estava reorganizando o capitalismo brasileiro, através da privatização e do aumento de competitividade, utilizando sobretudo recursos do BNDES. Disse também que diversos setores da burguesia paulista faziam pressão para não continuar o processo de abertura. Conforme Cardoso afirmaria que:

“Mas o problema é que o Brasil é um país onde você nunca consegue fazer o que os argentinos fizeram no passado. Aqui há muito peso e contrapeso. É uma sociedade bastante democratizada, já é poliárquica, os centro de decisão são

²⁸⁰ Ibid., p. 44.

²⁸¹ Ibid., p. 42-44.

²⁸² Ibid., p. 44

²⁸³ Ibid., p. 45.

muitos. Quer dizer, loucuras plenas não se consegue aqui. Nenhuma ortodoxia se mantém no Brasil. Então pode ser que na cabeça de algum economista passe uma loucura, mas essa loucura não se materializa. Nem se materializa uma volta ao protecionismo, nem se materializa uma ortodoxia que leve à desindustrialização.”²⁸⁴

Brasílio Sallum Jr. Também considera necessário reexaminar as interpretações que vêm o governo Cardoso como a encarnação do poder pelos paulistas. Conforme o autor, é importante recordar que o empresariado paulista com frequência criticava a política econômica do governo e que ao invés de manter afinidades com “uma modernidade abstrata de mercado” representada pelos paulistas, preferiu sintonizar com o “capital mundial financeirizado”.²⁸⁵

Por outro lado, o consenso hegemônico do neoliberalismo foi cristalizado em torno da idéia de “reforma do Estado”, que aparecia como uma das respostas ao processo de crise fiscal, à democratização e à globalização dos mercados. Conforme Flávio Cunha Rezende,

“Dois eixos orientaram o modelo básico de reformas: o ajuste fiscal e a mudança institucional. Do ponto de vista financeiro, a idéia motriz foi a revisão do grau excessivo de intervenção do Estado na economia e na sociedade, ajustando-o ao contexto de globalização. Tornar o Estado mais eficiente, revisando sua intervenção e o tamanho da administração pública, com gastos mais voltados para as funções clássicas (*core functions*), foram objetivos centrais. Neste sentido, as políticas de reforma combinaram, sob as mais diferentes formas, políticas de privatização, eficiência fiscal, bem como a redefinição do nível e perfil das despesas públicas. O outro eixo das reformas contemplou aspectos mais voltados para o ajuste do papel do Estado e de suas políticas aos contextos democráticos.”²⁸⁶

Entretanto, as reformas do Estado ficaram no meio do caminho. As forças contraditórias, tanto do ponto de vista dos atores como das estratégias, inibiam uma incisão mais profunda. Enquanto o ajuste fiscal exigia mais controle sobre a burocracia e suas organizações, por outro lado a mudança institucional, baseada nos processos de descentralização, demandavam uma necessidade de “descontrolar” a burocracia, dotando-a de maior autonomia. Conforme Rezende,

²⁸⁴ SALLUM Jr., Brasílio. Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro (entrevista de Fernando Henrique Cardoso). *Lua Nova*, São Paulo, n, 39, p. 11-31, 1997, p. 17.

²⁸⁵ SALLUM Jr., Brasílio. O Brasil sob Cardoso. Op., cit., p. 37.

²⁸⁶ REZENDE, Flávio. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. IN: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: MP, SEGES, 2002, p. 163.

“Neste sentido a reforma brasileira, a exemplo das reformas gerenciais, sinalizou incentivos altamente contraditórios para os principais atores estratégicos no interior da arena de reformas, dificultando a cooperação simultânea, e, conseqüentemente, reduzindo suas chances de implementação e sustentabilidade no tempo. O caso do Brasil mostrou que a cooperação para com os objetivos da reforma depende do modo específico de como os atores estratégicos alinham seus interesses em torno da questão do controle”.²⁸⁷

Em 1995, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com a proposta de reformular a administração federal por meio do uso de fórmulas de gerenciamento de empresas e transferir, para as unidades subnacionais, funções antes exercidas pelo governo central. A criação do MARE significava, contraditoriamente, uma “centralização da descentralização”, mas que foi perdendo força com o passar dos anos. Continuando com Rezende,

“Como se sabe, passados quatro anos de sua criação, o MARE foi extinto e suas funções absorvidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e a política de reformas foi redirecionada, perdendo em muito do seu ímpeto inicial. O ambicioso plano de transformação das estruturas, criando uma nova matriz institucional regulada pela performance, não foi bem sucedido”.²⁸⁸

A partir do estudo das transformações do padrão de gastos públicos e alocação de recursos, Rezende conclui que as reformas neoliberais ficaram aquém das propaladas pelos governos, tanto em termos internacionais quanto em relação ao caso brasileiro. De acordo com o autor,

“A experiência internacional revela que os governos, especialmente os mais ricos, mantém seus perfis de intervenção, sua composição de gastos e não reduzem tão intensamente o tamanho das administrações públicas. O exame comparativo indica ter havido, todavia, uma revisão do papel dos governos de menor renda em face de um novo processo de ajuste fiscal, especialmente nos países de grande endividamento. (...) O caso brasileiro foi típico na combinação de uma política agressiva de privatizações, com ajuste fiscal e descentralização das políticas públicas. Ao mesmo tempo em que se contraem as despesas com o setor expandido do governo, por meio das privatizações, o Governo Federal passa a ter papel ativo nas funções de gestão da dívida e das transferências. (...) As reformas também não produziram impactos significativos na expansão dos gastos públicos, especialmente com as despesas de pessoal e de custeio. Estes se expandiram sim no período pós-reformas, mas não com o ímpeto das décadas anteriores”.²⁸⁹

Assim, as mudanças prometidas pela reforma do Estado não tiveram a extensão e profundidade que se apregoa. Embora o Estado brasileiro tenha sofrido modificações

²⁸⁷ Ibid., p. 202.

²⁸⁸ Ibid., p. 203.

importantes em seu perfil, com a retração do Estado nas atividades econômicas (privatizações) e o padrão de gastos tenha se modificado, com o aumento do pagamento da dívida pública, não se observa nem uma redução global dos gastos públicos, nem uma radical mudança no seu modelo de atuação (embora tenha havido transferência de atribuições para as unidades subnacionais). A preponderância da questão do ajuste fiscal produziu, ainda, uma atenção para o aspecto mais visível da reforma (redução do gasto público) do que enfrentou, diretamente, as transformações das instituições.

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o presidente perdeu muito de seu prestígio, a coalizão política se tornou menos disciplinada e enfraqueceu sua capacidade de aprovação de medidas no Congresso, dando margem aos partidos de oposição e a ascensão do ideário liberal-desenvolvimentista. Nesse contexto, o universo ideológico brasileiro havia sofrido importantes inflexões, tornando-se mais permeável às idéias liberais e o próprio Partido dos Trabalhadores, nas eleições de 2002, mostrava-se operando nos limites do liberal-desenvolvimentismo. Conforme Sallum Jr.,

“Em suma, nas eleições de 2002, o conjunto de forças políticas tentou posicionar-se na ala esquerda do *establishment*. Isso significa que todos eles advogavam mais controle do Estado sobre o mercado, mais incentivos estatais para as atividades produtivas e maior proteção do Estado para os mais pobres, mas tudo isso sem quebrar o molde liberal que conforma a coalizão sociopolítica no poder. (...) Mesmo que haja uma tensão entre a nova coalizão político-partidária que comanda o Estado e a coalizão sociopolítica que o vem sustentando, o eixo da agenda do novo governo é liberal-desenvolvimentista: seu objetivo não é reconstruir o Estado empresarial, mas reformar o Estado para que possa estimular o desenvolvimento privado e a igualdade social”²⁹⁰

Neoliberalismo *possível*, neoliberalismo *abrasileirado*, neoliberalismo *cadenciado*, ou neoliberalismo *matizado*, com aqui se denomina, reconhece, então que havia uma distância entre o fundamentalismo neoliberal (ou o que é pregado) e as práticas neoliberais, que ocorrem em sociedades concretas e precisam de mediação. Nesse sentido, o “neoliberalismo realmente existente”, não deixa de ser neoliberal porque não aplica em extensão e profundidade, todo o projeto neoliberal, dada sua incapacidade de efetivação plena. Por outro lado, perceber as limitações na aplicação do neoliberalismo ajuda a explicar as opções (aparentemente) contraditórias do governo brasileiro no período em análise, como a “dança de

²⁸⁹ Ibid., p. 195.

²⁹⁰ SALLUM Jr., Brasílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, n 52, junho 2003, p. 49.

paradigmas” e os debates sobre a concepção programática e a efetividade da inserção internacional do Brasil.

3.2 – A matriz neoliberal e a nova inserção internacional do Brasil (1990-1995): rupturas e continuidades com o paradigma desenvolvimentista

Na perspectiva de compreender as grandes linhas de ruptura e continuidade da política externa brasileira durante o governo Fernando Henrique Cardoso, utilizou-se, como recurso analítico, a noção de matriz de política. Ricardo Sennes defende o uso desta noção, argumentando que ela possibilita trabalhar com um enfoque e um distanciamento que não localizam, necessariamente, linhas divisórias da política externa, definidas apenas pelos mandatos presidenciais, possibilitando, como isso, novas possibilidades interpretativas. Para o autor,

“A noção de matriz diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional; identifica ameaças e possibilidades que esse sistema representa para seus próprios objetivos; dimensiona suas potencialidades, recursos, fraquezas e capacidade de ação internacional; projeta os objetivos e interesses dos outros agentes que atuam no sistema internacional; e planeja uma inserção nesse sistema do modo que considera o mais vantajoso possível”.²⁹¹

Continuando com o autor, o esforço para identificar a matriz sobre a qual se baseia a política externa de um país implica em traçar uma linha condutora e articulada de vários elementos que compõem sua inserção internacional. Pressupõe, principalmente, ordenar de forma inteligível vários fatores de natureza distinta que interagem na determinação da política externa. Nesse sentido, a noção de matriz procura os condicionamentos e opções estruturais, que tendem a sofrer mudanças em tempos mais dilatados do que os governos em períodos democráticos e regimes presidencialistas.²⁹² Por outro lado, a noção de matriz permite realizar uma pesquisa que ganha mais possibilidades analíticas, ao interrogar sobre as permanências e rupturas da política externa de sucessivos governos. Também permite verificar, como foi no caso do governo Fernando Henrique Cardoso, transformações matriciais importantes que realizadas no durante seu governo.

²⁹¹ Ibid., p. 36.

²⁹² Ibid., p. 37.

Utilizando esse aparato conceitual, considera-se que, na década de 1990, o Brasil sofreu uma mudança na matriz de sua política externa, alterando um padrão de continuidade que remontava a década de 1970. A matriz emergente de inserção internacional do Brasil nos anos 1990 assumiu o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais como paradigma de desenvolvimento, que seria capaz de permitir a superação da crise econômica e da estagnação dos anos 1980. Esse movimento paradigmático, que atingiu diversos países da América Latina, foi acompanhado em parte pelo Brasil, reorientando sua inserção internacional, que desde o final da década de 1980 substituiu sua matriz de política externa desenvolvimentista pela matriz neoliberal.

A nova diplomacia procurou construir a imagem do Brasil como uma liderança regional que procurava uma inserção global, como compensação à ampliação da vulnerabilidade externa, bem como buscou uma aproximação com os países desenvolvidos. As demandas passaram a ser menos sistêmicas e mais pontuais. Na matriz da política externa dos anos 1990, que denominamos de neoliberal, o Brasil alterou suas estratégias multilaterais e bilaterais de inserção internacional.

Para uma análise da política externa brasileira na década de 1990, em especial suas transformações matriciais, é necessário realizar uma definição de relações multilaterais e bilaterais. Enquanto que as relações bilaterais são as relações país a país, entre dois Estados independentes, relações multilaterais são relações “coletivas” entre Estados independentes. Na esfera bilateral, o pragmatismo encontra seu *locus* perfeito de exercício e os acordos traduzem-se mais rapidamente em resultados concretos. O multilateralismo é utilizado para reivindicações mais amplas e para promover a ampliação de parcerias.

Sobre a relação do Brasil com essas duas dimensões das relações internacionais, Ricardo Sennes afirma que as potências médias, como Brasil, além de adotarem uma condição de dupla inserção regional e global no sistema internacional, adotam um quadro variado de estratégias internacionais. No que concerne às relações multilaterais, duas tendências podem ser apresentadas. Por um lado, as potências médias tendem mais a atuar nos fóruns multilaterais e instituições internacionais, do que estabelecer relações bilaterais que envolvam as grandes potências. Isto se deve ao fato de que as instituições multilaterais apresentam

igualdade e segurança formal entre seus membros, com alguma possibilidade de restringir a ação das grandes potências.²⁹³

Já no âmbito bilateral, observa-se um comportamento diferenciado das potências médias como o Brasil, em relação às grandes e às pequenas potências. Em relação às grandes potências, as potências médias buscam ficar livres de sua influência direta, evitando reforçar esse tipo de relação. Em relação às pequenas potências, os interesses das potências médias seriam exatamente o oposto, reforçando sua influência sobre esses países através de relações bilaterais. Quanto às relações regionais, a tendência das potências médias seria também se comportarem como as grandes potências exercendo influência e presença regional. Esse mosaico de estratégias advém do desequilíbrio na capacidade de barganha que esses países apresentam nas diversas arenas. A multiplicidade é fruto da condição simultânea de vulnerabilidade e de autonomia que estes países tendem a demonstrar²⁹⁴

É precisamente na década de 1990 que observamos uma alteração nas relações e estratégias bilaterais e multilaterais do Brasil. Conforme Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, “a política exterior assertiva do ciclo desenvolvimentista manipulava a relação bilateral e a parceria estratégica como uma linha de força da ação externa. O paradigma da globalização das relações internacionais e a disposição do governo brasileiro de influir sobre a regulamentação do sistema multilateral de comércio e sobre a arquitetura das finanças internacionais subtraíram força ao bilateralismo”.²⁹⁵

Já Ricardo Sennes afirma que as potências médias e recém industrializadas (como o Brasil) processaram um deslocamento de uma postura antagônica e direta com o ordenamento internacional para um tipo de postura de participação e aceitação geral das bases e regras do ordenamento internacional vigente, colocando-os em sintonia com os princípios gerais do sistema, seus regimes e procedimentos²⁹⁶. Esse movimento foi acompanhado, em parte, pelo Brasil, que, desde o final da década de 1980, vem substituindo sua matriz de política externa desenvolvimentista.

²⁹³ Ibid., p. 32.

²⁹⁴ Ibid., p. 31-32.

²⁹⁵ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2ª edição. Brasília: Editora UnB, 2002, p. p. 477-478.

²⁹⁶ SENNES, Ricardo. *As mudanças...* Op. Cit., p. 133.

No âmbito multilateral, o primeiro aspecto refere-se ao abandono do discurso terceiro-mundista e da compreensão internacional baseada no conflito norte-sul. Contudo, a busca pela vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU, mostra que o Brasil não opera apenas como Mercado Emergente, buscando manter características de Potência Média: “As posturas externas do Brasil em âmbito multilateral têm sido uma composição entre posturas típicas dos países conceituados como ‘Grandes Mercados Emergentes’ – cujo traço principal é o da visibilidade enquanto uma área atrativa para investimentos e negócios internacionais – e as posturas mais recorrentes de uma Potência Média, adotando estratégias de maximização de sua capacidade de negociação: as ações coletivas e o reforço dos fóruns multilaterais”²⁹⁷

No âmbito das relações bilaterais, a mudança na matriz da política externa encerrou mudanças e continuidades. A principal mudança está centrada no direcionamento para a relação com os países desenvolvidos, em detrimento da relação política e econômica com os países em desenvolvimento. Os conflitos com os EUA se mantiveram, embora agora estejam centrados em questões mais pontuais e menos sistêmicas. Ricardo Sennes afirma que também tem permanecido uma estratégia de diversificação de parcerias do país como meio de garantir maiores possibilidades de manobras políticas.²⁹⁸

As relações regionais do Brasil ganharam, na nova matriz emergente, um novo sentido estratégico através do aprofundamento da política regional, ocorrida ao final da matriz desenvolvimentista. De fato, nos anos 1980, a política regional da matriz emergente ganha centralidade como projeto próprio de inserção internacional. Nesse sentido, o Mercosul representa o núcleo duro de projeção internacional do Brasil, em primeiro lugar na América Latina, e depois mundial. Como resultado, o aspecto regional ganha considerável importância como um dos eixos articuladores da inserção externa do país.²⁹⁹

Fernando Collor e o paradigma neoliberal (1990-1992)

Com a vitória de Fernando Collor em 1989, o neoliberalismo era de fato introduzido no Brasil, com a adoção, pelo novo governo, do Consenso de Washington, como foi descrito pelo Embaixador Paulo Nogueira Batista. Em seu trabalho, o autor faz a denúncia do

²⁹⁷ Ibid., p. 122.

²⁹⁸ Ibid., p. 124.

²⁹⁹ Ibid., p. 125

Consenso de Washington, um “receituário” criado nos Estados Unidos a partir de uma reunião efetuada em sua capital, em 1989, por funcionários do governo norte-americano, técnicos do FMI e intelectuais, e que deveria ser aplicado nos países da América Latina. Nesse seminário, ratificou-se a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha recomendando como condição para cooperação financeira. O autor denuncia que o consenso deveria ser seguido pelos países da América Latina, através da abertura unilateral da sua economia, privatização e reformas monetaristas, com a criação de um mercado auto-regulável, sem interferências do Estado, não tratando de questões sociais, como educação, saúde e distribuição de renda.³⁰⁰

Nessa lógica, o Brasil começou a década de 1990 com uma política externa voltada à adequação dos preceitos estabelecidos pelos países desenvolvidos, configurando um alinhamento à política norte-americana. Sem perceber a tendência multipolar pós-Guerra Fria, Collor identificou o mundo como unipolar (centrado nos Estados Unidos) e ignorou relacionamentos de grande importância com outros (e novos) pólos de poder econômico, financeiro e tecnológico na Europa e na Ásia.³⁰¹

Da mesma forma que se geraram expectativas no plano interno de que o Brasil poria em marcha um veloz processo de modernização e superação dos entraves criados pela velha ordem econômica, criou-se a idéia de que o governo eleito em fins de 1989 iria modificar rapidamente o perfil internacional do país. Para tanto, foram estabelecidas prioridades que, em seu conjunto, pretendiam alcançar três metas, a saber: 1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional, 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e, 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil. Para cada meta havia um tema prioritário que daria o tom da mudança pretendida³⁰². Assim, o governo Collor abandonou a postura defensiva com respeito ao tema ambiental e legislação de propriedade intelectual e elaborou um discurso que interpretava o fim da Guerra Fria como uma fonte de oportunidades e não como o aprofundamento da clivagem Norte-Sul.

Nesse sentido, ao identificar multilateralismo com as “tendências terceiro-mundistas” das resoluções da ONU, a política externa de Collor se inclinou para os entendimentos

³⁰⁰ BATISTA, P. N. *O Consenso de Washigton. A Visão Neoliberal dos Problemas Latino-americanos*. Programa Educativo Dívida Externa (PEDEx) Caderno nº 6. São Paulo, 1994.

³⁰¹ Id. A Política Externa de Collor: Modernização ou retrocesso? *Política Externa*, vol 1, n. 4 março 1993, p. 113.

³⁰² HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Ano 38, n. 01, 1995, p. 06.

individuais com os Estados Unidos, mesmo quando se tratasse de autênticas relações multilaterais. Junto ao GATT, o Brasil aceitou negociar bilateralmente questões que se achavam colocadas no âmbito da Rodada Uruguai, aceitando e inclusive defendendo as posições norte americanas no pacote de regras sobre serviços, patente e propriedade intelectual³⁰³. Outro efeito da política externa do governo Collor foi a retração da presença brasileira em várias regiões do mundo, acentuadamente África e Oriente Médio. Elegendo como meta diplomática alcançar o ingresso do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança, o Brasil participava das missões de paz das nações Unidas e acabou acatando vários itens da nova agenda internacional.

No contexto da liberalização comercial via rebaixamento de tarifas alfandegárias, o governo Collor subitamente acelerou a integração Brasil-Argentina, com a criação do Mercosul, juntamente com o Uruguai e o Paraguai. O objetivo era acelerar a redução de tarifas externas brasileiras, ou seja, o Mercosul foi repensado, no período Collor, não como um contrapeso ao processo de globalização, mas como uma forma de ingressar de forma mais rápida no mundo globalizado. Ainda assim, o Mercosul alcançou sentido estratégico, pois reforçou a presença brasileira no cenário regional e permitiu, inclusive, que as negociações sobre uma eventual área de livre comércio com os EUA fossem negociados em conjunto, no formato 4+1.

A crise e o desmoronamento do governo Collor, em 1992, comprometeram profundamente o ideário neoliberal das elites brasileiras. Observa-se, então, um recrudescimento de posturas neodesenvolvimentistas que procuram influenciar a condução tanto de assuntos domésticos quanto internacionais, em disputa com várias leituras acerca da necessidade da manutenção das políticas neoliberais.³⁰⁴

Itamar Franco: entre o retorno desenvolvimentista e o ajuste neoliberal (1992-1994)

Com a conclusão do processo de *impeachment* no Senado, em 29 de dezembro de 1992, novas expectativas foram criadas em torno do Presidente Itamar Franco, que apontava para um redirecionamento do projeto econômico iniciado por Collor, insistindo na prioridade

³⁰³ BATISTA, Paulo Nogueira. A política externa... op. Cit., p.114-115.

³⁰⁴ HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil., op. Cit., p. 08.

da retomada do crescimento e do combate à miséria.³⁰⁵ A crítica ao modelo neoliberal de Collor encontrava ressonância nos grupos industriais brasileiros, como a FIESP, que anos antes havia defendido tal política. A crítica ao Estado intervencionista e desenvolvimentista manteve-se, mas os danos causados pela abertura unilateral acelerada da economia motivaram a defesa de um modelo mais protegido de abertura comercial e políticas de proteção à indústria nacional. Contudo, a simpatia dos empresários pelo governo Itamar logo ficou abalada, por medidas como a implantação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), pela sobrevalorização do câmbio e das altas taxas de juros do Plano Real.³⁰⁶

Se a política econômica de Itamar praticamente eliminou o já reduzido conjunto de opções do governo para favorecer a indústria nacional, a política externa foi caracterizada por uma retomada das linhas de ação do Estado desenvolvimentista”.³⁰⁷ Assim como no governo Collor, a globalização era vista como uma oportunidade, mas a partir desse momento reconheceu-se que o Brasil não estava inserido nas áreas mais dinâmicas do processo de globalização. O Brasil deveria então levar em conta suas fragilidades estruturais na integração ao mercado mundial e buscar as formas de melhor inserção. Conforme Canani, “Interessaria ao Brasil o fortalecimento de regras multilaterais (em oposição às negociações bilaterais de Collor), pois no âmbito dessas discussões o maior peso político e econômico dos países ricos poderia ser mais facilmente neutralizado”.³⁰⁸

Em outubro de 1992, Fernando Henrique Cardoso foi nomeado Ministro das Relações Exteriores do governo Itamar Franco. Deixou o cargo em maio de 1993, para ser Ministro da Fazenda. Como ministro do governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso iniciou o processo de estabilização da economia, com a criação do Plano Real, o que permitiu estabilizar as reformas estruturais de perfil neoliberal. Embora o presidente Itamar tenha revalorizado o multilateralismo nas relações exteriores, defendido a democracia, o desarmamento e o desenvolvimento, assim como a democratização das decisões da ONU, e realçado a noção de soberania nacional frente à globalização, as reformas neoliberais

³⁰⁵ CANANI, Ney Artur. *Política externa no Governo Itamar Franco (1992-1994): Continuidade e renovação de paradigma nos anos 90*. Porto Alegre: PPG em Ciência Política/UFRGS, 2003. (dissertação de Mestrado), p. 69.

³⁰⁶ Ibid., p. 77.

³⁰⁷ Ibid., p. 77.

³⁰⁸ Ibid., p. 87.

mantiveram seu curso. Na defesa das reformas do governo Itamar, Fernando Henrique Cardoso afirmava:

“O mundo do pós-guerra fria, por ser justamente um mundo em transição, requer participação ativa e interessada dos membros da comunidade internacional na construção de uma ordem estável, justa e democrática. São muitos os desafios, muitos os constrangimentos a essa maior participação de países como o Brasil, mas são muitas também as oportunidades. E para aproveitá-las o país há de tomar, como está tomando, decisões internas importantes. A abertura da economia; a reforma do Estado; a atração aos investimentos estrangeiros; a aprovação da Lei de Patentes; a normalização das relações com a comunidade financeira internacional; a determinação na proteção do meio ambiente e dos direitos humanos — são todas políticas imprescindíveis que colocam o Brasil no rumo das tendências positivas do cenário internacional. A globalização da economia mundial e a universalização dos valores democráticos e do livre mercado constituem pontos de referência fundamentais.”³⁰⁹

Durante a presidência de Itamar Franco, percebe-se uma mudança significativa da política de subordinação aos EUA implementada pelo Governo Collor. Esta foi suplantada pela priorização da integração regional e pela defesa das negociações em foros de caráter multilateral – que passam a ser os mais destacados eixos da política diplomática para o período, com vistas ao desenvolvimento e revalorização da presença brasileira no cenário mundial. A integração regional tornou-se prioritária na agenda da política externa brasileira, com ênfase no Mercosul, mas procurando articular outros países da América do Sul, através da Iniciativa Amazônica e da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA). A proposta brasileira da ALCSA, bem como a reunião da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), apresentavam-se como tentativas de fortalecimento do papel do Brasil na região, e como resposta do governo às pressões norte-americanas para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Dessa forma, enfatizava-se fortemente o âmbito multilateral da política externa, incluindo-se a defesa de uma maior abertura à participação no processo decisório internacional. Uma das preocupações presentes era o reforço e aperfeiçoamento do sistema econômico multilateral, favorecendo a participação do maior número possível de países no

³⁰⁹ CARDOSO, Fernando Henrique. Política externa: fatos e perspectivas. *Política Externa*. São Paulo. –vol. 2- N.º 1 -Junho 1993.

sistema e a redefinição do papel dos organismos financeiros internacionais, com uma discussão multilateral do problema da dívida externa dos países em desenvolvimento.³¹⁰

Frente a um quadro político doméstico problemático, o governo Itamar teve início sem dar prioridade à agenda externa, mostrando pouco interesse em dedicar-se a uma diplomacia presidencial. A política externa foi então delegada a atores de reconhecido prestígio de fora ou de dentro da corporação diplomática.³¹¹ Passados seus primeiros meses, entretanto, o governo Itamar Franco imprimiu o seu tom de atuação internacional. O que se percebeu foi a manutenção das políticas iniciadas anteriormente, paralelamente à adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento. Neste contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do novo governo, a saber: a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a “desdramatização” das relações com os Estados Unidos³¹², a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior no âmbito da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul).³¹³ Em certo sentido, a política externa do governo Itamar refletia os diferentes projetos de política externa em debate no Brasil, entre um país continental com interesses múltiplos no sistema internacional e de um sócio privilegiado dos EUA no processo de globalização em curso.

Foi exatamente nos fóruns multilaterais que melhor se percebeu a tentativa do Brasil de reverter o quadro de passividade do país diante do reordenamento internacional. No âmbito das Nações Unidas, destacou-se a proposta brasileira de que uma Agenda para o Desenvolvimento fosse associada à Agenda para a Paz. Nesse sentido, procurava reinserir o debate do subdesenvolvimento e da pobreza como itens indispensáveis para a construção da Nova Ordem Mundial.

³¹⁰ CANANI, Ney. Op. cit., p. 90.

³¹¹ HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil., Op. cit., p. 10.

³¹² Em 4 de janeiro de 1993, sob a presidência de Itamar e a chancelaria de Fernando Henrique Cardoso, o governo publicou uma Lei (Lei 8.617/93) que reduzia o mar territorial brasileiro de duzentas para doze milhas. O mar territorial havia sido ampliado para duzentas milhas no governo Médici, em 1971, medida que recebeu fortes protestos por parte dos Estados Unidos e que era considerada paradigmática da noção soberana de inserção internacional brasileira dos anos 1970. Embora a lei brasileira mantivesse as duzentas milhas como zona econômica exclusiva e estivesse procurando se adaptar aos acordos internacionais, chama à atenção que foi precisamente no governo Itamar que se desmontou um dos ícones da inserção internacional brasileira no período desenvolvimentista.

³¹³ Ibid., p. 11.

No âmbito comercial, destacam-se as negociações da Rodada Uruguai, nas quais o governo Itamar acabou seguindo a mesma estratégia do governo Collor, de defesa de institucionalização de um regime de comércio multilateral e do abandono das bandeiras protecionistas. Dessa forma, o governo brasileiro esperava ampliar mercados internacionais para seus produtos e evitar desviar as discussões apenas para os novos temas da agenda de comércio mundial. Como resultado, a Rodada Uruguai do GATT garantiu algumas vitórias brasileiras na exportação de metais, chá, café, cacau, açúcar e óleos vegetais (interessante notar que era uma pauta basicamente agrícola), mas também terminou por abrir o mercado de serviços, sem contrapartidas de redução dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos.³¹⁴

Com respeito ao Mercosul, ocorreu uma mudança de perspectiva quanto a sua utilidade em relação ao governo Collor. A integração latino-americana e o Mercosul já não eram apenas um instrumento para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira, conferindo agora um sentido estratégico mais abrangente. A integração do Mercosul alcançou sentido prioritário como uma forma de inserção no contexto da globalização. A importância do projeto regional pode ser avaliada pela participação dos países do Mercosul nas exportações brasileiras, que saltou de 4% para quase 14% no período 1991-1994.³¹⁵

3.3 – O otimismo liberal: a consolidação da matriz neoliberal e a política externa do Governo Cardoso

Como já foi ressaltado no segundo capítulo, o governo Fernando Henrique Cardoso foi de relativa continuidade em relação ao governo Itamar, do qual havia sido ministro das Relações Exteriores e da Fazenda, sendo que o Plano Real marcou a grande linha de continuidade. Entretanto, a política interna e externa do governo Itamar, que procurava dar um corte mais nacionalista e desenvolvimentista, foi sendo substituída por um retorno mais claro, porém mais mediado, da matriz neoliberal, que se ajusta e consolida numa lógica das “reformas inevitáveis”.

Em 18 de dezembro de 1994, quando Fernando Henrique Cardoso estava ultimando a organização de seu ministério, o Caderno Mais! da Folha de São Paulo editava um número especial, dedicado a analisar a nova política externa brasileira. Intitulado “a nova geração do

³¹⁴ Ibid., p. 13.

³¹⁵ Ibid., p. 15.

Itamaraty é neoliberal”, procurava, através de entrevistas com diplomatas e reportagens, mostrar a virada ideológica que vinha ocorrendo na diplomacia brasileira nos últimos anos, dentro do próprio corpo diplomático.³¹⁶ Afirmava que a diplomacia brasileira entrava na era da globalização econômica e começava a trocar o terceiro-mundismo pelo discurso internacionalista. O texto de Josias de Souza assim se referia a essa transformação:

“O Itamaraty passa por um acelerado processo de ‘neoliberalização’. Sob a influência de um cenário internacional que ainda busca a acomodação à realidade pós-Guerra Fria, a diplomacia brasileira vive uma fase de revisão de conceitos. Durante os governos militares, o Itamaraty consolidou a fama de ‘terceiro-mundista’. Na gestão Collor, esteve às voltas com um onírico discurso direcionado para o ‘Primeiro Mundo. Agora, tenta firmar-se como uma casa ‘universalista’. A eleição de Fernando Henrique Cardoso, apoiado por aliados políticos de perfil liberal, reforça a nova tendência da política externa do país”.³¹⁷

Segundo o Jornal, a ótica de Terceiro Mundo, em voga nos governos militares, atravessou com dificuldades a fase Sarney. E naquele momento era vista pela nova geração do Itamaraty como uma tendência “defunta”. O texto do jornal afirmava que “O embaixador Italo Zappa, espécie de totem da tribo que defendeu a aproximação do Brasil com a África, é visto pela maioria dos colegas com respeitoso desprezo. Representa uma tendência em baixa. Também os valores ligados à defesa do Estado-empresário, entre eles o arraigado protecionismo econômico, estão sendo banidos do receituário do Itamaraty”.³¹⁸

Enquanto o chanceler Celso Amorim afirmava que a política externa do governo FHC não possuía rótulos, deixava escapar que ela visava a “universalização”. A justificativa para a aversão a rótulos é de que Amorim, que havia assessorado o chanceler Azeredo da Silveira no Governo Geisel, e Roberto Abdenur, que assessorou Saraiva Guerreiro no Governo Figueiredo, haviam sido apelidados de “barbudinhos”, no início dos anos 1980, pelo então embaixador americano no Brasil, Anthony Motley. Incluía-se também no time dos “barbudinhos” o embaixador do Brasil na ONU no governo Itamar, Ronaldo Sardenberg. Entretanto, afirma o texto do jornal, embora permanecessem apegados à defesa da política externa independente, e à independência em relação aos EUA, renderam-se a conceitos caros

³¹⁶ FOLHA DE SÃO PAULO. A nova geração do Itamaraty é neoliberal. Caderno Mais!. 18 dez. 1994.

³¹⁷ SOUZA, Josias. O Itamaraty abre as portas. Folha de São Paulo. São Paulo. Caderno Mais! Pág 6-4 18 dez. 1994.

aos neoliberais. Defendiam, por exemplo, que era preciso reduzir o tamanho do Estado, eliminar barreiras protecionistas e atrair capital externo. Consideravam superado o modelo de substituição das importações. Essas idéias estavam de acordo com o embaixador mais influente individualmente, Paulo Tarso Flecha de Lima. O texto afirmava que havia uma tendência de durabilidade nestas novas idéias liberais que penetravam no Itamaraty, chegando inclusive ao Instituto Rio Branco, na formação dos novos diplomatas.³¹⁹

Em seguida, em diversas matérias, o Caderno Mais! passou à entrevista de diplomatas, para verificar a entrada desse “novo pensamento” na diplomacia brasileira. Após a participação, como presidente eleito, da I Cúpula das Américas, Fernando Henrique Cardoso preconizava que a diplomacia deveria proceder a um *aggiornamento*, se adaptando às necessidades. Conforme o Presidente, as relações deveriam priorizar as negociações em termos de configuração de blocos econômicos, atração de tecnologias e aos novos temas na agenda internacional. Questionado sobre as relações com os EUA, afirmou que no passado o Brasil manteve muitas “picuinhas” e que o governo Itamar tinha avançado para dirimir conflitos desnecessários e que agora deveriam entrar numa nova fase de relações. Entretanto, conforme Fernando Henrique Cardoso,

“(...) os interesses do Brasil poderiam entrar em conflito com os EUA: Agora, isso não quer dizer que o Brasil não tenha interesses. Como a Inglaterra tem, a França tem, o Japão tem, e estão sempre discutindo com os EUA. Se houver problemas, temos que encará-los diante da situação atual e não a partir de uma ótica antiga. Não se trata mais de ‘fazer tudo o que seu mestre mandar’”.³²⁰

O Brasil, na argumentação do presidente eleito, deveria adaptar-se à nova estrutura internacional e disputar dentro das regras. As relações Brasil-EUA não deveriam ser consideradas conflito Norte-Sul, mas conflitos Norte-Quase Norte. Conforme Cardoso,

“Vai ter conflitos modernos. Mudou realmente. No passado, nós tivemos muitas picuinhas. Isso foi mudando e o governo Itamar fez muito no sentido de dirimir conflitos desnecessários.(...) Está definida, conformada, uma nova estrutura política e dentro dessa estrutura, nós temos que defender os nossos interesses. Isso, os americanos entendem. O conflito que, simplificando, era

³¹⁸ Ibid.

³¹⁹ Ibid.

³²⁰ SILVA, Carlos Eduardo; ROSSI, Clóvis. FHC quer fim das 'picuinhas' com EUA. Folha de São Paulo. Entrevista com Fernando Henrique Cardoso. Caderno Mais, p. 05. 18 dez. 1994.

Norte-Sul, agora passaria a ser Norte-QuaseNorte? FHC -Isso. A idéia seria essa”.³²¹

Em dezembro de 1994, perguntado se a política do Brasil seria de aproximação com o primeiro ou terceiro mundo, em entrevista concedida logo após ser indicado como ministro das Relações exteriores, Luiz Felipe Lampreia afirmava que,

“O conceito de Terceiro Mundo já ficou superado. Relevante hoje como categoria operacional é a dos países de economia dinâmica, dos países emergentes, como o Brasil, a Argentina, Chile, México e países da Ásia como a Malásia, Indonésia, Cingapura, Índia, Tailândia. Esses são nossos parceiros naturais. Temos as mesmas aspirações, e precisamos fazer ouvir nossa voz cada vez mais decisivamente”.³²²

Em janeiro de 1996, Luiz Felipe Lampreia publicou um artigo definindo as estratégias da política externa para aquele ano. De acordo com Lampreia, o apoio popular ao governo, a sustentação da estabilidade econômica, o crescimento da economia - ainda que existissem problemas setoriais - a forma “serena” com a qual foram tratados problemas conjunturais, como a crise financeira que afetou a América Latina, ou questões tópicas como o desequilíbrio da balança comercial, as mostras de amadurecimento e equilíbrio na forma de fazer política e de administrar o país conferiam a determinação de prosseguir as reformas estruturais indispensáveis para consolidar a estabilidade e o crescimento, fomentar os investimentos produtivos nacionais e internacionais e tornar o país mais competitivo e dinâmico”. Lampreia também afirmava que o ingresso no MCTR constituía um paradigma da nova inserção internacional do Brasil:

“Somado ao que fizemos em matéria de reforço da nossa credibilidade internacional em 1995, de que é um paradigma o ingresso do Brasil no MTCR, o regime de controle de tecnologia missilística, temos para 1996 um cenário quase ideal para que um grande país em desenvolvimento como o Brasil se mova em um mundo marcado pela integração econômica, pela globalização e pela intensa busca de parcerias novas ou renovadas”.³²³

Lampreia também afirmou que nos objetivos diplomáticos continuava a “prevalecer um sentido de relevância e equilíbrio”. Entre as prioridades, elencava:

³²¹ Ibid.

³²² LIMA, Roni. Lampreia quer Mercado Comum. Folha de São Paulo, São Paulo, primeiro caderno, p. 04, 23 dez. 1994.

³²³ LAMPREIA, Luiz Felipe. Um projeto de política externa para 1996. Folha de São Paulo, São Paulo, primeiro caderno, p. 3, 28 jan. 1996.

“Na América do Sul, vamos intensificar nossa política asiática e continuar explorando as oportunidades que surgiram na África, com Angola, Moçambique e África do Sul renunciando um "renascimento africano", e no Oriente Médio, em vias de pacificação. O Mercosul, EUA, União Européia, Japão, China e Rússia continuarão a ser nossos pontos focais. Ao bilateralismo clássico que estamos energizando com a diplomacia presidencial soma-se o intenso multilateralismo destes anos 90. Em 1996 a integração regional e a consolidação do Mercosul - aí incluídas as relações do bloco com outros países ou regiões - continuarão a ocupar grande parte dos esforços da nossa diplomacia econômica. A OMC será palco de intensa atividade de defesa dos interesses do comércio exterior do Brasil, que busca competitividade ao tempo em que deseja equidade e ‘fair play’ no acesso a outros mercados e prudência para a consolidação do Real. A integração hemisférica, com o seguimento da Cúpula de Miami e da reunião de Denver, é outra área prioritária da diplomacia multilateral brasileira, combinando uma vertente política de promoção e defesa da democracia com uma vertente econômica de integração e liberalização comercial que deve ser cuidadosamente calibrada e ajustada aos nossos esforços de consolidação do Mercosul e de ampliação das suas parcerias em todo o mundo. E a ONU, que não chegou a completar o projeto de reforma e fortalecimento dos seus órgãos e de melhoria da sua eficiência, continuará a exigir do Brasil, em 1996, um trabalho intenso de reflexão, acompanhamento e participação”.³²⁴

Assim, a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência, em 1995, aprofundou a matriz neoliberal na política externa. O governo Cardoso aplicou as duas gerações de reformas sugeridas pelo Consenso de Washington. Na primeira geração, o Brasil implementou políticas de rigidez fiscal, retraiu o estado de bem-estar e retirou-o da esfera produtiva. Nas políticas da segunda geração, o Brasil procurou a transparência dos gastos públicos e garantias para o investimento estrangeiro. Enquanto isso, o governo transferia ativos nacionais para empresas estrangeiras por meio das privatizações, buscava recursos do FMI e já sentia as conseqüências do aumento da vulnerabilidade externa.³²⁵

Talvez Amado Cervo tenha sido um dos maiores críticos à política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. De acordo com o autor, a política externa brasileira, a partir do final da década de 1980, teria deixado de basear-se no paradigma desenvolvimentista, onde o Estado atuava como impulsionador do desenvolvimento, para assumir uma nova postura, inspirada no neoliberalismo, baseada em uma maior abertura comercial e retração da presença estatal. Para Amado Cervo, *o novo* paradigma seria, na realidade, um retorno ao paradigma da economia agro-exportadora e a uma visão acomodada da posição subalterna do Brasil nas

³²⁴ Ibid.

³²⁵ CERVO, Amado. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. Revista Brasileira de política internacional. Brasília, ano 45, número 1, 2002, p. 9.

Relações Internacionais. Segundo Amado Cervo, o “Estado normal” é a versão malsucedida do “Estado neoliberal” adotado na América Latina no final do século XX. Enquanto o Estado desenvolvimentista reforçaria o aspecto nacional e autônomo da política exterior, o Estado normal seria uma invenção latino-americana dos anos 1990, assim denominado por Domingo Cavallo, em 1991, quando era ministro das Relações Exteriores do governo argentino (Menen). De acordo com Cervo,

“Aspiravam ser normais os governos latino-americanos que se instalaram em 1989-1990 na Argentina, Brasil, Peru, Venezuela, México e outros países menores. A experiência de mais de uma década revela que esse paradigma envolve três parâmetros de conduta: como Estado subserviente, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado destrutivo, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado regressivo, reserva para a nação funções da infância social.”³²⁶

Amado Cervo também critica o trinômio proferido pelo governo Cardoso (democracia, estabilidade e abertura econômica) como equivocado para ser o horizonte da política externa brasileira, afirmando que esses paradigmas nunca serviram a nenhum Estado como vetor de relações internacionais, daí a idéia-força de mudança ser acrescentada. De acordo com Cervo, “a subserviência do Estado normal, erigida como ideologia de mudança, engendrou . graves incoerências, ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária.”³²⁷

Na realidade, Cervo entende que o Brasil apresentou, na década de 1990, uma sucessão – e por vezes até superposição – de paradigmas, não tendo seguido uma única orientação. Assim, cunhou-se a expressão “dança de paradigmas” para definir a atuação externa do Brasil neste período. O autor destaca que o Brasil atuou de acordo com, pelo menos, três concepções de ação estatal: o Estado desenvolvimentista, predominante desde Vargas, baseado no empreendedorismo estatal; o Estado normal, em que o governo teria funções mínimas e confiaria o desenvolvimento ao mercado; e o Estado logístico, em que algumas responsabilidades seriam transferidas para ao mercado, mas o Estado conservaria alguma capacidade de intervenção, buscando a eficiência e a inserção madura na economia mundial. Durante o governo Cardoso, teria ocorrido uma dança de paradigmas, mas com a prevalência do Estado Normal (neoliberal). Segundo Amado Cervo,

³²⁶ Ibid., p. 06

³²⁷ Ibid., p. 08

“Houve, portanto, também no Brasil, a adoção acrítica e ideológica do neoliberalismo, que erigiu o Estado normal latino-americano, reproduzindo no país, embora em menor escala, efeitos negativos que se generalizaram na região: aumento da transferência de renda para o exterior, inadimplência, repetidas corridas ao FMI, conversão do comércio exterior de instrumento estratégico de desenvolvimento em variável da estabilidade monetária, regressão do processo de desenvolvimento para dentro, aumento da desigualdade social, desemprego, desnacionalização e desindustrialização. E a perda de negociação de uma diplomacia atrofiada”.³²⁸

Entretanto, o modelo desenvolvimentista não foi completamente substituído pelo “Estado Normal” e pelo neoliberalismo no governo Cardoso. Coexistiu, durante seu governo, um ensaio de Estado logístico, na conceituação de Amado Cervo, que significava o fortalecimento dos núcleos nacionais da economia, transferindo para a sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando as empresas a operarem no exterior. Assim, deveria ocorrer um reforço da capacidade empresarial, através da abertura de mercados externos, da aplicação da ciência e tecnologia no desenvolvimento e do esboço de uma política de defesa nacional. Entretanto, o resultado acabou sendo uma indefinição programática. Conforme Amado Cervo, “a indefinição oriunda da coexistência paradigmática da política exterior brasileira desde 1990 levou à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal (mínimo) e ao ensaio de Estado logístico”.³²⁹

Para Raul Bernal-Meza, durante os anos 1990, o tema do desenvolvimento econômico continuou como permanência no discurso da política externa, embora agora marcado pela adesão à globalização. Com uma agenda que passou do universalismo e multilateralismo para um multilateralismo e universalismo seletivos, ocorreu a adoção dos valores hegemônicos “universalmente” aceitos e culminou com uma reformulação (aderindo à não-proliferação nuclear, abertura às importações, privatizações, aceitação das regras de meio ambiente e direitos humanos) e que determinou uma participação ativa nos organismos e regimes internacionais. Conforme o autor,

“Em síntese, a política exterior brasileira foi se adaptando aos novos condicionamentos e cedendo a determinadas pressões que implicaram mudanças em alguns elementos de sua tradição, como é o caso da adscrição ao princípio de não intervenção, ou a incorporação de temas da agenda internacional que haviam sido rejeitados no passado, como meio ambiente, a

³²⁸ Ibid., p. 11.

³²⁹ Ibid., p. 07.

mudança da posição relativa às novas rodadas de negociação do GATT, e a estratégia de reforçar o apoio ao Conselho de Segurança da ONU, abandonando sua tradicional política passiva e opositora”.³³⁰

Já Celso Lafer afirma que era necessária uma atualização da política externa brasileira desde os anos 1980, e que a globalização e o fim da Guerra Fria foram modificando as diferenças entre o interno e o externo, dificultando uma inserção controlada na economia mundial. Conforme Celso Lafer,

“Por esta razão, o desenvolvimento no relativo distanciamento de uma inserção na economia mundial gerenciado pelo Estado, viabilizado pela escala continental do país e operado pela prévia lógica do ‘nacionalismo de fins’, tornou-se inoperante. Em síntese, o mundo que o Brasil administrava com bastante competência como externalidade, internalizou-se. Encerrou-se assim o repertório de soluções construídas a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas e que configuraram o país no século XX”.³³¹

Segundo Celso Lafer, como as transformações internacionais eram poderosas, era necessário que a política externa brasileira redefinisse a sua identidade, nesse mundo de polaridades indefinidas. Para o autor, o governo Collor significou a atualização necessária, o governo Itamar significou uma “pausa para a digestão” e conferiu consistência à definição da agenda. De acordo com o autor,

“O Presidente Fernando Collor (1990-1992) teve a intuição do alcance da magnitude da mudança trazida pelo fim do curto século XX para o Brasil. A grande reforma ministerial por ele empreendida em 1992 teve como um de seus objetivos decantar o significado da reordenação da agenda, mas o processo se viu interrompido pelas revelações que levaram ao seu impeachment. Sua sucessão, pelo vice-presidente Itamar Franco (1992-1994) (...) deu ao país uma pausa inicial para digerir o alcance da mudança. O presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato (1995-1998) – valendo-se do que os gregos qualificavam de ‘*anquinoia*’, a agilidade e rapidez da inteligência – conferiu nova e mais consistente racionalidade ao processo de reordenação da agenda”.³³²

Dentro desse quadro, observa-se que, concretamente, no plano político, foi ampliado o alinhamento brasileiro à demanda de regimes internacionais. Numa tentativa de limpeza de agenda nas relações com os EUA, foi encaminhada a adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), praticamente

³³⁰ BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, Ano 45, n. 1, 2002, p. 62.

³³¹ LAFER, Celso. *Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2001, p. 113.

renunciando à utilização desse tipo de tecnologia. Deprimindo o papel do bilateralismo, o posicionamento brasileiro foi de defesa do constante multilateralismo nas relações internacionais, principalmente quanto às questões econômico-comerciais (adesão à Organização Mundial do Comércio), e na defesa dos planos de integração regional. Conforme Fernando Henrique Cardoso,

“A política externa brasileira não comporta simplificações, nem admite rótulos. A abrangência e a multiplicidade de nossos interesses no plano internacional apontam para a necessidade constante de mantermos sempre abertas as nossas opções. Não podemos nos limitar a parcerias excludentes ou a critérios reducionistas de atuação internacional. Temos que atuar em diferentes tabuleiros, lidar com diferentes parcerias, estar em diferentes foros”.³³³

Em 2002, na Mensagem ao Congresso Nacional, aparecia uma crítica às formulações da política externa do paradigma desenvolvimentista, sobretudo do Pragmatismo Responsável (governo Geisel), por não ter sido formulada dentro de princípios democráticos. Em síntese, a justificativa das críticas da política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso, eram naturais aos regimes democráticos. Ou seja, a culpa das dificuldades da política externa está justamente em estar vivenciando um regime democrático, o que dificultaria sua definição, estando em permanente reorientação:

“Mas o importante é que se apontou caminho para uma inserção internacional consistente e duradoura, qual seja, o de que ela se faça a partir dos condicionantes domésticos, que não seja uma construção no vácuo. Houve tempo em que, a partir de gabinetes isolados, eram elaboradas cosmovisões supostamente adequadas ao Brasil, rotuladas a seguir como a diplomacia dos círculos concêntricos, o pragmatismo responsável etc. Projetos geralmente coesos, bem arrematados, mas realizados sem consultar os anseios da sociedade e, por isso, dela distanciados. Esse tempo foi-se. A democracia trouxe a possibilidade de uma nova linguagem, que não é dada, mas construída, que não aceita outro rótulo que não seja o do interesse nacional, definido no confronto de idéias, por canais institucionais, com a participação da sociedade. Certamente não é tarefa fácil perseguir uma diplomacia sem rótulos, sobretudo quando o mundo em que se busca inserir está em permanente mutação”.³³⁴

Em seguida, a Mensagem Presidencial, em uma linguagem atípica para este tipo de publicação, analisa causticamente a situação internacional, argumentando, dentro da “lógica do inevitável”, que a diplomacia brasileira não poderia sofrer uma inflexão, mesmo

³³² Ibid., p. 115.

³³³ CARDOSO, Fernando Henrique. Política externa: fatos e perspectivas. *Política Externa* -VOL. 2-N.º 1 - Junho 1993, s/p.

³³⁴ BRASIL. Mensagem ao Congresso Nacional. Governo Fernando Henrique Cardoso. 2002, p. 534.

reconhecendo que o cenário internacional vinha se transformando radicalmente. De acordo com o governo, não era possível retomar o paradigma desenvolvimentista, nem a autonomia pela distância:

“Como projetar interesses nacionais contra cenário tão volátil? Ou, para citar o Ministro Celso Lafer, como transformar necessidades internas em possibilidades externas? Não há respostas prontas. Somente se percebe que a saída não é a retração, o recolhimento, ou o sonho da autarquia. Há que encarar o desafio, o desafio de uma globalização sem rosto definido, que por vezes emite sinais inquietantes, como os surtos especulativos, mas também acena com chances inauditas de geração de riquezas. O Brasil não se acovardou. Tem encarado o desafio, com os recursos de que dispõe, mensurados com realismo. Propõe-se às vezes que o País vire a mesa, rompa contratos, busque modificações profundas da arquitetura financeira internacional. Não temos força para tanto. Ninguém tem, sobretudo no mundo em desenvolvimento. E já se foi a época das manobras revolucionárias na cena internacional. Não há país de importância que esteja disponível para acompanhar-nos em um boicote ao FMI, ou à OMC. Da China à Índia, passando pela África do Sul, todos os países de peso no mundo em desenvolvimento querem o que nós queremos: um diálogo mais simétrico com o mundo desenvolvido, até o limite dos trunfos nacionais, que podem evoluir”.³³⁵

Em síntese, avalia-se que a matriz neoliberal efetivamente teve influência decisiva sobre a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. A matriz vinha a substituir o modelo desenvolvimentista que enfrentava suas fragilidades e estava em crise no início dos anos 1990. Daí em diante, a nova matriz emergente foi sendo implementada, figurando como elementos centrais a adesão aos ideais do Consenso de Washington e a uma nova posição perante o Estado e o Mercado. É interessante notar que ocorreu uma internacionalização do neoliberalismo por parte da política externa brasileira, que projetou para a política exterior o que o governo vinha praticando internamente. Entretanto, mesmo sob o signo neoliberal, a política externa do governo Cardoso tem de ser explicada a partir de três importantes matizações. Em primeiro lugar, já havia ocorrido um ajuste no discurso neoliberal com o governo Itamar Franco, simbolizando que o período Collor havia malogrado. Em segundo, a adesão ao neoliberalismo não foi integral, mostrando a persistência (admitida por Amado Cervo) do paradigma desenvolvimentista. A terceira matização corresponde ao que pode ser definido como inflexão e crise de matriz, que começou a operar a partir de 1999/2000, quando a política externa foi acumulando uma série de revezes e, por espasmos até então nunca vistos

³³⁵ Ibid., p. 535.

na diplomacia brasileira, foi sendo alterada. Será nesta inflexão que o discurso da globalização assimétrica, ensaiado algumas vezes anteriormente, vai assumindo posição central na política externa brasileira.

3.4 – Crise e frustração da matriz neoliberal: a globalização assimétrica

A crise do Plano Real e do Mercosul, em 1999, implicaram num desgaste do modelo econômico e de inserção internacional, provocando um debate sobre os rumos da política externa em vigor. Amado Cervo assim se referia à política externa do governo Cardoso:

“A construção da boa imagem externa explicaria a adoção acrítica do paradigma da globalização pelo Brasil? Com efeito, é desse lado que a diplomacia brasileira obteve recente sucesso. Agradou ao mundo a auréola de intelectual exibida pelo Presidente e a diplomacia de bom comportamento do Itamaraty. Quais são, contudo, os atores que agenciam essa boa imagem externa do país? A pesquisa aponta precisamente para aqueles que tiram vantagens unilaterais do paradigma: mercado, trabalho, emprego, renda, especulação, expansão empresarial, desenvolvimento científico, progresso tecnológico etc. Tanto é que os erros de que resultou o colapso financeiro do país em janeiro de 1999 foram silenciados nos centros de produção dessa imagem positiva, precisamente porque existe aqui um perdedor e lá um lucro. O paradigma da globalização aplicado à política exterior de Fernando Henrique Cardoso está para o desenvolvimento nacional como o de tomada de empréstimos e pagamento de juros usurários esteve para a estabilidade monetária”³³⁶

Na mesma revista, o chanceler Luiz Felipe Lampréia defendia a política do governo, argumentando que a responsabilidade da crise era externa: “O fato de a crise ter vindo ‘de fora’ não nos deve levar a uma atitude defensiva ou de afastamento do mundo. O Brasil tem praticado uma política externa convergente com os vetores principais da vida internacional, porque eles refletem os valores e as aspirações da nossa sociedade para o seu próprio futuro”.³³⁷

Nesse contexto, observa-se que, no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira sofreu uma nova correção de rumos, mostrando o esgotamento da matriz neoliberal, em especial após a crise financeira de 1999, que denunciou

³³⁶CERVO, Amado. A contra-revolução do desenvolvimento. *Carta Internacional*, Número 71, Ano VII, Janeiro de 1999. p.8

³³⁷LAMPREIA, Luiz Felipe. Seguir em Frente. *Carta Internacional*, Número 71, Ano VII, Janeiro de 1999, p. 01.

a vulnerabilidade externa do país. Esse processo foi acompanhado de uma redefinição do papel do Mercosul e da América do Sul para o Brasil, que atinge assim importância fundamental como projeto de inserção internacional. Crescentemente, a partir de 1999/2000, ocorreu a recuperação do discurso de que o sistema mundial está condicionado por assimetrias e uma distribuição desigual de poder, em especial nas negociações comerciais. Neste processo, as relações com os países do Mercosul e da América do Sul foram adquirindo importância fundamental. A matriz neoliberal de inserção internacional estava em crise e reorientação, ao iniciar o novo milênio.

As dificuldades nas negociações multilaterais e a crise do sistema financeiro internacional são elencados por Amado Cervo como eixos centrais na crise do modelo neoliberal e da visão “kantiana” das relações internacionais. Conforme Amado Cervo, desde a criação da OMC, em 1995, até 2000, 90% dos julgamentos foram favoráveis aos países ricos. Somente em poucos deles o Brasil saiu vitorioso, como na exportação de gasolina para os EUA, de coco para as Filipinas, de café solúvel para a Europa e dos subsídios canadenses.³³⁸ Enquanto isso, os Estados Unidos mantinham seus arsenais protecionistas contra as exportações brasileiras, e o Canadá mostrava como as disputas comerciais poderiam ser duras, escondendo subsídios, obtendo sanções da OMC e castigando as exportações de carne do Brasil, alardeando que o rebanho brasileiro padecia do mal da vaca louca (o que era inverdade). Segundo Amado Cervo, “esse quadro desfavorável forçou o governo brasileiro a evoluir da subserviência do Estado normal a uma política de comércio exterior mais realista e condizente com o comportamento do Estado logístico, patenteados pelos ricos”.³³⁹ Continuando com Amado Cervo, este afirma que ideário de que os países chegariam ao sistema kantiano de comércio internacional, com regras e mecanismos transparentes e democráticos, com distribuição equitativa entre ricos e pobres, entrou em crise em 2000, perante o malogro da rodada do Milênio da OMC, em Seattle.³⁴⁰

As crises financeiras, as dificuldades na OMC e o forte unilateralismo norte-americano vinham mostrando que a ordem internacional sobre a qual havia sido montada a matriz da política externa neoliberal se alterava consideravelmente, ou pelo menos revelava suas contradições. Fernando Henrique Cardoso, nesse contexto, passaria crescentemente a criticar a estruturação do sistema internacional. Durante a conferência “Governança

³³⁸ CERVO, Amado. História da política exterior do Brasil, p. 474.

³³⁹ Ibid, p. 474.

progressista para o século XXI” realizada em Florença, Itália, nos dias 20 e 21 de novembro de 1999, Fernando Henrique defendia a reestruturação financeira internacional e o controle de capitais, inclusive argumentando a favor da implantação da Taxa Tobin, uma bandeira dos movimentos anti-globalização. Conforme Cardoso,

“(...) precisamos regulamentar melhor essa ordem internacional. Regulamentar não significa bloquear o fluxo de capitais. Mas significa dotar o Fundo Monetário Internacional de instrumentos mais ágeis para colocar à disposição dos países, que seguem uma política justa, recursos para que eles possam contrapor a essas tendências selvagens de perda de patrimônio. Significa Pensar com coragem. Eu sei que isso arrepia os economistas mais ortodoxos. Mas por que não imaginar-se uma taxa para os capitais voláteis? Não na saída dos capitais dos países, para não freá-lo, mas na entrada, para que nós possamos ter um colchão de proteção à disposição, no FMI, uma parte, e no Banco Mundial, outra parte, para o desenvolvimento de economias mais pobres. Houve um economista americano que propôs isso. Chama-se Tobin.”³⁴¹

Embora Fernando Henrique tenha apoiado as operações militares dos EUA no Afeganistão após 11 de setembro de 2001, lançando uma nota à imprensa em que afirmava repudiar o terrorismo em todas as suas formas e origens e que deveria ser contido e eliminado³⁴², as suas críticas sobre o unilateralismo começam a ser reforçadas. Algumas semanas depois, Fernando Henrique afirmaria em discurso, na Assembleia Nacional francesa, que não concordava com a idéia do choque de civilizações entre o mundo judaico-cristão e o mundo muçulmano, de que nas duas civilizações havia brotado a barbárie e o autoritarismo. Num claro recado aos Estados Unidos, e que obviamente agradaria a platéia francesa,

“As instituições da governança internacional foram concebidas para reger o mundo da Guerra Fria. É chegado o momento de atualizar essas instituições às circunstâncias do século XXI. Nesse começo de século, enfrentamos de novo a oposição entre barbárie e civilização. A barbárie não é somente a covardia do terrorismo, mas também a intolerância ou a imposição de políticas unilaterais em escala planetária. Não podemos permitir que a lógica do medo substitua a lógica da liberdade, da participação, da racionalidade”.³⁴³

A imprensa também intensificou a crítica ao modelo de inserção internacional do Brasil, reverberando a crise da matriz neoliberal. Em junho de 1999, um editorial da Folha de

³⁴⁰ Ibid., p. 474.

³⁴¹ CARDOSO, Fernando Henrique. Transcrição integral das intervenções do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na Conferência Governança Progressista para o Século XXI. Florença, Itália, 20 e 21 de novembro de 1999. Palavra de Presidente. Vol. 10, ano 1999, p. 430.

³⁴² Id. Nota à imprensa sobre as operações militares dos EUA contra alvos estratégicos no Afeganistão. Palavra de Presidente. Vol. 14, 07 out. 2001, p. 403-404.

São Paulo denunciava a política externa brasileira desenvolvida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, criticando a estratégia de inserção externa baseada no princípio do “global trader” que, ao contrário dos objetivos de diversificar o relacionamento externo e diminuir o peso da pressão norte-americana sobre o Brasil, teria, na prática, tornado o Brasil mais vulnerável. O Brasil, segundo o Editorial, teria feito,

“Cada vez mais concessões a todos os blocos, sem exigir as devidas contrapartidas. (...). E, como se não bastasse o bom-mocismo, volta e meia recebe como recompensa restrições comerciais ou retaliações dos parceiros. A União Européia, por exemplo, há anos manifesta apoio retórico ao Mercosul. Mas mantém elevadas barreiras a produtos agrícolas brasileiros e, agora, a França está colocando em risco o início de conversações da comissão executiva da União Européia com o Mercosul. Os EUA não deixam por menos. Além das repetidas pressões para que a abertura comercial brasileira continue, custe o que custar, os EUA acabam de obter do Brasil uma limitação às exportações de aço”.³⁴⁴

Para concluir, o Editorial afirma que “O Brasil, sem explorar devidamente a suposta vantagem estratégica da diversidade de parceiros, há anos celebrada pelo Itamaraty, seria um ‘global trader’ apenas nos indicadores de distribuição do comércio. Resiste pouco às pressões dos países ricos”.³⁴⁵

Em abril de 2000, o Ministro Lampreia admitia que havia sido descartada a idéia de transformar o Brasil em uma potência mundial, com peso em decisões estratégicas tomadas globalmente. Como reconhecia a própria imprensa, em uma notável inflexão no discurso e nas ações que vinham sendo ensaiadas nos últimos anos, o Brasil ia lentamente abandonando a pretensão à vaga permanente no Conselho de Segurança. O principal argumento de Lampreia eram as dificuldades na área militar (constituir Forças Armadas atualizadas e capazes de intervir em conflitos além-fronteiras), custos que o governo brasileiro, segundo Lampreia, decidiu não arcar: “O Brasil, com os desafios sociais que têm, graves carências no próprio povo, não pode gastar os recursos para criar uma potência militar”.³⁴⁶

Em dezembro de 2000, o Itamaraty já avisava que o ritmo de abertura seria mais lento, e o principal motivo era não perder em arrecadação de impostos. Segundo o chefe da

³⁴³ Id. Discurso em Sessão Solene na Assembléia Nacional da República da França. Palavra de Presidente Vol. 14, 30 out. 2001, p. 503.- 504

³⁴⁴ EDITORIAL. Jogador sem cacife. Folha de São Paulo, São Paulo, primeiro caderno, p. 02, 12 jun., 1999.

³⁴⁵ Ibid.

³⁴⁶ ADEUS ao Brasil Potência. Editorial Folha de São Paulo. São Paulo, Primeiro Caderno, p. 02, 26 abr. 2000; SOLIANI, André. Lampreia rejeita sonho de potência mundial. Folha de São Paulo, São Paulo, 24 abril 2000.

subsecretaria-geral de Assuntos de Integração e de Comércio Exterior, embaixador José Alfredo Graça Lima, a proposta brasileira de manter a maioria das alíquotas de importação do Mercosul (TEC) inalterada deveria ter o apoio dos demais parceiros. Do ponto de vista prático, venceu a posição defendida pelos ministros Alcides Tápias (Desenvolvimento) e Marcus Pratini de Moraes (Agricultura). Mas o argumento que convenceu o presidente Fernando Henrique Cardoso não tinha a ver com política comercial. Ganhou o ministro do Planejamento, Martus Tavares, preocupado com a perda de arrecadação. O representante especial do presidente para Assuntos do Mercosul, embaixador José Botafogo Gonçalves, reconhecia que se trata de uma decisão conjuntural, baseada nas necessidades do ajuste fiscal. Um problema que afetava os quatro parceiros do Mercosul.³⁴⁷

Em Julho de 2002, Fernando Henrique Cardoso, em discurso de boas-vindas ao presidente mexicano, Vicente Fox, se dizia decepcionado com o apego de países ricos aos entraves do comércio internacional: “Tenho pouco a acrescentar sobre o sentimento de decepção que nos causa o continuado apego dos países ricos aos mais variados entraves ao comércio de bens e serviços”. O presidente brasileiro afirmou que a “envergadura” e a “vitalidade” das economias brasileira e mexicana credenciavam os dois países a “reclamar a correção de assimetrias que afligem o comércio e as finanças internacionais”. Para ele, Brasil e México eram “beneficiários e críticos” da globalização.³⁴⁸

Em 31 de julho de 2002, Fernando Henrique Cardoso criticou a especulação financeira, fez um apelo a uma globalização mais solidária e disse que povos e nações valem mais do que mercados. Casualmente, era o dia em que o dólar atingiu sua cotação mais alta desde o início do Plano Real (R\$3,60). Durante discurso de abertura da Conferência de Países de Língua Portuguesa no Palácio do Itamaraty, o presidente afirmou que “O mundo tem sofrido conseqüências de crises e turbulências geradas pela especulação. Quero mais uma vez fazer um chamado à razão e à sensatez. Povos e nações valem mais do que mercados”.³⁴⁹. O presidente aproveitou também a abertura da conferência para criticar o protecionismo e as barreiras impostas às exportações dos produtos de países em desenvolvimento. Na cerimônia de abertura da conferência, Cardoso assumiu a presidência rotativa da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) e afirmou que, após dez anos da Conferência Rio-92, o desenvolvimento sustentável havia se tornado um conceito consagrado, porém com

³⁴⁷ ABERTURA será mais lenta, diz Itamaraty. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B5, 13 dez. 2000.

³⁴⁸ FHC diz que está decepcionado com países ricos. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A11, 4 jul. 2002.

“eficácia relativa por conta da omissão dos países mais afluentes”. O presidente brasileiro disse que esperava que a Cúpula Mundial de Johannesburgo, que aconteceria ao final deste mês e que iria fazer um balanço da Rio-92, apresentasse avanços decisivos “para uma globalização mais justa e solidária”.³⁵⁰

Em agosto de 2002, continuando suas lamentações, Fernando Henrique Cardoso afirmou que o mundo havia enlouquecido. Na realidade, o desabafo se referia ao comentário do Secretário do Tesouro dos EUA, alguns dias antes de visitar o Brasil, em entrevista a uma TV norte-americana, que Brasil, Argentina e Uruguai precisam implementar políticas adequadas para evitar que os empréstimos externos recebidos fossem desviados para contas bancárias na Suíça. Posteriormente, O'Neill recuou e fez elogios à economia brasileira. Em entrevista, FHC disse que “o Brasil já apertou tanto as contas, que não sabe mais onde apertar para se ajustar a um mundo que enlouqueceu”. Para o presidente, a globalização como estava só provocava uma sensação, ou de desilusão, ou de revolta, sentimentos que, segundo ele, não ajudam a construir uma ordem democrática em nível mundial. Disse, ainda, que existia uma insatisfação contra a globalização, que estava se manifestando nas ruas. Ao falar sobre os efeitos da crise nos países em desenvolvimento, o presidente brasileiro disse que não se tratava mais da existência dos riscos da economia e sim da imprevisibilidade total.³⁵¹

A administração da crise do paradigma neoliberal ocorreria sob a gestão de Celso Lafer, que assumiu o Ministério das Relações exteriores em janeiro de 2001, com a tarefa de promover uma reacomodação e transformação da política externa brasileira, ao mesmo tempo em que deveria conter as conseqüências políticas da insatisfação e perplexidade ante a crise. Um dos primeiros atos do ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, empossado no final de janeiro, foi decretar normas para tentar controlar as manifestações “relativas à formulação e à execução da política exterior do Brasil” por parte de integrantes do corpo diplomático. Uma dessas normas, lançada em fevereiro de 2001, ficou conhecida por “lei da mordaca”, e proibia qualquer manifestação pública sobre política externa, por parte dos diplomatas, sem autorização superior. Entre seus principais objetivos, estava controlar as publicações de artigos de diplomatas, como Rubens Ricupero e de Samuel Guimarães, que criticavam a

³⁴⁹ FREIRE, Silvia. FHC pede globalização solidária. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B5, 01 ago. 2002.

³⁵⁰ Ibid.

³⁵¹ LIMA, Sandro. FHC afirma que o mundo enlouqueceu. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B5, 02 ago. 2002.

política externa brasileira como submissa aos países ricos. O corpo diplomático mais jovem poderia ser influenciado por essas idéias.

Um dos diplomatas brasileiros que criticou a política externa foi Rubens Ricupero, ex-ministro da Fazenda do Governo Itamar e então secretário-geral da Unctad (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento). Sempre “expressando seus pontos de vista em caráter pessoal” o embaixador brasileiro vinha criticando a baixa capacidade da diplomacia brasileira nas negociações multilaterais e comerciais, argumentando que o Brasil estava sendo ingênuo e dócil no tabuleiro internacional. Em 11 de fevereiro, por exemplo, na esteira da “crise da vaca louca”, nas disputas comerciais com o Canadá, o embaixador afirmou que o Brasil vinha aceitando regras impostas pelos países ricos, imaginando que essas regras atingiriam o bem de todos e não tinham sido criadas pelos países desenvolvidos para beneficiá-los. Conforme o Embaixador,

É por isso que se impõe vigilância reforçada na negociação de normas, se queremos evitar no futuro sofrimentos como esses que amargamos no momento. É preciso, sobretudo, insistir em negociar tudo de maneira transparente, com amplo debate de que participem os setores afetados. E jamais aceitar de novo, sob qualquer pretexto, delegar a organizações de que não fazemos parte ou mecanismos judiciais de competência elástica a tarefa de definir para nós as regras que deveremos seguir. Os americanos começaram sua guerra de independência porque a coroa britânica queria cobrar-lhes impostos de cuja aprovação não haviam participado. Cunharam então o lema: "No taxation without representation", isto é, "nenhuma taxaço sem representação". Vá lá que seja necessário hoje uniformizar normas. Se é assim, ao menos que se afirme: "Nenhuma uniformização sem representação".³⁵²

Depois do artigo de 11 fevereiro de 2001, que teria motivado a Lei da Mordaca, Rubens Ricupero continuou suas críticas à política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. Em artigo publicado na Folha de São Paulo, em janeiro de 2002, Rubens Ricupero defendeu a necessidade de uma mudança na política externa, “a fim de reconstruir amplo consenso sobre a inserção externa do Brasil, faz-nos falta projeto de desenvolvimento capaz de conciliar estabilidade com crescimento mais acelerado e redução da dependência de recursos financeiros de fora”. Avaliava que a diplomacia brasileira havia sofrido uma exclusão da política comercial, que haveria ficado, com exceção das questões ligadas a OMC,

³⁵² RICUPERO, Rubens. P'ra não sofrer. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B2, 11 fev 2001.

subordinada ao pensamento macroeconômico. No que não estaria dentro desse pensamento, a diplomacia brasileira não teria saído mal, conforme o autor:

“Naquilo que não está até que não nos saímos tão mal. Ao sugerir que a ruptura do consenso quanto à estratégia externa era simbolizada pelas reações contra a dependência financeira e à política sobre o Mercosul e a Argentina, não foi minha intenção insinuar que os dois fenômenos possuíssem idêntica natureza. Penso, ao contrário, que a distância que os separa é a mesma que divide as políticas evitáveis, por intrinsecamente equivocadas, das que se impunham por necessidade e acabaram por não dar todos os frutos esperados devido a circunstâncias posteriores fora de nosso controle. A essa última categoria pertencem, a meu ver, a integração com a Argentina e os outros vizinhos do Prata (a forma que se quis dar à integração, isto é, a opção pela união aduaneira em lugar da zona de livre comércio é ponto aberto ao debate), a efetiva colaboração com a Venezuela, a iniciativa de definir personalidade diplomática sul-americana em torno da integração energética e de infra-estrutura física (a reunião dos presidentes), a resistência a acelerar o cronograma da Alca ou de impor-lhe agenda desequilibrada e unilateral. Julgo não exagerar se pretender que, em todas essas questões, o Itamaraty e o presidente puderam contar com o consenso de todas as correntes de opinião”.³⁵³

Em maio de 2002, Rubens Ricupero publicou um artigo denunciando as bases para a negociação da ALCA. O Brasil estaria negociando a partir de patamares muito baixos, usando as tarifas do Mercosul ao invés de utilizar as da OMC para países do Mercosul (35%). Rubens Ricupero chamava essa postura de “complacência submissa” e “docilidade acomodatória”. Conforme Ricupero,

“Poderíamos até compreender essa complacência submissa se navegássemos em mar de rosas, como a China, que tem polpudos saldos comerciais e, no balanço de pagamentos, opulentas reservas, nada tendo a temer da volatilidade financeira internacional, dos perversos humores das agências de avaliação de crédito ou dos mercados estrangeiros. Será necessário provar que é exatamente o contrário o que nos caracteriza? Outra hipótese para justificar a docilidade acomodatória seria os nossos principais parceiros, os norte-americanos, estarem emitindo claros sinais de que se dispõem a abrir-nos as portas do seu mercado ao aço, ao suco de laranja, ao açúcar, ao etanol, às carnes e ao tabaco, isto é, aos produtos em que somos indiscutivelmente competitivos em preço e qualidade”.³⁵⁴

O governo brasileiro mostrou insatisfação com as críticas feitas por Rubens Ricupero, à orientação tarifária adotada pelo Itamaraty para começar as negociações da Alca.

³⁵³ RICUPERO, Rubens. A terceira perna da mesa. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B2, 13 Jan., 2002

³⁵⁴ RICUPERO, Rubens. Olho neles. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B2, 19 maio, 2002

Segundo o secretário-geral da Unctad, os negociadores brasileiros cederam exageradamente ao adotar o nível de tarifas efetivamente cobrado pelo país como patamar inicial das discussões. Para Ricupero, o Brasil deveria ter adotado as tarifas consolidadas na OMC (Organização Mundial de Comércio) para cada produto, que são muito mais altas e dariam ao governo mais margem de manobra nas negociações:

"Em lugar de partir de 35% (justamente os produtos que queremos ou precisamos proteger mais), seremos forçados a começar, digamos, de 12% ou 10%" (...) Em outras palavras, estamos entregando de mão beijada (lembra-se do famoso gesto atribuído a Mangabeira durante a visita do general Eisenhower?) de 23 a 25 pontos percentuais!"³⁵⁵

Segundo Ricupero, a decisão do governo foi adotada por pressão do Ministério da Fazenda em uma disputa interna do governo. Sugeriu ainda que o Itamaraty, a quem cabe a negociação da Alca, estaria dividido, mas foi obrigado a aceitar a orientação. O Artigo irritou o ministro da Fazenda, Pedro Malan. O principal negociador comercial brasileiro, o embaixador Clodoaldo Hugueney, disse que Ricupero "equivocou-se" e usou "informações erradas" ao dizer que, por ordem do governo, o Itamaraty comprometeu-se a iniciar as negociações para a formação de uma zona de livre comércio usando um patamar baixo de tarifas. "O artigo está errado", disse Hugueney. Segundo o negociador brasileiro, Ricupero errou porque o Brasil não teria ainda se comprometido com a tarifa básica das negociações no âmbito da Alca. O assunto, segundo ele, teria apenas sido decidido dentro do Mercosul, pois, "Somente em abril de 2003 o Mercosul irá notificar sua tarifa básica nas negociações da Alça". Hugueney afirmou, ainda, que o novo governo brasileiro teria algum tempo para decidir o que fazer dentro do Mercosul e também no âmbito da Alca: "Quando eu assumi o cargo, essa decisão já havia sido tomada dentro do Mercosul. O Mercosul mudou de posição (de tarifa consolidada para tarifa aplicada) no ano passado, mas comunicará sua tarifa básica nas conversas da Alca em abril do ano que vem".³⁵⁶

O próprio presidente Fernando Henrique negava que o seu governo faria as reduções das tarifas de importação na Alca a partir dos níveis realmente vigentes, contestando, acusação feita pelo embaixador Rubens Ricupero, "Não vamos negociar a partir de uma tarifa que nos desfavoreça. Se for a tarifa realmente praticada, não precisa negociar", rebateu Fernando Henrique, afirmando que a Alca não representava uma subordinação aos EUA.

³⁵⁵ Ibid.

Atribuiu a crítica a “certos setores políticos”, que não identificou, mas que estariam concentrados no PT, “que não entendem bem o processo econômico”. Para o presidente, na Alca trata-se de ver “quais são as vantagens recíprocas de comércio que podem ser dadas entre o Nafta e o Mercosul e o Brasil”.³⁵⁷

Em abril de 2001, Celso Lafer estaria envolvido com o acirramento do debate sobre a ALCA, com a proposta da realização de um plebiscito e a exoneração do embaixador Samuel Guimarães do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI), vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, além de uma série de críticas, por parte da sociedade, à política externa brasileira. De fato, o embaixador Samuel Guimarães vinha criticando abertamente o projeto da Alca, tendo inclusive escrito diversos trabalhos sobre o assunto e organizado pesquisas, seminários e debates. Essa demissão gerou uma forte reação da opinião pública e repercutiu mal no meio político brasileiro. Para exonerá-lo da função, o Ministério das Relações Exteriores baseou-se na circular baixada pelo ministro Celso Lafer, em fevereiro deste ano, que proíbe qualquer manifestação pública sobre política externa, por parte dos diplomatas, sem autorização superior. Foi a primeira exoneração de um embaixador de seu cargo com base na “lei da mordça”, como ficou conhecida a norma do ministério. A demissão causou polêmica também no meio jurídico, por poder ferir o artigo 5º da Constituição, que garante a todos os brasileiros a inviolabilidade do direito à livre manifestação do pensamento, independentemente de censura ou licença (incisos IV e IX). O conselheiro Carlos Henrique Cardim foi indicado para assumir as funções de Pinheiro Guimarães no IPRI.³⁵⁸

Um editorial da Folha de São Paulo sintetizava os dilemas da diplomacia brasileira, quando afirmava que “o comando do serviço diplomático brasileiro dá curso a uma depuração ideológica ao ‘expelir’ da direção do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Na avaliação do editorial, Samuel Guimarães havia sido demitido sob o argumento do “interesse nacional”, que estaria sendo lesado com a crítica à Alca e à defesa do Mercosul. Assim conclui o editorial:

³⁵⁶ AITH, Márcio. Crítica de Ricupero irrita governo. Folha de São Paulo, São Paulo, Página: B2, 22 de maio, 2002

³⁵⁷ ROSSI, Clóvis. FHC explicita crescente desconforto com a Alca. Folha de São Paulo, São Paulo, p. 10, 21 maio 2002.

³⁵⁸ EMBAIXADOR contra a Alca cai no Itamaraty. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B6, 11 abr. 2001.

“O expurgo de Pinheiro Guimarães é um indício de que as idéias liberais - os mais exaltados diriam entreguistas - vão conquistando, à fórceps, hegemonia no corpo diplomático brasileiro justo no momento em que se travam negociações delicadíssimas com nações e blocos poderosos, como os EUA e a União Européia. A pergunta que se deve fazer é: o interesse nacional, nesse caso, está associado ao ideário que enxerga no livre-comércio um bem em si mesmo? O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso está dizendo, na prática, que sim. Como os diplomatas servem ao Estado, e não ao governante de turno, é preciso ativar as outras esferas da vida representativa, em especial o Congresso Nacional, para democratizar essa discussão, que, se depender do Itamaraty, vai continuar inacessível”.³⁵⁹

Uma grande quantidade de artigos e opiniões foi publicada, criticando a demissão do Embaixador. Clóvis Rossi, que acompanhou para a Folha de São Paulo a política externa brasileira durante o período, argumentava que, mais que um assunto interno, era um atentado ao interesse nacional a demissão do embaixador Samuel Guimarães. Afirmava que os punidos pela mordaza não são somente os diplomatas, mas a sociedade brasileira, privada de um assunto de relevância para a vida nacional. Assim se pronunciava o jornalista:

“Para criticar a punição, basta recorrer aos argumentos do algoz, o chanceler Celso Lafer. Na segunda-feira, em São Paulo, Lafer reconheceu que a Alca é um processo que ‘apresenta simultaneamente riscos e oportunidades’. Se é assim, todo cidadão brasileiro tem o direito de criticar (ou apoiar) a participação brasileira. Se o cidadão é funcionário público, o direito transforma-se em dever. Mas o chanceler disse mais: pediu que ‘a determinação do interesse nacional seja feita a partir da análise e do confronto de interesses concretos, o que requer informação, diálogo e participação’. Que diabo de diálogo e de participação é essa, quando nem o primeiro nem a segunda são permitidos internamente, embora o Itamaraty seja a instituição incumbida de comandar as negociações?”³⁶⁰

Enquanto isso, Paulo Nogueira Batista Filho afirmava que a demissão do embaixador Samuel Guimarães significava a resignação da diplomacia brasileira nas negociações da ALCA, de tentar apenas minimizar o prejuízo. Apontava como grande contradição a reiteração de Celso Lafer de que “Para nós, a Alca não é destino, mas opção”, ao mesmo tempo que impedia o debate sobre essa possível opção. Afirmou que decisões como essa reforçavam a impressão de que Lafer estava fazendo um jogo de cena. E que desejava, na verdade, bloquear a discussão pública das negociações da Alca. Conforme Batista, “Se é verdade que o Brasil não está comprometido com a Alca, se ela é 'opção' e não destino, por

³⁵⁹ EXPURGO NO ITAMARATY. Editorial. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A2, 13 abr. 2001.

³⁶⁰ ROSSI, Clóvis. O diálogo castrado. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A2, 12 abr. 2001.

que demitir do cargo de diretor de pesquisas do Itamaraty um dos críticos mais sérios e consistentes da Alca?”.³⁶¹

A posição de Samuel Guimarães era de que sua demissão consistia em uma “tentativa de evitar o debate verdadeiro sobre a participação do Brasil nas negociações que podem levar à Alca”. Afirmou ainda que, “Em primeiro lugar, o instituto sempre promoveu debates pluralistas e apartidários sobre todos os temas, inclusive a Alca, de que tratou em seus seminários, conforme, acredito, testemunho dos participantes. Em segundo lugar, todas as opiniões que manifestei sobre a Alca foram claramente a título exclusivamente pessoal, sem envolver o instituto ou as opiniões do Ministério”. Disse que sua conclusão é que a Alca teria efeitos profundos e negativos para a sociedade, para a economia e para as perspectivas internacionais brasileiras e “o argumento de que ‘ao final veremos se devemos participar’ é ilusório e diversionista e desconhece a dinâmica das negociações e o poder de pressão política dos EUA”. Continuando com Guimarães,

“A minha conclusão é que a Alca terá efeitos profundos e negativos para a sociedade e a economia brasileiras, e para nossas perspectivas internacionais, e que a dinâmica das negociações pode levar à impossibilidade de não aceitar, ao final, seus resultados. O argumento de que "ao final veremos se devemos participar" é ilusório e diversionista e desconhece a dinâmica das negociações e o poder de pressão política dos EUA”.³⁶²

Em outra entrevista, afirmou que a política externa brasileira “tem se caracterizado por uma inserção no mínimo despreocupada no processo de globalização, em busca de fugaz e ilusória ‘credibilidade’ junto à comunidade financeira internacional. Reduziram tarifas unilateralmente; não controlaram os capitais especulativos; aceitaram investimentos estrangeiros sem compromissos de tecnologia ou de exportação; abdicaram de instrumentos de promoção de exportações e finalmente aceitaram regras que limitam a autonomia da política econômica. O resultado é um notável desequilíbrio em conta corrente e a necessidade de captar cerca de US\$ 30 bilhões anuais e, com o desaquecimento da economia americana, surge a possibilidade crescente de sérias dificuldades de pagamentos”.³⁶³

³⁶¹ BATISTA JR, Paulo Nogueira. Vitória de pirro? Folha de São Paulo, São Paulo, p. B2, 12 abr. 2001.

³⁶² LAFER procura evitar debate, afirma Guimarães. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B3, 14 abr. 2001.

³⁶³ DUAİLBI, Julia. Brasil só tem a perder com a Alca, afirma embaixador. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B3, 14 abr. 2001.

Em resposta, o chanceler Celso Lafer escreveu um artigo no qual defendia a demissão, afirmando que, como qualquer chancelaria séria, o Itamaraty deve buscar defender os interesses nacionais de forma coerente e convincente junto a seus interlocutores. Por estarem investidos da representação do país para a negociação de acordos e a defesa dos interesses nacionais, os funcionários da carreira diplomática estão sujeitos a determinadas normas de conduta profissional e pessoal, como em todos os ministérios do Exterior. Se um diplomata brasileiro, ainda que alegando estar expressando opiniões pessoais, manifestar de maneira pública a sua oposição à política exterior, causará descrédito do país junto a nossos interlocutores. Defendia “uma contenção do comportamento, a contenção necessária para não comprometer as finalidades públicas”. Assim, justificava,

“O ato que pratiquei - e pelo qual assumo plena responsabilidade - é normal e rotineiro em qualquer organização pública ou privada. Isso se dá por ser comprometedor e funcionalmente imprópria a presença de alguém que, exercendo cargo de confiança, se manifeste publicamente contrário ao modo de conduzir as atividades da mesma organização. (...) O que está em jogo é, única e exclusivamente, a possibilidade de o Itamaraty conduzir um processo de negociação tão complexo e tão importante como o da Alca se cada diplomata decidir se expressar publicamente sobre o assunto sem uma coordenação e sem a preocupação de ser parte de uma equipe”.³⁶⁴

Mas não eram apenas os diplomatas que se manifestavam. Conforme abordado em capítulo anterior, em março de 2001 crescia a idéia, inclusive com apoio de entidades empresariais, de que ocorresse um plebiscito sobre a adesão do Brasil à Alca. A Folha de São Paulo, em editorial do dia 16 de março de 2001, apoiava a iniciativa e ainda comentava que a “a maneira como o Itamaraty tem conduzido as negociações da Alca deixa muito a desejar”.³⁶⁵ Sob pressão, o governo respondeu com a demissão do embaixador Samuel Guimarães.

É interessante ressaltar que foi precisamente a partir das negociações da ALCA e do Mercosul que o governo Fernando Henrique começou uma reorientação. Ante as pressões dos EUA sobre Argentina e outros países da América Latina para se integrarem individualmente ao Nafta, o governo brasileiro convocou para Brasília os doze presidentes sul-americanos e

³⁶⁴ LAFER, Celso. O alegado expurgo no Itamaraty. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A3, 19 abr. 2001.

³⁶⁵ EDITORIAL. Plebiscito da Alca. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A2, 16 mar. 2001.

realizou em 2000 a primeira Cúpula da América do Sul, objetivando aprofundar vínculos políticos e a criação de uma área de livre comércio da América do Sul³⁶⁶.

O ministro Celso Lafer gerenciava, com uma retórica liberal e uma prática que revelava um certo autoritarismo, a crise da diplomacia brasileira, colhendo os resultados de um sistema internacional que se alterara com o limiar do milênio. Paradoxalmente, trabalhava com a idéia de “arrumar a casa”, procurando evitar, simultaneamente, uma retirada acelerada do paradigma neoliberal junto ao Itamaraty. Na realidade, considera-se que Lafer, não dispondo de um claro projeto alternativo à crise do paradigma neoliberal, basicamente gerenciou uma crise de paradigma, numa perspectiva de transição em final de governo.

O “caso Bustani” ilustra bem a tentativa de conter, no Itamaraty, a exaltação da crise do paradigma neoliberal. José Maurício Bustani, diplomata brasileiro, era o Diretor Geral da Organização para Proscrição das Armas Químicas (Opaq). Criada em 1997 no âmbito da ONU, a Opaq visa colocar em prática uma convenção assinada em 1994 como sinal de rejeição internacional do uso de armas químicas. José Bustani dirigia o organismo desde sua criação e, em 2000, foi reconduzido ao posto um ano antes de o seu primeiro mandato de cinco anos vencer, por aclamação, inclusive com o voto dos Estados Unidos.³⁶⁷

Entretanto, o diplomata vinha sendo abertamente criticado pelo Departamento de Estado norte-americano desde fevereiro de 2002 e, em março, foi apresentada moção de desconfiança contra ele, em reunião da organização. Os EUA acusavam Bustani de má gestão, e de ser “confrontacionista” e “autoritário”. Para o diplomata brasileiro, as acusações não passavam de “bobageiras do Bolton” – em referência ao empenho que o então subsecretário de Estado dos EUA John Bolton vinha mostrando para derrubá-lo e que incluía um pedido para que o brasileiro renunciasse. Em 18 de março de 2002, véspera da reunião que avaliaria o caso, a União Européia, seguindo os EUA, pediu que José Maurício Bustani renunciasse ao cargo de diretor-geral da entidade “para o bem da organização”. Já o ministro brasileiro das Relações Exteriores, Celso Lafer, informou a posição do governo brasileiro ao secretário de Estado dos EUA, Colin Powell. Segundo Lafer, além de EUA e UE, Japão, Polônia e Coréia do Sul também defendiam a mudança na direção da Opaq. A posição brasileira procurava

³⁶⁶ CERVO, Amado. *Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. Op. cit., p. 27.

³⁶⁷ SCHLEGEL, Rogério. *Começa hoje conferência convocada por Washington para tirar Bustani da direção geral de agência da ONU*. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A22, 21 abr. 2002.

seguir a defesa do controle das armas químicas e da abertura dos países para a inspeção do arsenal de armas de destruição em massa - a mesma linha defendida por Bustani.³⁶⁸

Uma reunião do Conselho Executivo da Opaq (41 países; 9 da União Européia) discutiu o assunto, em março de 2002, e foi apresentada uma moção contrária à gestão de Bustani na Opaq. Em 21 de abril de 2002 ocorreu o início da conferência especial da Opaq, em Haia, que proclamou a destituição de Bustani da direção geral da entidade. Entretanto, o encontro tinha como pano de fundo uma discussão mais ampla sobre a necessidade de preservar as organizações internacionais de caráter multilateral diante da unilateralidade imposta pelos EUA depois de 11 de setembro. Foi a primeira vez que uma entidade multilateral teve seu dirigente retirado do cargo à força antes do fim do mandato.³⁶⁹

No dia 7 de maio de 2002, o embaixador José Maurício Bustani afirmava, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, que sua destituição do cargo de diretor da Opaq, por pressão dos EUA, era um assunto do governo brasileiro, argumentando que havia, “responsabilidade do governo e do presidente da República quando o funcionário é indicado. Nunca deixei de ser um diplomata brasileiro”.³⁷⁰ O embaixador afirmou em entrevistas que, desde o início do Governo Bush, a pressão sobre a Opaq vinha aumentando, principalmente após os ataques de 11 de setembro de 2001. Entre os pontos de discórdia, estava a pressão para que os EUA não fossem investigados pela Opaq, de que os EUA tivessem acesso aos relatórios de investigação em outros países e, sobretudo, contra a negociação que Bustani vinha fazendo para a inclusão de diversos países na Opaq, como o Iraque. A inclusão do Iraque nesta instituição poderia ser um importante obstáculo à pretensão dos EUA atacarem o Iraque, pois este País estaria submetido às inspeções e esvaziaria o discurso de guerra de Bush.

Depois de ser destituído da direção geral da Opaq, Bustani havia sido nomeado interinamente para o Consulado Geral em Londres, enquanto o titular, Paulo Campos, preparava no Brasil uma reunião internacional da CPLP. A permanência de Bustani em Londres estava garantida, portanto, apenas por cerca de dois meses, até a volta de Campos. Entretanto, foi suspenso pelo Itamaraty de seu posto provisório, no dia 4 de julho de 2002. O

³⁶⁸ LEITE NETO, Alcino. Brasil critica ação dos EUA sobre diplomata. Página: A10 São Paulo 19 mar. 2002.

³⁶⁹ SCHLEGEL, Rogério. Começa hoje conferência convocada por Washington para tirar Bustani da direção geral de agência da ONU. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A22, 21 abr. 2002.

³⁷⁰ BUSTANI critica omissão do Itamaraty. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A11, 8 maio 2002

argumento foi “quebra de confiança”, devido à entrevista que Bustani concedeu à BBC inglesa, criticando os EUA e o Brasil por seu afastamento da direção da Opaq. Depois de sair da Opaq, Bustani afirmou na entrevista que “o Itamaraty foi muito esperto: iludiu, dando a impressão que me apoiava. Não era verdade. Mas quero deixar claro que, no meu país, tive apoio do Congresso, da opinião pública e da imprensa”.³⁷¹ Já o chanceler Celso Lafer argumentava que sua confiança em Bustani deixou de existir a partir do momento em que o embaixador questionou sua posição quanto ao tratamento “da batalha travada pelos EUA”.³⁷²

O caso Bustani é ilustrativo e paradigmático dos desafios e constrangimentos da diplomacia brasileira, que mostrou a fragilidade do multilateralismo (diante da imposição unilateral dos Estados Unidos) e a fragilidade da política externa brasileira, que se omitiu, em contradição com o discurso multilateralista, bem como a fragilidade da rede de apoio ao Brasil, já que os países da América Latina não apoiaram o diplomata brasileiro.

Conforme já afirmado no segundo capítulo, nos últimos meses do mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Itamaraty já estava se adaptando à nova gestão presidencial. O Ministério das Relações Exteriores avaliava que, qualquer que fosse o novo ocupante do Palácio do Planalto, haveria uma política mais intervencionista que a do presidente Fernando Henrique Cardoso. Ainda no primeiro semestre de 2002, numa reunião no Itamaraty, havia sido decidido que era preciso ampliar espaço para a prática de políticas industriais no âmbito dos acordos internacionais, pois o novo presidente passaria a implementar esse tipo de instrumento. Em outubro de 2002, o Brasil e a Índia entregaram à OMC uma proposta para mudar as regras do Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio (Trims, na sigla em inglês). A proposta era rejeitada pelos liberais e contrariava o discurso defendido pela equipe econômica de Cardoso durante boa parte de sua gestão. Esse gesto marcava uma retomada do princípio desenvolvimentista, de exigir tratamento especial aos países em desenvolvimento.³⁷³

³⁷¹ CANTANHÊDE, Eliane. Bustani afirma que Estados Unidos controlam entidades com o orçamento. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A18, 4 ago. 2002.

³⁷² MINISTRO volta a criticar embaixador. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A6, 10 jul. 2002.

³⁷³ SOLIANI, André. Itamaraty já se adapta a novo presidente. Folha de São Paulo. São Paulo, p. B6, 21 out. 2002.

CAPÍTULO 4

OS DILEMAS DA DIPLOMACIA DA INTEGRAÇÃO: AS RELAÇÕES HEMISFÉRICAS DO BRASIL NO GOVERNO CARDOSO

4.1 – O Mercosul e a prioridade da integração regional

De acordo com Ricardo Sennes, as relações regionais do Brasil ganharam, na nova matriz emergente, um novo sentido estratégico através do aprofundamento da política regional da matriz desenvolvimentista. A política regional da matriz emergente ganha centralidade como projeto próprio de inserção internacional. Nesse sentido, o Mercosul representa o núcleo duro de projeção internacional do Brasil, em primeiro lugar na América Latina, e depois mundial.³⁷⁴ Como resultado, o aspecto regional conferiu considerável importância como um dos eixos articuladores da inserção externa do país.

Conforme Amado Cervo, o processo de integração do Mercosul foi o espaço de diplomacia realista do Governo Fernando Henrique Cardoso. Como êxitos do Mercosul, Amado Cervo elenca a empatia entre a inteligência brasileira e argentina (com a multiplicação de encontros e demolição de preconceitos); a criação de uma zona de paz no Cone Sul; a ampliação do comércio intrazonal; a elevação do Mercosul a sujeito de direito internacional pelo protocolo de Outro Preto; a produção de uma imagem positiva; e o fortalecimento da idéia de América do Sul. Já o ceticismo nas avaliações do Mercosul está assentado sobre seis fragilidades: distintas visões de relações exteriores minaram a negociação coletiva; a falta de coordenação comum nas políticas macroeconômicas e nas negociações nos fóruns multilaterais; o processo não foi erigido sobre o fortalecimento dos núcleos econômicos nacionais, mas sobre o comércio; não criou mecanismos de superação das desigualdades entre os membros; a incompatibilidade das políticas cambiais provocou desconfianças e inúmeros contenciosos; a falta de instituições comunitárias criou um processo negociador muito complexo, sendo necessário acionar a cada decisão quatro processos decisórios autônomos.³⁷⁵ Dessa forma, em termos de ganhos e perdas, o modelo de integração do Mercosul como união

³⁷⁴ SENNES, Ricardo. Op., cit., p. 125.

³⁷⁵ CERVO, Amado. Relações Internacionais do Brasil. Um balanço da era Cardoso. Op. cit., p. 25-27.

aduaneira imperfeita favoreceu o Brasil, que conservou sua autonomia decisória e usou o bloco como instrumento de negociação em outros espaços.

A posição central do Mercosul no projeto de inserção internacional do Brasil aparecia desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso e foi uma das grandes continuidades de sua política externa. Ainda no segundo ano de governo, o chanceler Lampreia afirmava que,

“A consolidação vertical do Mercosul, ou seja, seu aprofundamento além da área de livre comércio com uma união aduaneira e tarifa externa comum, e sua ampliação horizontal, com a incorporação de alguns novos membros plenos e a associação de parceiros por meio de acordos, deverão ser uma das linhas mestras da política externa brasileira nos próximos anos. Esse será o instrumento que nos permitirá participar com maior intensidade das negociações para a Área de Livre Comércio das Américas, com um continuado sentido de realismo e as cautelas necessárias para evitar uma exposição precoce e nociva das economias do Mercosul a um novo choque de liberalização, sem que antes se tenham consolidado as transformações e os ganhos perseguidos pelo amplo choque anterior. Permitirá também que ampliemos nossas relações comerciais com a União Européia e com outras regiões, utilizando a alavancagem do Mercosul, que já se firmou como uma marca de êxito”³⁷⁶

De acordo com José Guilhon Albuquerque, em nenhum outro período, desde a Revolução de 1930, o entorno regional do Brasil mereceu tanta prioridade como durante o governo Cardoso, pois foi apenas a partir dos anos 1990 que o País teve condições de adotar políticas afirmativas no continente, como contraponto às políticas defensivas até então praticadas. Conforme o autor,

“O rol de iniciativas bem-sucedidas no continente é muito grande e pode-se dizer que seu objetivo implícito tem sido o de organizar a economia do Mercosul e, por extensão, da América do Sul, de modo a aumentar sua interdependência intra-regional, proporcionando uma convergência de políticas comerciais e de investimentos com o Brasil, para com isso garantir ao País condições mais favoráveis para uma eventual futura integração com a economia norte-americana”.³⁷⁷

Formação dos blocos supranacionais e a construção do Mercosul

³⁷⁶ LAMPREIA, Luiz Felipe. Conferência proferida no III encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Outubro de 1996. IN: LAMPREIA, Luiz Felipe. Diplomacia brasileira, op. cit. P. 70.

³⁷⁷ ALBUQUERQUE, José. A política externa do governo Fernando Henrique. IN: ALBUQUERQUE, José; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio.(orgs) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006, p. 507.

O processo de formação de blocos supranacionais – retomando o que foi afirmado no segundo capítulo - está intimamente ligado às transformações econômico-tecnológicas em curso no sistema mundial, e que vinham caminhando a passos largos desde os anos 1970. Constitui uma resposta a essas transformações e, ao mesmo tempo, uma nova estratégia para a reestruturação capitalista em nível mundial. Os fenômenos globalização e regionalização, embora seguindo caminhos próprios, convergem para uma crescente abertura de mercados e mobilidade para o capital. Embora tenha um aspecto defensivo, os blocos regionais não têm impedido a ampliação do comércio inter-regional ou global. Nesse sentido, duas tensões fundamentais estão relacionadas com o fenômeno globalização/regionalização. A primeira tensão refere-se à tendência de limitação dos atributos nacionais de soberania do Estado-nação. A segunda baseia-se nos conflitos de interesses entre os Estados e que agora também ocorrem no âmbito regional. Dessa forma, o bloco econômico constituiu um novo espaço de disputas interestatais.³⁷⁸

Essas duas tensões estão relacionadas à própria gênese e funcionamento do Estado Moderno, cujas decisões sobre política externa são o resultado de complexas mediações entre condicionamentos internos e constrangimentos externos. A reordenação econômica articula-se com arranjos sociais e políticos nacionais e internacionais e seus respectivos conflitos de interesses. Conforme já abordado no primeiro capítulo, o fenômeno globalização/regionalização provocou o deslocamento de parte dos interesses da sociedade civil para além do Estado Nacional. Ou seja, crescentemente o Estado nacional vem sofrendo muitos constrangimentos externos às suas fronteiras. A globalização financeira retirou parte do poder dos governos assim como as decisões multilaterais submetem os Estados Nacionais. Dessa maneira, ocorre nesta pesquisa a necessidade de perceber os conflitos de interesses que interagem na formação de políticas visando a integração. Dado os limites desse trabalho, essa percepção não será estudada em todas as suas implicações nem de forma aprofundada, mas procurar-se-á verificar essas interligações entre as decisões estratégicas de um Estado e suas demandas.

O tema da integração não é novo para a diplomacia brasileira. A necessidade da integração latino-americana começou a ser levantada pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) na década de 1950, sendo que, em 1957 ocorreu a criação de um

³⁷⁸ MARTINS, Luciano. Alca: uma pauta para discussão. *Política Externa*, São Paulo, – Vol. 5 – Nº 4/ Vol. 6 – Nº 1, Março/Agosto – 1997, p.27-33.

Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, no âmbito da CEPAL. A interpretação desse grupo era de que, nos anos 1950, a capacidade de importar dos países da região tinha se enfraquecido em função da deterioração dos termos de troca. A importação de equipamentos e tecnologia para dar continuidade ao desenvolvimento estava comprometida.³⁷⁹ O Grupo de Trabalho da CEPAL interpretou como solução a substituição de importações. Entretanto, o alto custo dessa substituição não tinha como contrapartida um mercado interno suficiente. A solução encontrada foi a passagem da substituição de importações da escala nacional para a continental, através da formação de um mercado comum.

Em fevereiro de 1960 foi assinado o Tratado de Montevidéu, que criava a Associação Latino-americana de Livre-comércio (ALALC). Para tentar amenizar problemas decorrentes dos desníveis de desenvolvimento dos países, criou-se o princípio da reciprocidade. Ainda assim, o tratado teve resultados pífios e o avanço nas negociações foi se tornando cada vez mais difícil. Ao contrário do que previa a CEPAL nos anos 1950, houve um grande aumento nas exportações latino-americanas para fora da área, enquanto que o comércio dentro da zona experimentou um crescimento lento. Entre as dificuldades figuravam a generalização compulsória de concessões que, na prática, era inoperante.

Mas algumas iniciativas surgiram. Em 1969, foi assinado o Pacto Andino (Acordo de Cartagena) que tinha como objetivo acelerar a integração entre Venezuela, Colômbia, Bolívia, Equador, Peru e Chile (este se retirou em 1976). Também se formou o Mercado Comum Centro-Americano em 1973. Em 1980, foi criado um novo Tratado de Montevidéu, que substituiu a ALALC pela ALADI (Associação Latino-americana de Integração Econômica). A base da integração, daí em diante, ocorreu com ênfase nos acordos sub-regionais, buscando maior dinamismo e flexibilidade.

Entretanto, crescentemente, a partir dos anos 1980, o esforço integrador das propostas cepalinas foi sendo substituído por um novo modelo de integração econômica, marcado pela diminuição de poder dos estados nacionais ante os constrangimentos externos. O objetivo não era mais a ampliação dos mercados para substituição de importações, mas, sim, a junção destes mercados na busca de maior visibilidade internacional e preparação da região para a

³⁷⁹VERSIANI, Flávio Rabelo. A experiência latino-americana de integração e os novos acordos Brasil-Argentina-Uruguai. In: BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos. Brasil – Argentina – Uruguai : a integração em debate. Brasília, Editora da Universidade de Brasília; S. Paulo: Editora Marco Zero, 1987., p. 32.

superação da crise econômica. De fato, os movimentos de globalização e regionalização nos anos 1980 e 1990 seguem a lógica da crise e reestruturação do capitalismo, o que vinha ocorrendo desde meados dos anos 70.

Ainda assim, convém lembrar que a formação do Mercosul teve uma forte conotação política. Com o Fim da Guerra Fria no final da década de 1980, diminuíram os espaços de barganha de países como o Brasil e a Argentina, já que não havia mais necessidade de resguardar uma região do “perigo do avanço comunista”. A ofensiva conservadora dos EUA, já na segunda metade dos anos 1970, inaugurou uma política de diminuição dos custos (militares, diplomáticos, políticos e econômicos) das alianças com governos locais em áreas já controladas. A política de direitos humanos, inaugurada pelo Governo Carter, atingia tanto países socialistas, quanto os regimes militares da América Latina, antigos aliados. No governo Ronald Reagan, essa política avançou, pressionando pela redemocratização, consubstanciada na pressão econômica advinda da crise das dívidas latino-americanas de 1982. O principal motivo da ofensiva norte-americana era que os antigos aliados – em geral ditaduras militares – tinham um projeto de desenvolvimento próprio, de via nacionalista, que não condizia com os rumos que a economia e a política mundial vinham tomando. Assim, os países do Cone Sul, que estavam na defensiva econômica e política no final de seus respectivos governos militares, começaram uma política de aproximação. Brasil e Argentina, desde a assinatura do acordo de Itaipu, em 1979, substituíram a antiga rivalidade pela cooperação, que ficou mais explícita com a solidariedade brasileira em relação à Argentina na Guerra das Malvinas e a decepção argentina com a negação de apoio por parte dos Estados Unidos.³⁸⁰

Já no governo José Sarney, o contencioso do Brasil com os EUA se ampliou, marcado pela insistência do Brasil em manter a reserva de mercado para a informática. Na defesa de suas posições, o governo brasileiro tinha o apoio de vários partidos, inclusive de oposição, e dos militares. O que estava em jogo era a continuação do projeto brasileiro de desenvolvimento tecnológico e nuclear. Para avançar o projeto, estabeleceu com a Argentina mecanismos de cooperação nuclear e, logo em seguida, a discussão sobre a formação de um mercado comum. O objetivo principal era, então, Brasil e Argentina fortalecerem-se mutuamente ante à possível marginalização no sistema mundial. Segundo Moniz Bandeira, “Esse esforço do Brasil no sentido de cooperação e da formação de um Mercado comum com

³⁸⁰ BANDEIRA, Moniz. O Brasil e o Continente. IN: CERVO, Amado Luiz (org) *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias*. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 175.

a Argentina, como passo decisivo para a ulterior integração da América Latina ou, pelo menos, da América do Sul, acentuou-se na medida em que seus conflitos econômicos e políticos com os Estados Unidos recrudesceram”.³⁸¹

Na Argentina, após a redemocratização, foi dado empenho em construir uma política externa que a retirasse do isolamento e servisse de apoio à superação das enormes dificuldades em que o país se encontrava. O governo Alfonsín concentrou-se em estreitar relações com os chamados interlocutores preferenciais. Estes eram: América Latina, Europa Ocidental e os EUA. Buscou-se uma reaproximação aos Estados Unidos e, aos poucos, estes foram se convertendo em ator principal, até que, na administração Menem, se tenha a convicção de que o apoio irrestrito aos EUA implicava em uma relação privilegiada com estes.³⁸²

Dentro dessa perspectiva de entendimento e aproximação, a Argentina buscou dar gestos de boa vontade para com os EUA, com votação contra Cuba na ONU, abandono dos países não-alinhados e envio de tropas para o Golfo Pérsico. A política externa argentina reveste-se, desde a década de 1980, de um pragmatismo entre os EUA, a América Latina e a Europa. Enquanto isso, o Brasil, apesar do interregno de alinhamento aos EUA e liberalização no período do presidente Fernando Collor (1990-1992), procurou modular sua aproximação com os Estados Unidos, e procurou atuar nos mais diferentes cenários políticos e econômicos. O objetivo apregoado consistia na passagem do Brasil de *global trader* à *ator global*.

O Mercosul como opção estratégica

Os entendimentos entre Argentina e Brasil vieram com a decisão dos presidentes Alfonsín e Sarney, em 1985, de formar um mercado comum entre os dois países, dentro do prazo de dez anos. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento foi firmado em 1988 e, em 1990, através da Ata de Buenos Aires, o prazo para a formação do Mercado Comum foi reduzido a quatro anos. Em março de 1991 foi criado o Mercosul, através do Tratado de Assunção, firmado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Desde 1º de janeiro de 1995, o Mercosul está funcionando, internamente, com tarifa zero para a maioria dos seus produtos.

³⁸¹ Id., Ibid., p. 176.

³⁸² FELPERIN, Myriam e ROMERO, Maria H. Administração Alfonsín e Menem: Algunos cambios en la agenda de política exterior hacia EEUU., p. 42-43 In: RIZZO, Romano, Alfredo y MELO, Artemio (comp.) *Las relaciones Argentina-Estados Unidos (1983-1993)*. Rosário: Homo Sapiens, 1993.

A constituição do Mercosul conseguiu articular um espaço regional. Com isso tem, externamente, “logrado considerável sucesso no incremento comercial entre os países membros, em relação aos seus vizinhos, e tem criado uma economia de escala que valoriza a região na disputa pela captação de investimentos internacionais e instalação de indústrias”.³⁸³ Uma questão importante, mas que não será tratada nesta pesquisa, é a questão social. Internamente, não têm ocorrido avanços no setor social, pois o desemprego crescente e a aplicação de medidas de cunho neoliberal têm mantido ampla parcela da população fora do mercado de consumo.

O Mercosul foi colocado para o Brasil como um dos principais instrumentos de inserção estratégica no sistema internacional pós-guerra fria. A desarticulação do sistema bipolar e a emergência de áreas de alta rentabilidade, como a Ásia, vinham colocando desafios para regiões como a América Latina, que viveram a década perdida nos anos 1980 e corriam o risco da total marginalização nos anos 1990. Mas essa marginalização não ocorreu, em função do projeto de reestruturação produtiva e liberalização econômica negociada que vinha sendo empreendida em países como o Brasil. Nesse sentido, o Mercosul aparecia internacionalmente como objeto de interesse e disputa entre o NAFTA e a União Européia. Assim, Fernando Henrique Cardoso já afirmava no início de seu governo, em uma reunião com os presidentes dos países do Mercosul, além do Chile e da Bolívia (que participariam como membros associados), que o Mercosul iria permitir,

“Um relacionamento mais fluido com outros setores do mundo que se organizam, como o Nafta, como a União Européia. Nós não estamos nos unindo para isolarmo-nos. Estamos nos unindo para podermos ter relações ainda mais concretas e positivas com outros países que também estão nesta mesma busca de integração”.³⁸⁴

Os EUA acenaram para a América Latina com a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Hemisférica desde a Iniciativa Bush, apresentada pelo presidente americano em 27 de junho de 1991. Visava substituir os anteriores Plano Baker (1985) e Plano Brady (1988), de renegociação da dívida externa latino-americana. Esta iniciativa tinha três eixos: comércio, investimento e dívida. Propunha a ampliação do comércio na região pela liberalização, a criação de um fundo de investimento e a redução e renegociação da dívida

³⁸³ VIZENTINI, P. G. F. *A Nova Ordem Global: Relações internacionais do século 20- quarta parte*. Porto Alegre: EDUFGRS, 1996. p. 29.

³⁸⁴ CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso na reunião com os presidentes que formam o Mercosul e da Bolívia e do Chile. IN: *Palavra de Presidente*, vol 1, 2 janeiro de 1995, p. 37.

externa. No plano político, as resoluções do Consenso de Washington, fórum organizado em 1989, com a participação de políticos e acadêmicos, deram impulso à políticas neoliberais e de abertura unilateral das economias latino-americanas.

Na mesma época, os EUA articularam a criação do NAFTA, Acordo de Livre Comércio da América do Norte, envolvendo EUA, Canadá e México, em vigor desde janeiro de 1994. Este espaço regional permitiu aos EUA reconverter a sua economia, adaptando-a à globalização, e criar um pólo de atração para os países da América Latina. O NAFTA provocou um desvio do comércio, intensificando as relações com o México, em detrimento de outros países, em especial da América Central. Logo em seguida o governo norte-americano acenava com a possibilidade de acordos de países latino-americanos ao NAFTA e lançava a Alca. Para contrabalançar essa relação de poderes, a União Européia assinou com o Mercosul, em dezembro de 1995, um Acordo Marco de Cooperação Inter-regional.

Em contrapartida, em outubro de 1993, durante a presidência de Itamar Franco, o Brasil apresentou a idéia da formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana, com a proposta de fazer acordos de livre comércio com países da América do Sul, para isentar de tarifas e restrições não-tarifárias países da região. A receptividade dos países da América do Sul mostrou a atração que o Brasil e o Mercosul exercem sobre as economias da região. Mostrou também que “existem outros caminhos para promover uma maior integração das Américas, e não somente uma adesão individual ao NAFTA dos países latino-americanos”³⁸⁵. Exemplo disso foi a Argentina, que foi alterando suas prioridades, principalmente em relação aos EUA, com a solidificação das posturas do Mercosul. Não obstante, os países-membros do Mercosul aprovaram a constituição da Alca, que deveria englobar o Mercosul, a ALADI, o Pacto Andino e o Chile, mas conservando a integridade dos blocos já existentes. Nesse sentido o Mercosul aprovou a Resolução número 45, abrindo a possibilidade dos quatro sócios do Mercosul negociarem a Alca com seus parceiros.³⁸⁶

Em dezembro de 1995, os países do Mercosul assinaram um acordo Marco Inter-regional de cooperação com a União Européia. Como primeira etapa, ocorreram os trabalhos de “fotografia” de levantamento de informações da sub-comissão comercial. Após esta etapa, foi realizada uma negociação interna para possíveis acordos de liberalização. A Alca,

³⁸⁵ FLORÊNCIO, Sérgio e ARAÚJO, Ernesto. *Mercosul Hoje*. São Paulo: Ed. Alfa Omega, 1996. p. 92.

³⁸⁶ MELLO, Isabel. A inserção do Mercosul na economia mundial. In: BRANDÃO, Antônio e PEREIRA, Lia (org.) *Mercosul: Perspectivas da integração*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 81.

defendiam os países do mercosul, não se pode afastar do relacionamento com outros blocos comerciais. Também se procurou, embora timidamente, um acercamento dos países do Sul da África, com o objetivo de formar uma Zona de Paz e Comércio do Atlântico Sul (Zopacas).

Assim, os países do Mercosul não desestimulavam nenhuma iniciativa de integração. Seguindo a lógica de poligamia dos blocos econômicos, o Mercosul procurou ampliar suas relações com diversos outros blocos e países, avançando na tentativa de aprofundar e ampliar a integração e sua inserção internacional. Em 25 de junho de 1996, o Chile e os países integrantes do Mercosul assinaram um acordo para a criação de uma área de livre-comércio a partir de outubro de 1996. Mesmo existindo uma forte resistência da agroindústria chilena em abrir seus mercados, as negociações foram levadas a bom termo. Como contrapartida, o Chile garantiu a entrada de suas manufaturas no Mercosul. Neste mesmo ano, também foram assinados acordos do tipo 4+1 com a Bolívia. No plano político, as relações do Chile com o Mercosul foram aprofundadas quando o Conselho Mercado Comum (CMC) aprovou, em dezembro de 1997, que o Chile se reunisse com o Grupo Mercado Comum (GMC) quando as duas partes considerarem necessário. Ficou acordado que os chilenos participariam dos foros negociadores do Mercosul. A partir da associação com o Chile e com a Bolívia, abriram-se novas perspectivas para o Mercosul, como uma aproximação da APEC, via Chile, e o aumento do poder do Bloco. Em relação ao Brasil, a ampliação do mercado regional possibilitou consolidar-se como centro de captação de investimentos internacionais.

Dentro da mesma lógica de ampliação, no dia 16 de abril de 1998, foi assinado um Acordo Marco para a criação da Zona de Livre Comércio entre Mercosul e a Comunidade Andina (CAN). Tinha como objetivo substituir os acordos de complementação bilateral que cada membro da comunidade andina tinha com o Mercosul. Ficou prevista para o período de 1º de outubro de 1998 a 31 de dezembro de 1999, a negociação do acordo e o universo dos produtos a serem liberados. Os dois blocos também se comprometeram a desenvolver a estrutura física da região, com ênfase em corredores de exportação.

Já com o Canadá, o Mercosul assinou, em junho de 1998, em Buenos Aires, um acordo de cooperação comercial e de investimentos com o objetivo de fortalecer as relações econômicas. No ano anterior as negociações tinham ficado trancadas em função de um conflito comercial entre as empresas de aviões, Embraer, do Brasil, e Bombardier do Canadá. O Canadá e o Mercosul também definiram a criação de um comitê consultivo de comércio e

investimentos, com reuniões anuais para verificar o andamento do acordo. Segundo Altemani de Oliveira a “(...) atual política externa brasileira, no continente americano, aparenta ter como objetivo prioritário, inicialmente, a consolidação do Mercosul e, em seguida, o estabelecimento da Área de Livre Comércio Sul-Americano (ALCSA). Já para um segundo momento, e gradualmente, de forma a permitir um reerguimento econômico e político regional, estes agrupamentos devem tender a enfatizar a emergência da Alca”.³⁸⁷

No Brasil, considera-se que a posição da Argentina na relação Mercosul-NAFTA foi, neste período, de uma relativa coesão com o Brasil e o Mercosul - evidenciada nas reuniões de discussão sobre a Alca - verificando-se, no entanto, também uma aproximação com a potência norte-americana. Durante os anos 1990, os Estados Unidos procuraram se acercar da Argentina, o que pode ser exemplificado pelo anúncio da intenção de Washington de transformar a Argentina em um sócio extra-OTAN, realizado em meados de agosto de 1997. Os EUA também ofereceram algumas reduções de barreiras comerciais a alguns produtos argentinos em seu mercado. Com este acercamento, procuravam minar a aliança entre a Argentina e o Brasil, com a expectativa de encontrar menos resistência organizada ao seu projeto de integração hemisférica. Também deve-se ter presente que a Argentina se tornou muito dependente do Brasil, que ditava, em grande parte, o ritmo de integração do Mercosul. Por outro lado, os conflitos entre os dois países em questões comerciais bilaterais foram freqüentes, em diversos setores como farmacêutico, açucareiro, calçados, têxteis e regime automotivo, linha branca, e até relativamente ao câmbio. Na falta de instituições próprias para a resolução de conflitos, a negociação deveria encontrar um equilíbrio político.

Na mesma época da oferta de integrar o restrito círculo de aliados extra-OTAN, feita pelos EUA à Argentina em 1997, o presidente desta, Carlos Menem, fez uma negativa pública à pretensão brasileira de ocupar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Essas declarações foram recebidas “com surpresa e desagrado” no Brasil, nas palavras do Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampréia. Porém, logo em seguida, as chancelarias dos dois países trabalharam junto às suas principais lideranças políticas para superar o episódio.

É nesse quadro político que a Argentina barganhava com os EUA e também com o Brasil, com objetivo de alcançar maior destaque político e melhores condições de negociar

acordos de liberalização, embora a integridade do Mercosul não fosse colocada em jogo.³⁸⁸ A Argentina via no Mercosul sua grande opção de inserção estratégica, assim como todos os demais países integrantes. O que o governo argentino buscava era ampliar seu poder de barganha e evitar uma posição subalterna ao Brasil junto ao Mercosul. Nesse contexto, o jogo triangular é bem descrito por Albuquerque, que sintetiza os interesses da Argentina nesta relação:

“Para a Argentina, a aliança tácita com os Estados Unidos lhe fornece garantias contra uma eventual política brasileira de hegemonia regional e contra o temido aventureirismo dos militares chilenos; em contrapartida, a aliança comercial com o Brasil lhe garante suporte contra o unilateralismo americano, além de proporcionar melhores condições para negociar maior acesso à economia americana, e também garantir vantagens comerciais que lhe permitem equilibrar uma balança comercial estruturalmente deficitária”³⁸⁹

Em relação aos interesses do Brasil e dos Estados Unidos neste jogo triangular, Albuquerque afirma que,

“Para o Brasil, a aliança tácita com a Argentina permite evitar, por um lado, uma integração indesejada com a economia americana, ao mesmo tempo em que evita o isolamento no continente, mantendo a Argentina atada ao compromisso de compatibilizar as políticas dos dois países no âmbito regional. (...) Para os Estados Unidos, a forte atração exercida sobre a Argentina obriga o Brasil a não fechar as portas a futuras negociações, e a evidente preferência por uma integração que inclua o Brasil, mantém a expectativa da Argentina e a motiva fortemente a influenciar a favor de uma flexibilização da posição brasileira de restrição à integração com os EUA”.³⁹⁰

As crises do Mercosul e do debate sobre sua solidez

Durante os anos 1990, foi bastante debatido se o Mercosul continuaria negociando novos acordos de integração em bloco ou se diluiria. A posição do Brasil foi permanentemente mantida para que se discutisse em bloco. Apesar de ter ocorrido um rápido avanço na criação do Mercosul até a formação da União Aduaneira, em 1994, as negociações tenderam a se estagnar. Se a Alca fosse implantada, o Mercosul sobreviveria apenas

³⁸⁷ OLIVEIRA, Henrique Altemani. Mercosul: uma pedra no sapato? *Carta Internacional*. São Paulo, nº 50, Abril 1997.

³⁸⁸ MARQUES, Paulo Sotero. Nova Relação entre Washington e Buenos Aires põe em risco o Mercosul? *Política Externa*, São Paulo, vol. 6, nº 2, p. 53- 61, setembro/dezembro de 1997.

³⁸⁹ ALBUQUERQUE, José. A política externa do governo Fernando Henrique. Op. cit., p. 504-505.

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 505.

transformando-se em mercado comum. A primeira posição política tomada neste sentido veio do acordo do Jardim de Rosas, assinado pelos quatro países em maio de 1991. Tal acordo determinava a aceitação provisória que as negociações com os Estados Unidos ocorreriam em bloco, e não bilateralmente.

Neste ponto, é importante novamente observar os diferentes posicionamentos do Brasil e da Argentina em relação aos EUA. Os argentinos admitiam uma ordem hemisférica liderada pelos norte-americanos, enquanto o Brasil vinha questionando, embora não frontalmente, a hegemonia dos EUA nas negociações comerciais e sua influência sobre o Mercosul. O governo brasileiro mantinha a posição de que as negociações da Área de Livre Comércio não poderiam prescindir dos acordos sub-regionais, como o Mercosul e o NAFTA. Essa posição prevaleceu e teve como efeito impedir que as negociações se dessem bilateralmente com os EUA. Também se posicionava contra a dissolução ou enfraquecimento da identidade e dos projetos próprios do Mercosul. Na reunião de Belo Horizonte, em 16 de maio de 1997, o Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampréia, afirmou que “Em linhas gerais, nossa visão da Alca se expressa através de um apego incondicional a três princípios básicos: o da indissolubilidade do Mercosul, o do gradualismo das negociações que venhamos a lançar e o do equilíbrio entre os compromissos oferecidos e os ganhos obtidos pelos participantes”.³⁹¹

Mas não pode ser descartada a idéia de que países do Mercosul procuraram aumentar seu poder de negociação através de barganhas entre os EUA e o Brasil. Conforme avaliação em matéria na Folha de São Paulo sobre a posição da Argentina, “Em vários itens, em especial no cronograma, a Argentina, que em princípio deveria ser aliada incondicional do Brasil, tem tido posição ambígua, por razões de conveniência de política interna. Em Cartagena, no entanto, a Argentina acabou fechando posição com o Brasil, em especial depois que os EUA resolveram vincular progressos nas negociações bilaterais sobre produtos específicos sobretarifados nas importações norte-americanas ao processo de integração hemisférica”.³⁹² Da mesma forma, a posição do Mercosul representava mais a postura negociadora das duas maiores economias do que dos pequenos países e a integração das

³⁹¹ Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampréia, na condição de Presidente da III reunião de Ministros Responsáveis por Comércio do Hemisfério e Chefe da Delegação Brasileira. Belo Horizonte, 16 de maio de 1997.

³⁹² SILVA, Carlos Eduardo. Comércio exterior é foco de tensão com EUA. Folha de São Paulo, Primeiro Caderno, p. 12, 29 mar. 1996.

Américas aparecia mais atraente para economias como Uruguai e Paraguai, com pequeno setor industrial exportador.³⁹³ Esses países têm maior complementaridade do que competitividade em relação aos países industriais. Assim, a própria possibilidade do Mercosul negociar como um bloco depende da capacidade dos seus integrantes aprofundarem entendimentos, criando um consenso em torno da Alca.

A associação do Chile e da Bolívia, as negociações com outros países sul-americanos e a idéia de aprofundamento do Mercosul, através da construção de um mercado comum, marcavam seu sucesso e sua atratividade internacional. Entretanto, a partir de 1997, com a instabilidade financeira internacional houve uma fragilização das economias emergentes. No início de 1999, ocorreu uma fuga de capitais do Brasil, à qual o governo respondeu com uma forte desvalorização do Real, provocando o encarecimento das importações brasileiras. Tal fato atingiu duramente a Argentina, que tinha superávit em relação ao Brasil. Assim, iniciava-se a chamada crise do Mercosul, que alguns analistas viam como o seu fim.³⁹⁴

De acordo com Paulo Vizentini, mais do que uma crise de integração, tratava-se da erosão de um modelo econômico, numa conjuntura internacional diversa da que iniciara a década. A instabilidade financeira global, a lentidão no crescimento e a crise social provocavam também uma crise de legitimidade interna nos países da região, sobretudo em relação às políticas neoliberais. Continuando com Vizentini,

“A chamada Crise do Mercosul é, nesse sentido, uma decorrência da fuga de capitais que atingiu o Brasil, bem como da crescente desvalorização cambial, ao desequilíbrio acentuado das transações correntes, associado à dificuldade de expandir as exportações para fora do bloco, da tensão resultante do deslocamento de setores empresariais e de trabalhadores numa fase de recessão e perda da capacidade de coordenação econômica dos Estados e Governos”.³⁹⁵

De fato, a crise no Mercosul começou com a desvalorização do real diante do dólar, em janeiro de 1999. Com o peso atrelado ao dólar, a Argentina viu suas vendas para o Brasil caírem. Pediu medidas do governo brasileiro para compensar o desequilíbrio e não foi atendida. Daí em diante, criou empecilhos às exportações brasileiras. Em meados do ano, o governo argentino chegou a publicar uma medida criando salvaguardas gerais - foi o

³⁹³ VEIGA, Pedro da Motta. Mercosur and de Construction of the FTAA. *Integration & Trade*. INTAL, n. 3, vol. 1 September-december 1997, p. 16.

³⁹⁴ VIZENTINI, Paulo. A Alca e seu sentido estratégico: desafio ao Brasil e ao Mercosul. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 29, n. 3, p. 127-146, nov. 2001. p. 137-138.

³⁹⁵ *Ibid.*, p.138.

momento de maior risco, segundo o ministro Lampreia, mas que não entrou em vigor. No final de 1999, o ministro Lampreia já sinalizava a idéia de relançar o Mercosul no ano de 2000, redefinindo as novas prioridades para o bloco comercial que, segundo o Ministro, havia recuado. Também falava da necessidade de aprofundar a integração com a América do Sul e com a África do Sul.³⁹⁶

A resposta à crise do Mercosul veio com a ampliação e fortalecimento da América do Sul, em 2000, com a I cúpula de presidentes da América do Sul, ocorrida entre 31 de agosto e 1º de setembro. Na primeira cúpula de presidentes sul-americanos, foi relançado o projeto de integração da América do Sul em Brasília, com a participação dos 12 presidentes da América do Sul, sendo a primeira vez em que todos os chefes de Estado do continente se reuniram. Dois dias antes, com o objetivo de contrabalançar o protagonismo brasileiro, Bill Clinton havia visitado a Colômbia e oficializado ajuda de 1,3 bilhão de dólares para o combate ao narcotráfico. Não obstante, o objetivo do encontro sul-americano foi de aprofundar a cooperação já existente, construindo um projeto de cooperação em distintos campos: combate a drogas ilícitas e delitos conexos; ciência e tecnologia e integração física. As negociações avançaram no encontro de chanceleres em La Paz (Bolívia) em Junho de 2001, com a indicação da constituição de uma área de livre comércio antes da entrada da Alca em vigor.

A reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em Buenos Aires no início de julho de 2002, em meio ao impasse da integração, foi marcada pelo espectro da crise argentina e das eleições brasileiras. A presença do presidente mexicano Vicente Fox, após visita ao Brasil, significou também um importante fato político, embora representasse os interesses da diplomacia de Washington. Conforme Bernal-Meza, o discurso de intenção de avançar na integração com os países da América do Sul, feito pelo presidente mexicano por ocasião de sua participação na reunião de cúpula, não significava maior afastamento de Washington, mas, sim, estava em consonância com os objetivos do governo norte-americano no sentido de avançar os acordos comerciais bilaterais, para concretizar a ALCA antes de 2005.³⁹⁷ Inclusive, convém ressaltar, que as relações com o México ao longo da maior parte do período Fernando Henrique Cardoso sofreram o impacto da adesão do país ao Nafta, e ocorriam divergências entres os dois países nas negociações da ALCA, pela diferença dos

³⁹⁶ CLEMENTE, Isabel. Mercosul será relançado no ano 2000. Folha de São Paulo, segundo caderno, p. 12, 18 dez. 1999.

³⁹⁷ BERNAL- MEZA, Raúl. México: treinta años de política exterior. *Carta Internacional*. São Paulo, março de 2007, p. 44.

pontos de partida e interesses. Estes interesses divergiam, de acordo com Tullo Vigevani, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra,

“Pelo fato de ter o México o objetivo implícito da manutenção de suas preferências no acesso ao mercado dos Estados Unidos. No segundo mandato de FHC, o crescimento econômico mexicano e seu alto potencial no comércio exterior, combinado ao aguçamento da crise do Mercosul, levaram empresas brasileiras, particularmente as multinacionais do setor automotivo, à busca desse mercado. Dessa forma, a partir de 2000, as relações comerciais bilaterais passaram a ter um desenvolvimento notável”.³⁹⁸

Mas a Cúpula de Buenos Aires, apoiada politicamente por um manifesto de apoio ao fortalecimento do Mercosul, assinado por dezenas de personalidades brasileiras, reafirmou os objetivos da integração. Essa Reunião também marcava a tentativa de construção e fortalecimento para a Segunda Cúpula dos países da América do Sul, que ocorreu em Quito, nos dias 27 e 28 de julho, dando continuidade à aproximação entre o Mercosul, a Comunidade Andina, o Chile e as guianas.³⁹⁹

4.2 – O Brasil diante dos EUA e da Integração Hemisférica (ALCA)

A Alca consiste no projeto de constituição de uma área de livre comércio envolvendo 34 países do continente americano e, durante o governo Cardoso, tinha como previsão o encerramento das negociações em 2005. Desde que foi lançada a idéia, na I Cúpula das Américas, em 1994, até a Terceira Cúpula, em 2002, foram realizadas várias reuniões ministeriais entre os países, preparando o processo negociador. No início do novo século, considerava-se que a Alca, se implantada, seria a maior área de livre comércio do mundo, com cerca de 850 milhões de consumidores e um PIB de cerca de 8 trilhões de dólares.

³⁹⁸ VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. A política externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social – USP*. Vol 15, n. 2, nov. 2003. p. 55-56.

³⁹⁹ VIZENTINI, Paulo. América do Sul, espaço geopolítico prioritário do projeto nacional brasileiro. In REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos. *Política externa do Brasil para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003, p. 204-205. O manifesto Mercosul está disponível no site do CEBRI: <www.cebri.org.br>

Mesmo que tenha sido adiada sua implementação, a Alca ainda é um projeto em discussão, e não estão inteiramente definidas as conseqüências políticas e econômicas da integração. Tal fato advém da existência da Alca como algo em construção e, naturalmente, objeto de interação política. Embora não tenha sido implantada, a Alca já produziu efeitos, pois seu processo de negociação é concreto e seus resultados já podem ser analisados. Neste sentido, é necessário abordar a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso durante o processo de negociação da integração nas Américas. Neste sentido, pretende analisar as relações entre o Mercosul – e, especialmente, Brasil – com o NAFTA e os Estados Unidos. Para tanto, será realizada uma análise da visão brasileira deste processo, seus interesses e perspectivas. Visto por outro ângulo, procurará responder à seguinte pergunta: como a política externa brasileira respondeu a este desafio?

A hipótese central é que o Brasil e o Mercosul mantinham interesses que transcendiam e, muitas vezes, eram contraditórios com a própria Alca. A posição do Brasil como um *global trader*, com fortes relações em outros continentes, além dos riscos da integração com uma economia do porte e características dos EUA, provocou seu desinteresse numa rápida abertura comercial hemisférica. Entretanto, a percepção do governo brasileiro era de que a não participação neste processo também poderia ser perigosa aos interesses do país, pela virtual exclusão dos processos de liberalização comercial do continente.

Construção e negociação da ALCA: o processo negociador

Proposta pelos Estados Unidos, a primeira cúpula de Miami, em 1994, reuniu 34 países do continente (a única exclusão foi Cuba), que definiram a integração econômica e o livre comércio como objetivos básicos. A Cúpula estabeleceu como meta a livre circulação de bens, serviços e investimentos a partir de 2005. Também definiu que as próximas reuniões – em nível de ministros de comércio - seriam em Denver, EUA, em junho de 1995; em Cartagena, em março de 1996; em Belo Horizonte, em maio de 1997; e em San José da Costa Rica, em março de 1998.

Na primeira reunião ministerial, em Denver, em junho de 1995, os participantes estabeleceram um programa de trabalho, reiterando a validade dos acordos regionais preexistentes e a compatibilidade com a OMC. Nesta reunião, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, já afirmava que “O início deve ser gradual” e que a integração somente deveria ocorrer “via o Mercosul”, deixando claros os objetivos do Brasil

em preservar o Mercosul. Ficou decidido em Denver que a integração ocorreria até o ano de 2005, via blocos comerciais. Países maiores, como o Brasil e a Argentina insistiram nessa estratégia. Na mesma época, em quatro dias de reuniões entre mil empresários em Denver, foram assinados acordos comerciais entre empresas de vários países, num total equivalente a US\$ 2,5 bilhões. Os empresários que participaram dos encontros chegaram à conclusão que não apenas a quantidade, mas também a qualidade, do comércio nas Américas tenderia a evoluir mais rapidamente agora.

Na segunda reunião ministerial, em Cartagena, em março de 1996, foram solicitados trabalhos preparatórios para as reuniões. A reunião de Cartagena foi marcada por diversas colisões entre o Brasil e os EUA, que demonstravam visões bastante diferentes. Os norte-americanos queriam apressar o processo, o que exigiria dos demais países uma abertura adicional de seus mercados. Mas não era somente o ritmo do processo que separava as duas visões, mas também a forma. Os EUA queriam atrair cada país individualmente. O Brasil preferia que a negociação ocorresse com os blocos regionais já constituídos ou em processo de formação. Na época, o próprio embaixador brasileiro responsável pelas negociações lembrou que o contencioso não se limitava à divergência sobre a Alca. O governo brasileiro vinha insistindo em que os EUA removessem barreiras para determinadas importações e procurou atrelar as duas discussões. Nesse sentido, os negociadores brasileiros discutiam as leis antidumping contra produtos siderúrgicos brasileiros, do uso de tarifas elevadas para a importação de suco de laranja e de exigências fitossanitárias exageradas na área da agropecuária.⁴⁰⁰

Neste encontro, a relação entre os dois países saiu arranhada pelo tom das críticas que funcionários do governo Clinton fizeram ao Brasil. No dia 8 de março, em Bogotá, Charlene Barshefsky, segunda pessoa mais importante do USTR, o órgão do governo dos EUA encarregado de comércio exterior, fez uma declaração e, em clara referência ao Brasil, afirmou que “relápsia substantiva, má-fé tática e irresponsabilidade processual” podem minar os esforços para a construção da Alca”.⁴⁰¹

Mesmo assim, na Conferência de Cartagena, o Brasil atingiu resultados favoráveis a sua estratégia e ajudou a desarmar um pouco as prevenções dos EUA contra o país. O

⁴⁰⁰ ROSSI, Clóvis. EUA e Brasil divergem sobre novo bloco. Folha de São Paulo, 20/03/96, p. 2-7.

⁴⁰¹ SILVA, Carlos Eduardo. Comércio exterior é foco de tensão com EUA. Folha de São Paulo, 29/03/96, p. 1-12.

conceito de “building blocks” (alicerce) foi mantido, não se definiu data para o estabelecimento da Alca e as questões ambientais seriam examinadas por um grupo de estudo hemisférico quatro meses depois do encontro. O Brasil também logrou se tornar uma espécie de intérprete dos seus vizinhos, opondo-se à idéia de vincular trabalho e meio ambiente ao comércio. Daí em diante, iniciou-se o período inter-reuniões ministeriais, que preparavam para a reunião ministerial de Belo Horizonte de maio de 1997. A esse conjunto de reuniões em nível de vice-ministros de Comércio que ocorreram no Brasil deu-se o nome de “ciclo brasileiro”. Dentro deste ciclo, ocorreram três reuniões vice-ministeriais (Florianópolis, Recife e Rio de Janeiro) e uma ministerial, em Belo Horizonte.

A Primeira reunião de vice-ministros do ciclo brasileiro de encontros ocorreu em Florianópolis, em setembro de 1996. Neste encontro, o Mercosul apresentou proposta de negociação organizada em três etapas. A primeira procuraria acordos de facilitação de negócios e a segunda procuraria aprofundar esses acordos, sendo que a negociação de acesso a mercados ficaria para a terceira etapa. Os EUA, no segundo dia de reunião trouxeram à pauta 12 perguntas, que, dependendo das respostas, definiriam uma metodologia para a reunião. Então ocorreu a formação de duas propostas, uma brasileira e uma norte americana. Estas foram reapresentadas na reunião seguinte, em Recife.

Em fevereiro de 1997, ocorreu a 2ª Reunião de Vice-Ministros de Comércio em Recife, com o objetivo de redigir as regras de negociação da Alca. Nesta reunião, os negociadores brasileiros utilizaram como arma política a ausência do mandato negociador concedido ao governo pelo Congresso Norte-americano, conhecido como “fast-track”. Pouco antes de iniciar o encontro, o chanceler brasileiro afirmou: “Sem o ‘fast-track’ não existe Alca”. Os negociadores do Mercosul sabiam da resistência sofrida nos EUA por boa parte do Partido Democrata do presidente Bill Clinton, das bases sindicais e do Partido Republicano. A estratégia nessa reunião, por parte do Mercosul, era adiar as negociações da Alca pelo período mais longo possível, evitando uma abertura imediata além da já imposta pela OMC. Aqui, a idéia do Mercosul era evitar a proposta norte-americana de negociar o acesso aos mercados (reduções de tarifas e barreiras comerciais) e deixar por último a definição das medidas de proteção comercial e soluções de controvérsias.⁴⁰² O Mercosul procurou evitar uma postura defensiva e apresentou suas reivindicações para os EUA, principalmente na questão da

⁴⁰² MARIN, Denise. Mercosul condiciona adesão a bloco liderado pelos EUA. Folha de São Paulo, Segundo Caderno, p. 01, 26 fev. 1997.

eliminação de entraves aos produtos brasileiros. Os EUA tentaram ainda, em vão, incluir o polêmico tema da cláusula social, que já havia sido rejeitado na última reunião da OMC, em dezembro de 1996, em Cingapura.⁴⁰³

As reuniões prosseguiram no Rio de Janeiro, com a terceira Reunião de Vice-Ministros do Comércio Exterior da Alca no dia 14 de abril de 1997, na tentativa de definir as regras básicas para a negociação do acordo. O objetivo da reunião, que ocorreu no Rio de Janeiro era avaliar as cinco diferentes propostas apresentadas (Brasil, EUA, Caribe, Canadá, e Chile) e chegar a um documento geral, que seria assinado em maio, na reunião de ministros de Comércio Exterior em Belo Horizonte (MG). Na reunião do Rio de Janeiro, o Chile apresentou uma proposta que previa prazos diferenciados para países ou blocos regionais que não possam assumir os compromissos determinados no âmbito da Alca no mesmo período dos demais. Na prática, a proposta do Chile permitia que um país, de acordo com suas condições e nível de desenvolvimento, reduza gradualmente, por exemplo, suas tarifas de importação em um prazo determinado. Essa reunião culminou com a construção do chamado *consenso condicional* (expressão cunhada pelo vice-chanceler brasileiro Sebastião do Rego Barros), com o Mercosul impondo condições para um acordo em 1998. Os países do Mercosul afirmaram que não iriam aceitar negociar a redução de tarifas de importação antes de discutir com os Estados Unidos o fim das barreiras não-tarifárias aplicadas pelo país.⁴⁰⁴

Em Belo Horizonte, em maio de 1997, na III Reunião dos Ministros de Comércio, foi decidido que as negociações da Alca deveriam começar na Segunda Cúpula das Américas, em Santiago, em abril de 1998. O conceito do *Single Undertaking* (acordo único) foi aprovado como um princípio fundamental no processo negociador da Alca. Nessa mesma reunião, Charlene Barshefsky quase provocou um impasse total ao defender a exclusão de item do comunicado final que afirmava a compatibilidade entre blocos regionais (como o Mercosul) e a Alca. Acabou prevalecendo uma formulação com significado ambíguo, pela qual os blocos podem coexistir, contanto que seus objetivos sejam mais amplos do que os da Alca. Na véspera do início do encontro, o Presidente Fernando Henrique Cardoso disse que “A integração hemisférica depende muito mais da capacidade que têm os países do Norte de abrir

⁴⁰³ ROSSI, Clóvis. Discurso duro define posição. Folha de São Paulo, segundo caderno, p. 06, 27 fev. 1997. Ver também o artigo: MARQUES, Paulo Sotero. O Brasil derrapa na largada: Conferência Ministerial da OMC expõe as vulnerabilidades do país. *Política Externa*, São Paulo, – Vol. 5 – Nº 4/ Vol. 6 – Nº 1, Março/Agosto – 1997, p. 131-152.

⁴⁰⁴ FERNANDES, Daniela. Reunião da Alca termina com consenso condicional. Folha de São Paulo, segundo caderno, p. 03, 18 abr. 1997.

os mercados, efetivamente, àqueles setores que nós precisamos do que da nossa disposição, do Sul, de integração”. Enquanto isso, o Ministro Luiz Felipe Lampreia falava que “Não é porque somos os donos da casa que vamos fazer concessões. Para nós, o interesse brasileiro é mais importante que o sucesso da reunião”.⁴⁰⁵

Na reunião de ministros em San José da Costa Rica, em março de 1998, apesar da assinatura de vários acordos, persistiram diversas pendências entre os EUA e os países latinos. A exigência dos EUA da inclusão de cláusulas trabalhistas e ambientais sofreu resistência dos demais países e ficou relegada a um comitê sem poder deliberativo. Nesse encontro, foram definidas as presidências e vice-presidências do comitê de negociação comercial, considerado o mais importante. Para a primeira fase de negociações (36 meses) ficou definido que o cargo seria ocupado rotativamente por Canadá, depois Argentina e Equador e de que a fase final seria co-presidida por EUA e Brasil. Decidiu-se que seriam criados nove grupos de negociação, sendo um específico para a agricultura, o que era defendido pelo Brasil. Nesta reunião, por questões políticas, foram escolhidas três sedes. Miami, até 2001, depois Panamá e Cidade do México. Segundo o negociador brasileiro, o embaixador Botafogo Gonçalves, esta decisão aumentou o poder de barganha dos países do Mercosul, que “buscaram obter vantagens no comitê central e nos grupos de negociação. Na estrutura escolhida, o Mercosul estará representando dois terços do período”.⁴⁰⁶ Além disso, o Mercosul logrou a Presidência de dois grupos de negociação importantes e considerados nevrálgicos para a estratégia brasileira. A Argentina ficou com a presidência do grupo que discutia agricultura e o Brasil, por sua vez, ocupou a presidência do grupo de subsídios, antidumping e direitos compensatórios.

A Segunda Cúpula das Américas ocorreu em Santiago do Chile nos dias 18 e 19 de abril de 1998. Neste encontro, o Brasil encaminhou três princípios para manter a identidade do Mercosul: A Alca não poderia ser uma extensão do Nafta, os acordos preexistentes deveriam ser mantidos, e não deveriam ocorrer acordos setoriais temporários – o princípio do *single undertaking*. A Segunda Cúpula das Américas produziu um documento de 39 páginas, dividido em Declaração de Santiago, Resultados Concretos, Antecedentes da Alca e o Plano de Ação. O Plano de Ação constituía uma ousada carta de intenções de transformação da América. Abordou temas como educação, erradicação da pobreza e discriminação,

⁴⁰⁵ ALCA dependerá dos EUA, afirma FHC. Folha de São Paulo. São Paulo, segundo caderno, p. 01, 13 mai. 1997.

fortalecimento da democracia, integração econômica e livre comércio. Na segunda página da Declaração de Santiago, descortinava-se o que havia de mais concreto nas negociações comerciais da Alca, uma “determinação” em concluir as negociações:

“Instruímos nossos ministros responsáveis pelo comércio que iniciem as negociações correspondentes à Alca de acordo com a Declaração Ministerial de São José, de março de 1998. Reafirmamos nossa determinação de concluir as negociações da Alca no mais tardar no ano de 2005 e lograr avanços concretos até o final do presente século. O Acordo da Alca será equilibrado, amplo e congruente com a Organização Mundial de Comércio e constituirá um compromisso único”.⁴⁰⁷

A Declaração de Santiago mostra que a agenda comercial foi esvaziada em detrimento de questões sociais. Tal fato decorria principalmente dos EUA estarem desprovidos do *fast-track* até a reunião. O governo brasileiro considerava-se beneficiado com o adiamento da discussão comercial da Alca. Entretanto, teve de aceitar a inclusão de alguns temas considerados delicados, como normas trabalhistas. Os EUA procuraram levar à II Cúpula das Américas mais temas que o comercial, abrangendo leis trabalhistas, meio ambiente, democracia, educação, erradicação da pobreza e narcotráfico. O que estava em jogo quando se negociava temas que extrapolavam a esfera comercial? Os EUA buscavam vincular a integração comercial ao estabelecimento de padrões trabalhistas e ambientais para todo o hemisfério. Já o governo brasileiro estava em desacordo com a abrangência da Alca, defendendo, com o apoio do Mercosul e de quase toda a América do Sul, que a vinculação do comércio, em especial a condições de trabalho, induz ao protecionismo e à erosão de sua competitividade no mercado internacional, o mesmo argumento defendido nas negociações da OMC.

Os resultados da Segunda Cúpula refletiam o desinteresse dos países em que se acelerasse a negociação da Alca. Conforme Amâncio de Oliveira,

“(...) O Brasil foi o principal favorecido com as dificuldades da Alca. Diminuiu imediatamente a pressão para que o Brasil se comprometa com o aprofundamento do Mercosul (...) o Brasil se esquivava também da pressão argentina que, num cenário de evolução rápida da Alca, teria como obter mais

⁴⁰⁶ Gazeta Mercantil Latino-Americana. 23-29/03/1998, p. 03.

⁴⁰⁷ Declaração de Santiago. Segunda Cúpula das Américas. 18 de Abril de 1998.

concessões do Brasil. Além disso reduziu-se a pressão também para que o Brasil acelere as negociações com a União Européia”.⁴⁰⁸

A Quinta Reunião Ministerial - a primeira desde o lançamento oficial das negociações - foi realizada em Toronto, Canadá, em novembro de 1999. Nessa reunião, os Ministros instruíram os Grupos de Negociação a prepararem uma minuta dos respectivos capítulos a ser apresentada na Sexta Reunião Ministerial. Foi solicitado aos grupos responsáveis por acesso a mercados que discutissem as modalidades e procedimentos para as negociações nas suas respectivas áreas. Os Ministros também aprovaram várias medidas de facilitação de negócios designadas a propiciar o intercâmbio comercial no Hemisfério. Essas medidas, incluídas nos Anexos da Declaração Ministerial, concentraram-se nas áreas de procedimentos aduaneiros e de maior transparência.

No segundo semestre de 2000, em meio à crise do Mercosul, a economia americana apresentava sinais de desaquecimento, enquanto o governo brasileiro tentava lançar o projeto de integração sul-americana. Com a derrota eleitoral, os democratas tentaram manter o projeto da Alca, acelerando as negociações e comprometendo a agenda de Bush. A resposta brasileira foi evasiva e, durante a Cúpula Ministerial de Buenos Aires, no início de Abril de 2001, a proposta de antecipação foi recusada. Contudo, os países americanos acordaram o prazo de 2005 para o fim das negociações (1º de janeiro) e implantação (31 de dezembro). Além disso, fixou-se um cronograma rígido e um marco institucional para os nove grupos de negociação. Na Cúpula Ministerial da Alca, em Buenos Aires, foi rejeitada a antecipação das negociações, mas na Terceira Cúpula das Américas, realizada no final do mesmo mês, foi reafirmado o prazo de 2005 para a conclusão das negociações.⁴⁰⁹

No fim de 2000, o governo chileno havia sugerido informalmente um novo cronograma para a Alca, defendendo o fim das negociações em 2003, para que o ano de 2004 ficasse reservado à ratificação dos acordos pelos parlamentos nacionais, permitindo o início de vigência da área de livre comércio em 2005. A tese chilena foi rapidamente endossada por Charlene Barshefsky, então chefe da USTR. O governo argentino, com menos veemência, também acenou com a aceitação da idéia chilena. Contudo, no início de fevereiro de 2001, o

⁴⁰⁸ OLIVEIRA, Amâncio. O Brasil sai ganhando em Santiago. *Carta Internacional*, Ano VI, n.62, p. 15.

⁴⁰⁹ VIZENTINI, Paulo. América do Sul, espaço geopolítico prioritário do projeto nacional brasileiro. Op., cit., p. 140.

chanceler interino do Chile, Heraldo Muñoz, ex-embaixador em Brasília, recuou e afirmou que não proporia antecipar a ALCA:

"Não estamos amarrados a uma data específica. Ela terá de ser compatível com a posição dos sócios do Mercosul, em particular a do Brasil, cuja posição não só é legítima como pesa muito para nós (...) se alguém perguntar quando o Chile gostaria de ver a Alca implementada, a resposta seria o mais rápido possível. Mas não podemos ser insensíveis à posição do Brasil. Essa é a disposição política do Chile e do presidente Ricardo Lagos".⁴¹⁰

Além disso, Heraldo Muñoz afirmou que o Chile não deixaria de comprar carne do Brasil, numa alusão à questão canadense. Já o governo brasileiro mantinha seu desconforto com a idéia de antecipar o fim das negociações, a partir do pressuposto de que a sua economia não estaria preparada para o que o ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia batizava de "segundo choque liberal" (o primeiro fora no governo Fernando Collor).⁴¹¹

Em 7 de fevereiro de 2001, o governo canadense fez um apelo para que os conflitos comerciais com o Brasil não afetassem a reunião de Quebec, de abril. Em entrevista, Françoise Lasalli, porta-voz do departamento de relações externas e comércio exterior do Canadá, disse que os problemas causados pela suspensão das importações de produtos derivados da carne brasileira não poderiam afetar a "visão multilateral do comércio" do Brasil. Conforme o representante canadense, "Apesar de a reação brasileira ter sido extremamente lamentável, nós apelamos ao governo brasileiro para que não altere sua visão a respeito das perspectivas multilaterais de comércio. Temos esperança de que isso não irá ocorrer." O que Lasalli classificava de lamentável era a "insinuação" de que a decisão canadense teria sido uma retaliação à disputa com o Brasil pelo mercado de aviação regional. O Canadá havia tomado a decisão de suspender as importações da carne brasileira enlatada sob alegação de que o Brasil não respondeu, de forma conclusiva, a perguntas sobre o combate ao mal da vaca louca. Os EUA e o México, sócios do Canadá no Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte), acompanharam a decisão em nome da proteção de seus rebanhos e da saúde pública.⁴¹²

Em resposta, o Ministro da Agricultura brasileiro, Marcus Vinícius Pratini de Moraes, disse que o embargo do Canadá à carne brasileira inviabilizava o acordo para a criação da

⁴¹⁰ ROSSI, Clovis. Chile recua e já não propõe antecipar a Alca. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B1, 10 Fev. 2001.

⁴¹¹ Ibid.

⁴¹² AITH, Márcio. Canadá teme que crise atrapalhe cúpula. Folha de São Paulo, p. B4, 08 fev. 2001.

Alca: “A Alca está detonada”. E pressionava para que o Canadá revisse o embargo ao produto: “O prazo-limite é a semana que vem. Se demorar mais, vamos propor outras medidas”. Das possíveis medidas de retaliação, a que teria efeito mais forte seria uma eventual recusa do Brasil de participar da reunião de Quebec.⁴¹³ Enquanto isso, ante aos impasses, o Ministro argentino Domingo Cavallo, afirmava que preferia que seu país se afastasse do Mercosul para estabelecer uma negociação comercial bilateral com os EUA e com a União Européia. Para o ministro, todas as alternativas de negociação deviam ser utilizadas, inclusive a multilateral, envolvendo o Mercosul, mas não poderia ser descartada uma relação direta com os Estados Unidos. Conforme o ministro, “Mas acho que a única que avança é a bilateral, como já ocorreu muitas vezes no passado. Acho que essa alternativa tem de ser usada”.⁴¹⁴

Finalmente, nos dias 20 a 22 de Abril de 2001, teve lugar a III Cúpula das Américas, reunindo os presidentes dos países americanos, com a exceção de Cuba. Na reunião, ficavam evidentes as duas posições que já se manifestavam nas reuniões ministeriais. De um lado, EUA, Canadá e a maioria dos países latino-americanos defendiam a integração hemisférica tal como estava proposta no *draft*, que não tinha sido divulgado na íntegra publicamente. De outro, os pequenos países caribenhos, a Venezuela e, com certa discrição, o Brasil, manifestando desde reservas até a oposição à Alca. Em meio a protestos de militantes “anti-globalização”, temas sociais e ambientais entraram na pauta, assim como a possibilidade de maior transparência para a sociedade nas negociações de integração econômica.

Fernando Henrique Cardoso, discursando na abertura da Cúpula, mostrou a posição de reserva do Brasil em relação à Alca. Relembrou a ausência de Cuba, fez referência ao Protocolo de Kioto e ao aquecimento global, bem como defendeu o Mercosul e a necessidade de se escutarem os movimentos sociais que se manifestavam pelas ruas de Quebec. Embora tenha defendido o livre comércio como um dos instrumentos mais importantes para o desenvolvimento das nações, sobre a Alca assim se posicionava:

“Assim concebemos no Brasil a possibilidade de uma Alca. Assim temos realizado, com êxito, a construção do Mercosul, que para o Brasil é uma prioridade absoluta, uma conquista que veio para ficar, e que não deixará de existir pela participação em esquemas de integração de maior abrangência geográfica. A Alca será bem vinda se sua criação for um passo para dar acesso

⁴¹³ CRISE detonou a Alca, diz Pratini. Folha de São Paulo, p. B3, 09 fev. 2001.

⁴¹⁴ CRUZ, Leonardo. Cavallo quer se afastar do Mercosul. Folha de São Paulo, p. B6, 20 abr. 2001.

aos mercados mais dinâmicos. Se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre o anti-dumping. Se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos.⁴¹⁵

Na Declaração de Quebec, chama a atenção a quantidade de parágrafos dedicados à questão democrática (talvez mais derivada da boa governança e orientada por princípios americanos) e questões sociais. Dizia o parágrafo 4º dos 34 que compõem a declaração: “Nós (os chefes de Estado e de governo) estamos conscientes de que há ainda muito por alcançar para que o processo de Cúpula das Américas seja relevante para a vida diária de nossos povos e contribua para seu bem-estar”.

Embora aparentemente o discurso de Fernando Henrique Cardoso seja de crítica, de acordo com Guilhon Albuquerque, foi a primeira vez que o Brasil se pronunciou positivamente sobre a ALCA, rompendo de certa forma com a postura reativa e defensiva em relação à integração hemisférica. As opções de abertura dos mercados agrícolas internacionais vinham apresentando dificuldades, reveladas no fracasso do encontro de Seattle da OMC e os impasses na negociação direta com a União Européia, e então parecia restar a alternativa norte-americana. Conforme o autor,

“Com isso, a diplomacia brasileira foi confrontada com a opção de participar das negociações da Alca em busca de maximizar ganhos e minimizar concessões, e não apenas retardar o mais possível as negociações substantivas. Com isso, a velha mensagem ao empresariado e aos líderes de opinião ‘Não estamos preparados para competir com a economia americana. Com a Alca, nossa indústria será totalmente desmantelada. Portanto, vamos cerrar fileiras para evitar qualquer acordo comercial com os Estados Unidos’, foi substituída por uma nova: ‘não estamos preparados para competir na economia americana. Com a Alca vamos ter de competir mais abertamente. Portanto, vamos preparar-nos para aumentar nossa competitividade.’⁴¹⁶

Mas, mesmo com a mudança de ênfase, as pressões continuavam. Em novembro de 2001, o diretor do FMI para os países do Hemisfério Ocidental, Claudio Loser, afirmava que o FMI iria exercer pressão para que a Alca fosse criada.: “Creio que, nos EUA, há uma visão muito favorável à Alca, que seria o elemento essencial para nossos países nessa região.

⁴¹⁵ CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso na Abertura da Terceira Cúpula das Américas. 20 de Abril de 2001. In: Id. Palavra de Presidente, vol. 13, 2002, p. 244.

⁴¹⁶ ALBUQUERQUE, José. A política externa do governo Fernando Henrique. Op. cit., p. 512.

Vamos fazer muita pressão para que ela seja criada.”⁴¹⁷ As declarações de Loser foram feitas durante as reuniões anuais do FMI, do Banco Mundial e do G-20, concluídas em 18 de novembro de 2001 em Ottawa (Canadá). Entretanto, apesar do FMI se engajar abertamente para a liberalização comercial (interesse dos EUA), também ocorria a crítica (feita por países como Brasil e Índia) à manutenção dos subsídios agrícolas dos países industrializados bem como o acesso dos países pobres aos mercados dos países ricos.⁴¹⁸

As reuniões prosseguiram. Durante a Sétima Reunião Ministerial da ALCA, realizada em 1º de novembro de 2002 em Quito, Equador, os Ministros confirmaram o calendário para o intercâmbio das ofertas iniciais de acesso a mercados, fixaram os prazos em que as novas minutas do Acordo da ALCA deveriam estar concluídas, orientaram algumas das entidades da ALCA na solução de questões de suas negociações e disponibilizaram a segunda minuta do Acordo da ALCA (a qual, inclusive, continuava carregada de colchetes, indicando que não havia consenso no texto) na página eletrônica oficial da ALCA, nos quatro idiomas oficiais. Os Ministros também tornaram público o documento do Comitê de Negociações Comerciais sobre as Pautas ou Diretrizes para o Tratamento das Diferenças nos Níveis de Desenvolvimento e Tamanho das Economias.

No encontro, também foi debatida a questão relativa às economias menores e menos desenvolvidas da região, a necessidade de uma crescente participação da sociedade civil no processo da ALCA e que todos os países do Hemisfério fortalecessem e aprofundassem seus processos de consulta com a sociedade civil no plano nacional. Ademais, os Ministros exortaram a que se convocassem eventos da sociedade civil, paralelamente às reuniões ministeriais e vice-ministeriais, bem como a que se organizassem seminários regionais e nacionais relacionados com o processo de conformação da ALCA. Também instruíram o Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil no sentido de propiciar um processo de comunicação, em ambas as vias, crescente e sustentado com a sociedade civil, com vistas a identificar e fomentar o uso das melhores práticas na divulgação e nas consultas com a sociedade civil e publicar, na página eletrônica oficial da ALCA, o seu Terceiro Relatório, que apresenta um histórico sobre as atividades do Comitê, assim como uma variedade de contribuições recebidas durante esta fase de negociações.

⁴¹⁷ AITH, Márcio; BILLI, Marcelo. FMI fará ‘pressão’ pela criação da ALCA. Folha de São Paulo, p. A3, 19 nov. 2001.

⁴¹⁸ Ibid.

Brasil, Estados Unidos e as resistências à ALCA

As duas principais economias do Hemisfério possuíam demandas internas que se articulavam com demandas externas e condicionando determinadas políticas dos seus Estados frente à Alca. A expectativa e o receio da abertura econômica, com suas conseqüências para empresas e trabalhadores, constituía a principal determinante das iniciativas de intervenção nas negociações por parte de setores não-governamentais. Neste tópico, será abordada a atuação desses setores, em especial o caso brasileiro.

No Brasil, em linhas gerais, pode-se afirmar que importantes setores da sociedade vinham procurando interagir na construção da Alca, na perspectiva de defender seus interesses. Tanto entidades de trabalhadores, quanto empresariais, vinham formulando propostas para a formatação da Alca. Este processo mostra que ocorreu um razoável consenso nas propostas formuladas pelos diversos setores empresariais e o governo brasileiro. Já as demandas dos trabalhadores careciam de um fórum apropriado para terem condições efetivas de interagir nas negociações e foi ocorrendo uma percepção negativa, já discutida no capítulo anterior, das conseqüências da Alca para o Brasil, o que culminou com críticas e, inclusive, um plebiscito popular organizado por diversas entidades da sociedade civil.

Já em 19 de Fevereiro de 1997, durante reunião na Confederação Nacional da Indústria (CNI) entre representantes do setor privado e dos ministérios da Indústria, do Comércio e do Turismo e das Relações Exteriores, ocorreu um consenso entre o governo brasileiro e o setor privado em usar o chamado “custo Brasil” como moeda de barganha durante as negociações da formação da Alca. Tinha como linha de trabalho pressionar organismos internacionais a financiarem a reforma ou a construção de obras de infra-estrutura como condição para diminuir o cronograma de redução tarifária.⁴¹⁹ O acesso ao mercado brasileiro constituiria o elemento de troca.

Em março de 1997, o empresário Roberto Teixeira da Costa, presidente da seção brasileira do Conselho de Empresários da América Latina (CEAL), defendeu, em palestra em Washington durante o 4º Fórum de Política Hemisférica, posição semelhante a do governo brasileiro, alegando que a indústria nacional necessitava de tempo para se preparar para a concorrência e afirmou, ainda, a importância do Mercosul nesse processo. Na mesma época, a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) também manifestava sua posição

concordando com o governo brasileiro. Segundo a AEB, a Alca não poderia ser antecipada até que fossem resolvidos os problemas de acesso ao mercado norte-americano de produtos brasileiros. Também afirmava que os benefícios para o Brasil com a Alca seriam pequenos.⁴²⁰ O próprio presidente do Grupo Gerdau, Jorge Gerdau Johannpeter, afirmou em setembro de 1997, que “a integração de mercados deve ser feita de forma gradativa. Um processo abrupto significaria, para muitos setores da indústria, dificuldades competitivas muito sérias”.⁴²¹

Em abril de 1997, por iniciativa da CNI, diversos segmentos produtivos foram consultados para o que chamavam de “Coalizão Empresarial Brasileira” composta de vários setores, da indústria aos transportes, do comércio ao setor automotivo, da agricultura aos exportadores de suco de laranja. Exigiam, em conformidade com o governo brasileiro, os princípios do gradualismo e da reciprocidade nas negociações da Alca.⁴²²

A Comissão das Micros, Pequenas e Médias Empresas do Mercosul afirmava, em documento assinado durante congresso em Montevideu, em outubro de 1997, que a criação da Alca não deveria ser antes de 2005. Segundo o documento, a criação da Alca antes daquele ano seria precipitada e as condições de competitividade seriam desiguais, afetando principalmente as pequenas e médias empresas dos países sul-americanos. Assinado por representantes do Sindicato das Pequenas e Médias Indústrias (Simpipi), Sebrae, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, BNDES e outras entidades, o documento integrou a ata oficial da reunião.⁴²³

As demandas dos trabalhadores estão associadas aos possíveis custos sociais e trabalhistas contidos no processo de integração. Durante a organização da Reunião de Belo Horizonte, foi aberto o “Fórum Paralelo Nossa América”, com o objetivo de debater as cláusulas sociais e ambientais do acordo de livre comércio. Essas cláusulas são, segundo os organizadores, garantias de que a Alca não significaria desrespeito aos direitos trabalhistas ou prejuízo ao meio ambiente nos países signatários. Os participantes do fórum também prepararam manifestações. O secretário de Relações Internacionais da CUT, Kjell Jakobsen,

⁴¹⁹ CUSTO Brasil entrará na pauta da Alca. Folha de São Paulo, segundo caderno, p. 15, 20 fev. 1997.

⁴²⁰ EMPRESÁRIO vai defender posição igual à do governo. Folha de São Paulo, primeiro caderno, p. 17, 09 mar. 1997.

⁴²¹ PEREZ, Luis. Empresários temem efeitos negativos da antecipação da Alca. Folha de São Paulo, segundo caderno, p. 06, 23 set. 1997.

⁴²² ROSSI, Clóvis. Sentindo a “força”, empresariado faz aliança. Folha de São Paulo, Segundo caderno, p. 05, 11 maio 1997.

chegou a afirmar que, “Nós somos favoráveis a ambas as cláusulas, independentemente de *fast* ou *slow track*”.⁴²⁴

Durante a Reunião ministerial de Belo Horizonte, ocorreram diversos encontros paralelos. O 3º Fórum Empresarial ocorreu entre os dias 12 e 15 de maio de 1997, e tinha como objetivo avaliar os resultados dos grupos de trabalho formados por representantes oficiais da Alca. Participaram de debates e de 12 *workshops* sobre temas relacionados com a integração no continente, com as conclusões compondo uma declaração conjunta. Na mesma época (14 e 16 de maio) ocorria o Encontro de Cooperativismo das Américas, reunindo cerca de 300 cooperativas de vários países e discutindo a organização de pequenos produtores e empresários em cooperativas, como forma de concorrer dentro da Alca.

Entre os dias 11 e 16 de maio de 1997 ocorreu o Fórum Paralelo Nossa América - com a participação de sindicatos e ONGs. O objetivo era lançar um documento comum, com propostas para enfrentar os futuros problemas trabalhistas que surgissem com a Alca. A posição entre os diversos representantes de centrais e federações sindicais reunidas naquele Fórum era de que se reduzissem o desemprego e as diferenças do salário mínimo adotado entre os países participantes da Alca.

A solicitação do movimento sindical latino-americano, apoiada pelo governo brasileiro, para a criação do Foro Sindical, similar ao Foro Empresarial, que já participava indiretamente das negociações, e a incorporação de sindicalistas às delegações oficiais, foi rejeitada. A Organização Regional Interamericana dos Trabalhadores (ORIT) chegou a tentar pressionar principalmente os países que estavam impedindo a criação do foro sindical: México, Honduras, Costa Rica, Colômbia, República Dominicana, Jamaica e Trinidad e Tobago.⁴²⁵

Na reunião de Belo Horizonte, a resistência de países como o México e o Peru resultou em um texto tímido sobre a participação dos trabalhadores nas negociações da Alca. Limitava-se a afirmar que seriam “consideradas as contribuições dos participantes de nossas sociedades civis (...), incluindo aquelas do setor trabalhista”. Não foi criado o Foro Sindical,

⁴²³ PEQUENA e Micro e trabalhadores não querem a Alca antes de 2005. Folha de São Paulo, segundo caderno, p. 06, 02 out. 1997.

⁴²⁴ ROSSI, Clóvis. Cláusula social é fantasma sobre a negociação. Folha de São Paulo, São Paulo, Segundo Caderno, p. 05, 11 maio 1997.

⁴²⁵ CENTRAIS e Ogs farão protestos. Folha de São Paulo, São Paulo, segundo caderno, p. 05, 16 maio 1997.

como propunha o governo brasileiro, nem discutida a cláusula social, como queriam os Estados Unidos. Os mexicanos, principalmente, desconfiaram que os EUA, ao defenderem a participação sindical, estavam, na verdade, querendo reintroduzir a discussão da cláusula social. Todos os países latino-americanos, inclusive o Brasil, se opunham à inclusão da cláusula social, considerando que ela significava um instrumento de protecionismo norte-americano. O documento do encontro limitava-se a reafirmar o compromisso dos 34 participantes com textos anteriores, em que se confina a cláusula social ao âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT). As centrais sindicais americanas, reunidas em Belo Horizonte, consideraram "antidemocrático" o processo de negociação da Alca.

O governo brasileiro mandou distribuir, no plenário da reunião de ministros da Alca, o "Manifesto dos Trabalhadores das Américas", aprovado na reunião da Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (ORIT) com reivindicações do sindicalismo da região sobre a Alca. A panfletagem causou profunda irritação entre os ministros do Peru, México, Costa Rica e Colômbia, que manifestaram "repúdio" à atitude do Itamaraty. Explica-se a reação desses países: o manifesto sindical deplorava a "atitude antidemocrática de governos como o do México, Costa Rica, Colômbia e Peru". O Itamaraty respondeu na voz do vice-chanceler, Sebastião do Rêgo Barros: "A Alca vai provocar efeitos na vida das pessoas e é normal que elas sejam ouvidas ao negociá-la. Se os empresários estão sendo ouvidos, por que não ouvir os trabalhadores?".⁴²⁶

A questão central consistia em que levar às últimas conseqüências "ouvir os trabalhadores" significaria uma alteração radical nas relações trabalhistas internas de alguns países e no conjunto do continente. O manifesto sindical incluía duas cláusulas que eram igualmente defendidas pelos EUA, mas rejeitadas pela maioria dos países latino-americanos: a cláusula social e a cláusula ambiental. Cláusula social significava, na redação dada ao manifesto, "o reconhecimento e a criação de mecanismos para o cumprimento efetivo de direitos fundamentais como o respeito às organizações sindicais e à negociação coletiva e o combate ao trabalho infantil, ao trabalho escravo e à discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho por parte dos países da Alca". Cláusula ambiental significava, na opinião sindical, "a criação de mecanismos de proteção ambiental que impeçam a ação destrutiva dos grandes grupos econômicos em prejuízo da qualidade de vida". Ocorria também o interesse

⁴²⁶ ROSSI, Clóvis e MARIN, Denise. Grupo repudia 'panfletagem' do Itamaraty. Folha de São Paulo, São Paulo, segundo caderno, 17 maio 1997.

do sindicalismo para que as autoridades negociadoras autorizassem a presença de representantes dos trabalhadores nas delegações oficiais. O governo brasileiro já havia concordado em convidar CUT, Força Sindical e CGT para se incorporarem à sua delegação, mas os demais países vetaram. O objetivo do governo brasileiro era tentar diminuir a resistência interna ao processo de liberalização econômica, considerado um dos principais motivos do desemprego e da crise social.

Ao longo do processo, o governo brasileiro, embora afirmasse defender o estabelecimento de normas de proteção ao trabalho, também não tinha interesse na cláusula social. A proposta, defendida pela direção da OIT, previa a criação do “selo social”, uma espécie de etiqueta ou certificado a ser concedido a cada produto comercializado no mercado mundial. Isto poderia significar um apoio ao protecionismo norte americano, pois a cláusula social permite a imposição unilateral de sanções econômicas aos países onde as condições de trabalho desrespeitem as regras internacionais. Em meio a estes impasses, em abril de 2001, reuniu-se, em Quebec, a II Cúpula dos Povos das Américas, que aglutinou organizações não-governamentais, as quais deliberaram pela recusa à Alca, devido à ausência de efetivos temas sociais e ambientais. Paralelamente, teve lugar a COPA, II Conferência dos Parlamentares das Américas, que encerrou-se com uma crítica à falta de democracia e transparência do processo negociador devido à não participação efetiva dos congressistas no mesmo. Assim, a politização dos temas referentes à integração foi ocorrendo num crescente no Brasil, com o engajamento sucessivo de diversas organizações políticas e sociais, como foi tratado no terceiro capítulo.

Já os Estados Unidos tentavam forçar a entrada de normas trabalhistas como forma de diminuir a “competitividade” – garantida por baixos salários e, muitas vezes, condições precárias de trabalho – e evitar a transferência de indústrias para a América Latina com o objetivo de maior lucratividade. O impacto da transferência de diversas empresas norte-americanas para o México, após a criação do NAFTA, teve um efeito negativo sobre o nível de emprego nos Estados Unidos. Nesse sentido, temia-se que a criação da Alca provocasse este processo em escala ampliada.

A agricultura, responsável por boa parte da economia do Mercosul, foi considerada tema prioritário para a negociação do bloco em relação a Alca. Os países do Mercosul pretendiam a redução dos subsídios do governo norte-americano para este setor, a exemplo

das negociações empreendidas no âmbito da OMC. No Brasil, o Fórum Nacional da Agricultura elaborou um documento que analisava o desempenho do governo em negociações. Tal documento descrevia as perdas brasileiras no comércio agrícola e listava os principais produtos atingidos com restrições norte-americanas. De acordo com o documento, o suco de laranja brasileiro sofria, nos EUA, uma tarifa protecionista de US\$ 454/tonelada, o que elevava em 40% o preço do produto ao consumidor norte-americano. O álcool recebia um imposto antidumping de US\$ 0,54/galão. Frutas, legumes e carnes enfrentavam diversas barreiras fitossanitárias nos EUA. Já o comércio do açúcar brasileiro nos EUA estava limitado a uma quota de 280 mil toneladas/ano, quando o mercado norte-americano costumava importar 2,7 milhões de toneladas durante o mesmo período. O fumo também sofria restrições de tarifas elevadas e estava limitado a uma quota de 80 mil toneladas por ano. Como efeito, as exportações agroindustriais brasileiras para o mercado norte-americano somaram apenas cerca de US\$ 1,760 bilhão em 1995 (10,5% do total), contra os US\$ 7,5 bilhões (43,3%) exportados para a União Européia no mesmo ano.⁴²⁷

Os produtores agrícolas do Mercosul ganharam um aliado, na época da Reunião ministerial de Belo Horizonte, em maio de 1997. Rolf Moehler, o principal negociador de temas agrícolas da União Européia, afirmava que a Alca não deveria excluir a liberação da agricultura das negociações. Moehler, porém, não quis admitir a possibilidade de a União Européia negociar um acordo de livre de comércio neste setor com o Mercosul. No mesmo encontro, o setor agrícola pedia a eliminação de todas as barreiras comerciais aos produtos agrícolas no continente como pré-requisito para a negociação da abertura.

Representantes do governo brasileiro utilizaram a questão agrícola como um dos seus instrumentos de negociação. O secretário-geral das Relações Exteriores do Brasil, Sebastião do Rêgo Barros Neto, declarou que o Brasil “não terá condições de negociar a Alca” se os EUA não acelerassem a derrubada de barreiras às exportações brasileiras. Afirmou que era um ponto importante a ser considerado: “Brasil quer que os EUA se comprometam com a inclusão da agricultura entre os pontos a serem negociados antes da formação da Alca”.⁴²⁸

Na véspera da Terceira Cúpula as Américas, no Canadá, o governo dos Estados Unidos anunciou que não estava disposto a fazer as concessões que o Brasil pedia nas

⁴²⁷ Folha de São Paulo, São Paulo, primeiro caderno, p. 01, 13 maio 1999.

⁴²⁸ BRASIL diz que a Alca pode não sair do papel. Folha de São Paulo, São Paulo, segundo caderno, p. 07, 09 set. 1997.

negociações. O subsecretário para Assuntos Econômicos dos EUA, Alan Larson, afirmava que a Casa Branca não colocaria seus subsídios agrícolas na mesa de negociação e que sua legislação antidumping, contestada pelo governo brasileiro, era totalmente compatível com as regras da OMC. Em entrevista a um grupo de jornalistas latino-americanos, Larson disse não ser adequado discutir subsídios agrícolas na Alca porque não existiriam conflitos agrícolas sérios entre os 34 países que participavam das negociações. Entretanto, segundo um estudo cujos resultados foram adotados pelo Itamaraty, dos 140 produtos norte-americanos com alíquotas de importação maiores que 35%, 100 seriam agrícolas. Larson garantiu que os EUA negociaram os temas agrícolas, mas consideram a OMC, e não a Alca, o fórum mais adequado para promovê-la, porque as negociações em Genebra também vinculariam a União Européia e o Japão. Quanto à legislação antidumping, Larson afirmou que as reclamações dos parceiros dos EUA no hemisfério “são, talvez, um pouco exageradas”.⁴²⁹

Entretanto, o próprio Chefe do Departamento Econômico do Itamaraty, Valdemar Carneiro Leão, também não acreditava na Alca como o espaço para discutir questões agrícolas. O embaixador brasileiro afirmava que o Brasil não conseguiria o fim dos subsídios agrícolas dos EUA com a criação da Alca, porque parte dos subsídios norte-americanos à agricultura era também oferecida pelos membros da UE a seus produtores e, conforme o embaixador, “desses subsídios os EUA só vão abrir mão quando os europeus também o fizerem. E esse tipo de acordo não vamos conseguir em âmbito regional, como na Alca, mas somente na Organização Mundial do Comércio.”⁴³⁰ Porque então o Itamaraty mantinha essa linha de atuação? Tudo leva a crer que seria uma estratégia diversionista, colocando dificuldades nas negociações e jogando as definições para frente.

Quando da aprovação do Trade Promotion Authority (TPA) nos EUA, também houve reações por parte do empresariado brasileiro. O presidente do conselho de administração da Companhia Siderúrgica Nacional, Benjamin Steinbruch, assim se referia à Alca:

“Quem depositava esperanças na criação da Alca (Área de Livre Comércio das Américas) decepcionou-se na semana passada. O Legislativo americano outra vez deu mostras de que os Estados Unidos não estão dispostos a negociar acordos comerciais que possam criar reais oportunidades para os países parceiros do continente. Acordos de liberalização do comércio só são

⁴²⁹ AITH, Márcio. EUA não devem ceder nada ao Brasil na Alca. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A11, 18 abr. 2001.

⁴³⁰ SANDRINI, João. Embaixador não crê em fim de subsídio agrícola. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A11, 18 abr. 2001.

interessantes se beneficiam as várias partes. Não é isso o que se entende, infelizmente, da iniciativa americana para a criação da Alca.”⁴³¹

Na sua argumentação, o empresário criticava o TPA aprovado pelo congresso americano, pois traria algumas restrições inaceitáveis para países como o Brasil. A principal restrição afirmava que o Congresso americano poderia recusar a inclusão de quase 300 produtos agrícolas nos acordos comerciais feitos pelo governo. Açúcar, soja, carne, suco de laranja e vários outros itens largamente exportados pelo Brasil só poderiam ser incluídos nos acordos de livre comércio depois de passar pelo crivo dos congressistas. E prosseguia:

“Ficou claro, portanto, que as negociações da Alca serão conduzidas com base na velha política protecionista americana, que sistematicamente se recusa a abrir o mercado para produtos agrícolas e mantém enormes subsídios para a produção interna. (...) pode-se concluir que o Brasil, considerando-se o bloco das nações em desenvolvimento, é um perdedor no processo de globalização. Aqui, certamente por causa de restrições como essa dos EUA ao livre comércio de produtos agrícolas, a globalização não foi a ‘força poderosa para a redução da pobreza’ apregoada pelo Banco Mundial. A pergunta que cabe fazer, no caso da Alca, é se o Brasil terá força para resistir ao rolo compressor americano que tentará impor a todo o continente um acordo que lhe convém”.⁴³²

Quando se poderia imaginar um empresário com um discurso deste, antes da crise da inserção neoliberal no Brasil e da nova concepção da “globalização assimétrica” trabalhada no segundo capítulo? Conforme já foi analisado, estava se constituindo um novo bloco histórico no Brasil, em oposição à ALCA, que incluía amplas forças econômicas e sociais, passando por amplos setores governamentais.

O próprio Parlamento brasileiro se envolveu com a Alca, sobretudo no período da crise da matriz neoliberal, pretendendo utilizar o poder de ratificar ou vetar os acordos comerciais negociados pelo Executivo para influenciar os rumos das negociações. O Presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves afirmou que “O Congresso brasileiro não vai se conformar com o papel ratificador de um acordo que não participou”, após a abertura da primeira Cúpula Parlamentar de Integração Continental, que reuniu presidentes das Casas

⁴³¹ STEINBRUCH, Benjamin. Alca, vítima ou parceiro? Folha de São Paulo, São Paulo, p. B2, 18 dez. 2001.

⁴³² Ibid.

Legislativas dos 35 países do continente, inclusive com a participação de Cuba, que não estava nas negociações da ALCA.⁴³³

Nos estados Unidos, o esforço integrador também encontrava dificuldades. A obtenção do direito para negociar acordos com autorização prévia pelo Congresso Norte Americano – conhecido por *fast track authority bill* (FTA), batizado no governo Bush de *Trade promotion Authority* (TPA), se transformou em uma das questões chave para as estratégias brasileiras e norte-americanas na negociação da Alca. O *fast-track* garantiria que nenhum acordo de livre comércio, submetido ao Congresso dos EUA, sofreria emendas. Até a II Cúpula das Américas, o governo norte-americano não havia obtido o *fast-track*, mecanismo que lhe permitiria maior liberdade de negociação.

Embora não seja um instrumento imprescindível - alguns analistas lembram que, quando foi lançada a Rodada Uruguai do GATT, em 1986, o governo norte-americano também não dispunha do *fast-track*, embora esqueçam que o ambiente político não era o mesmo - o governo brasileiro utilizou-se da ausência da autorização como argumento para protelar o processo negociador e implementá-lo em três fases. A ausência do *fast-track* reduziu o poder de Washington nas negociações e também era encarado como um *litmus test* sobre a real intenção dos EUA de abrir mercados.

A dificuldade do governo dos EUA de alcançar o *fast-track* demonstrava como a Alca significava um projeto essencialmente do Executivo, enfrentando resistências tanto à direita do Partido Republicano quanto à esquerda do Partido Democrata (o que inclusive coloca em xeque uma certa visão maniqueísta do “império americano” racional com uma estratégia prontamente definida). Embora o objetivo dos EUA não fosse o de criar uma área de livre comércio inteiramente “livre”, existiam fortes resistências internas nos EUA, que não estavam interessados em abrir mão das vantagens do protecionismo, pois diversos setores ainda não haviam se refeito do impacto do Nafta. Apesar da prioridade que dava ao tema, comércio foi uma das áreas em que o Presidente Bill Clinton enfrentou mais críticas na campanha presidencial de 1996, constantemente atacado em relação ao impacto do Nafta na economia americana.⁴³⁴ Em setembro de 1997, Clinton tentou uma ofensiva pelo *fast-track*, lançando uma campanha nacional e apresentando o pedido ao Congresso para a aprovação, mas desistiu

⁴³³ CONGRESSO deve limitar a negociação da Alca. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B6, 20 nov. 2002.

⁴³⁴ SILVA, Carlos Eduardo Lins. Comércio exterior é foco de tensão com EUA. Folha de São Paulo, São Paulo, primeiro caderno, p. 12, 29 março 1996.

no dia seguinte, tamanho era o risco político. A AFL-CIO, confederação de 75 sindicatos com mais de 13,1 milhões de filiados e tradicionalmente aliada aos democratas, na mesma época iniciou uma campanha de oposição ao projeto de ampliação do Nafta, com cartas aos congressistas e anúncios na televisão e no rádio.

O Congresso norte-americano condicionava a concessão do *fast-track* à inclusão de cláusulas com caráter social e ambiental. Para tornar o cenário mais complicado, havia uma aliança circunstancial entre o sindicalismo latino-americano e o governo norte-americano, nessas duas áreas. As entidades ligadas aos trabalhadores vinham pedindo a elevação do padrão salarial na América Latina.

O Mercosul utilizava o fato de o Poder Executivo dos Estados Unidos ainda não ter obtido o *fast-track* como estratégia negociadora, inclusive para adiar negociações. Mas esta era considerada uma estratégia arriscada, pois se concentrava apenas numa possibilidade e a eventual concessão do *fast-track* por parte do Congresso norte-americano poderia provocar a atração de vários países para negociações individuais com os EUA, inviabilizando, em grande parte, a posição do Mercosul.

Nesse contexto, o presidente Bush, por seu turno, aproveitou o clima de unanimidade pós 11 de setembro ("quem não está conosco está contra nós"), para obter aprovação, no Congresso, em dezembro de 2001, do *Trade Promotion Authority* (o novo nome do antigo *Fast Track*), para poder negociar a implementação da Alca. O texto do TPA incluía pontos que, segundo o presidente Fernando Henrique Cardoso, contrariavam os interesses brasileiros e que, "se forem levados ao pé da letra, significam que não vai haver Alca". O TPA concedia proteção adicional à legislação antidumping dos EUA e obrigava o presidente norte-americano a monitorar o cumprimento de todos os direitos do trabalho nos países que pretendessem ser parceiros comerciais dos EUA, bem como reforçava a legislação antidumping norte-americana e colocava restrições à derrubada do protecionismo agrícola.⁴³⁵ O chanceler Celso Lafer limitou-se a dizer que, uma primeira leitura, o TPA mostrava "alguns pontos positivos e outros que preocupam". Mas remeteu uma avaliação conclusiva para depois de um estudo cuidadoso.⁴³⁶

⁴³⁵ AITH, Márcio. 'Fast track' deve ficar ainda pior para o Brasil. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B3, 12 dez. 2001.

⁴³⁶ ROSSI, Clóvis. 'Fast track' barra vendas do Brasil nos EUA. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B5, 08 dez. 2001.

A ALCA e as relações Brasil- Estados Unidos

O processo de negociação da Alca, como foi visto até agora, envolveu os Estados Unidos e o Brasil como principais protagonistas. O argumento, muitas vezes eufemístico, de “visões diferentes do mesmo processo” na realidade encobria uma disputa política que vinha ocorrendo no contexto hemisférico. Embora sem questionar frontalmente a hegemonia norte-americana, o governo brasileiro tinha interesses estratégicos de intensificar suas relações no hemisfério como suporte, ou alavanca, de uma nova inserção internacional. Essa inserção seria realizada através de uma economia forte com vínculos múltiplos e de um papel de liderança na América do Sul.

Porém, tais interesses encontravam um forte rival, que era o projeto de inserção dos Estados Unidos no continente. Conforme Samuel Guimarães, o objetivo dos EUA com a Alca consistia em consolidar sua influência sobre a região e impedir o assédio de outras potências. No contexto hemisférico, o principal objetivo seria consolidar vínculos de dependência jurídica, com a adaptação para a legislação norte-americana, como forma de facilitar a atuação das empresas americanas e torná-las mais competitivas. Tal estratégia teria, como base, a tentativa de institucionalização das regras que interessam aos norte-americanos, abrir definitivamente as economias e obter concessões dos países da América Latina, tendo como riscos a possibilidade destes países verem boa parte dos seus parques industriais serem desmantelados perante a competição norte-americana. Do ponto de vista político-militar, o combate ao narcotráfico e a defesa de regimes democráticos abririam precedentes para a intervenção direta.⁴³⁷ Os países da América Latina teriam de ceder relativamente a sua soberania em função do projeto de segurança hemisférico proposto pelos Estados Unidos.

Dessa forma, a Alca se reveste de uma conotação política, pois a relação autônoma do Mercosul com outras regiões poderia configurar como uma ameaça à liderança dos EUA no Hemisfério. Neste contexto, convém ressaltar que a União Européia tentava ampliar seu espaço na América Latina, como forma de contrabalançar o poder norte-americano. Manuel Marín, vice-presidente da Comissão Européia, no dia 12 de setembro de 1997, apresentou à cúpula econômica do Mercosul, promovida pelo Fórum Econômico Mundial, a idéia de que as relações entre os dois blocos deveriam ir além da esfera comercial, compondo um

⁴³⁷ GUIMARÃES, Samuel P. *A Alca e o fim do Mercosul*. Versão preliminar. Dezembro de 1998.

“desenho estratégico”.⁴³⁸ A União Européia temia o risco de ver suas exportações para a América Latina serem deslocadas pelos produtos norte-americanos, em situação de regime comercial privilegiado. A visão da União Européia sobre a Alca pode ser analisada a partir do próprio informe produzido pelo Instituto de Relações Européias-Latinoamericanas(IRELA):

“Oficialmente, a política norte-americana está estruturada pela convicção de que a longo prazo o interesse nacional dos EUA é de consolidar os laços com seus vizinhos do sul. Este desejo é dado imediatamente pela rápida globalização da economia internacional e pelo interesse de outros parceiros da América Latina, especialmente a União Européia e o Japão, em ganhar acesso aos mercados da América Latina.”⁴³⁹

Mais adiante, afirma que “a Europa não pretende assumir um papel passivo frente à integração hemisférica”.⁴⁴⁰ O informe também traça dois cenários: o primeiro para o caso de estagnação do processo da Alca, com a procura da América Latina por negociar em espaços multilaterais. O segundo cenário previa, caso a Alca avançasse como planejado, uma rivalidade econômica crescente e explícita entre Estados Unidos e Europa na América Latina.

Quais são os interesses dos brasileiros na Alca? Para ajudar a responder esta questão, vamos acompanhar algumas argumentações. O primeiro objetivo poderia ser o de minimizar o impacto sobre as exportações brasileiras, provocado pela constituição do NAFTA. Analisando tal impacto sobre as exportações brasileiras, Marcelo de Paiva Abreu argumenta que o acordo diminuiu e tende a diminuir mais os investimentos no Brasil, visando o mercado norte-americano. Esses investimentos tendem a concentrar-se no México, dado as possibilidades de entrada no mercado norte-americano. Já para o caso da Alca, os ganhos para a pauta de exportações brasileira em termos de aumento de comércio seriam limitados em função da diversificação dos seus mercados. Os produtos mais beneficiados seriam o suco de laranja e produtos siderúrgicos, ainda que diversas categorias de produtos manufaturados podem ser beneficiadas por um acordo comercial com os EUA.⁴⁴¹ Mas um outro ponto que deve ser considerado é o declínio da participação do Brasil nas importações norte-americanas nas duas

⁴³⁸ ROSSI, Clóvis. Europa oferece mais do que negócios. Folha de São Paulo, segundo caderno, p. 01, 13 set. 1997.

⁴³⁹ IRELA BRIEFING, june, 19 1997.

⁴⁴⁰ Ibid., p. 07.

⁴⁴¹ ABREU, Marcelo de Paiva. O NAFTA e as relações econômicas Brasil - Estados Unidos. IN: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.) *Mercosul e NAFTA: O Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995, p. 251.

últimas décadas. Em 1980, essa participação era de 2,3% e, em 1993, já tinha declinado para 1,68%.⁴⁴²

Deve também ser mencionada a existência de produtos sensíveis na pauta bilateral Brasil-EUA. O Brasil era o país da América Latina que mais sofria as barreiras não-tarifárias do modelo *Hard Core* (tanto restrições quantitativas quanto tarifa específica). Vários produtos sofrem com barreiras tarifárias (fumo, manufaturas de cobre e latão) e barreiras não-tarifárias (suco de laranja, açúcar, produtos siderúrgicos, têxteis e vestuário). Brasil também sofriam com a concorrência norte-americana de produtos subsidiados às exportações, como, por exemplo, de frangos e oleaginosas.⁴⁴³ Durante o período analisado, os dois produtos agrícolas que vinham pesando mais sobre o interesse do governo brasileiro em relação ao mercado norteamericano eram o açúcar e o suco de laranja.

Pedro da Motta Veiga apresenta um painel sobre os incentivos e custos da participação na Alca para o Mercosul. São considerados como incentivos: garantir acesso ao mercado norte-americano, novos fluxos de investimento e comércio intra-industrial e garantir as reformas domésticas. Também apresenta como incentivo evitar uma possível marginalização e uma assimétrica redução de tarifas frente aos Estados Unidos, no caso de não-participação da Alca. Como custos, estão elencados: a necessidade de ajustes macroeconômicos, constrangimentos a políticas microeconômicas, inclusão de questões como trabalho e meio-ambiente e represálias contra discriminações por parte de países não-membros da Alca.⁴⁴⁴ Desse ponto de vista, o Mercosul teria de enfrentar riscos tanto na participação quanto na eventual não-participação na Alca.

A pretensão de liderança do governo brasileiro na América do Sul também esteve sob o espectro de esbarrar em divergências com outros países do Mercosul. O interesse do Paraguai e do Uruguai – com baixa produção industrial e pauta comercial menos complexa – na abertura do comércio com os EUA certamente é maior que do Brasil. Assim como a Argentina poderia cobrar cada vez mais caro alinhamento ao Brasil e ao Mercosul nas negociações da Alca, conforme tratado anteriormente. Nesse sentido, a Alca vinha obrigando também o governo brasileiro a pensar o aprofundamento do Mercosul e a harmonização de

⁴⁴² Ibid., p. 253. Notar que nesse cálculo exclui-se a importação de petróleo dos EUA.

⁴⁴³ Ibid., p. 257.

⁴⁴⁴ VEIGA, Pedro da Motta. Op. Cit., p.14.

interesses. Por esse motivo, a política externa do Brasil para a negociação da Alca procurava ser cautelosa, atribuindo mais importância ao Mercosul e o entorno sul-americano.

Convém também chamar a atenção sobre a inclusão de temas não comerciais na pauta da formação da Alca. Sem o objetivo de se tornar um Mercado Comum e uma União Aduaneira – onde o grau de profundidade da integração exigem políticas comuns em vários campos – o alcance desses temas configurava fortes implicações políticas. Temas como proteção ambiental, narcotráfico, democracia e direitos humanos, tratados num acordo comercial entre a maior potência militar do planeta e os países latino-americanos, necessitavam do devido cuidado. A importância da Amazônia como reserva de biodiversidade e seu controle, o poder político dos narcotraficantes e os problemas ligados à imigração são questões prementes na formulação da política externa norte-americana para a América Latina. Os EUA, que já possuem um sistema unilateral de certificação sobre drogas e narcotráfico, agora tem procurado aplicar sua estratégia de impor um modelo de “bom governo” como forma de pressão política.

Do ponto de vista político-militar, o combate ao narcotráfico e a defesa de regimes democráticos abririam precedentes para a intervenção direta norte-americana. Também não estavam claros quais seriam os mecanismos de pressão coletiva para os que eventualmente não cumprissem os acordos. A experiência histórica também mostra que os Estados Unidos não mantêm seus compromissos multilaterais com os países latino-americanos. Todos os países concordaram com os termos das Declarações das Cúpulas das Américas, mas permanecia a dúvida sobre se estariam também dispostos a abrir mão de prerrogativas de soberania nacional em favor do acordo multilateral.

Todas essas questões levam a concluir que estava ocorrendo uma luta por influência no sub-continente, especificamente entre Brasil e EUA, e o processo de negociação da Alca estava sendo um importante palco de disputa. Dessa forma, o governo brasileiro vinha mostrando interesse em aprofundar relações com a União Européia e consolidar a ALCSA como forma de diminuir a dependência dos países do Mercosul aos EUA.

Em março de 2001, num momento em que ficavam claras as resistências do Congresso norte-americano de conceder o *fast track* para que George W. Bush negociasse a Alca, o presidente do Federal Reserve (o banco central dos EUA), Alan Greenspan, fez um apelo aos parlamentares membros do comitê de orçamento da câmara de deputados dos EUA para que

aprovassem esta autorização. Conforme Greenspan, “Seria realmente trágico se nós, que lideramos a abertura comercial no mundo, deixemos de ser líderes na abertura dos mercados, criando competição e elevando padrões de vida em todos os lugares (...) uma exigência crucial se nós formos manter os mercados abertos e em expansão”.⁴⁴⁵

O apelo de Greenspan ocorreu no mesmo dia em que o ministro Celso Lafer afirmou, em Washington, que a Alca poderia ser algo positivo para o Brasil, mas que “não é um destino para nós (...) O Brasil quer a Alca, mas pretende negociar de forma correta, respeitando os interesses da estrutura produtiva diferenciada do país”. Na conclusão de uma viagem de cinco dias aos EUA, durante a qual procurava, com insistência, desfazer a idéia de que o Brasil rejeitava a Alca ou a retardaria, havia uma clara indicação de que a Alca não era uma decorrência comercial “natural”, como havia sido o Mercosul.⁴⁴⁶

Em meio à crise, um memorando desastrado do governo norte-americano sobre a Alca, distribuído pelo Departamento de Estado aos governos latino-americanos dez dias antes da viagem do presidente FHC a Washington, fez o Brasil desistir, na última hora, de um acordo que selaria uma aliança estratégica entre os dois países. A imprensa denunciou que Brasil e EUA discutiam sigilosamente, desde fevereiro de 2001, a possibilidade de antecipar a data em que o Brasil e os EUA assumiriam conjuntamente a presidência das negociações da Alca. As conversas haviam começado por iniciativa do USTR (United States Trade Representative), chefiado por Robert Zoellick. Pelo acordo em negociação, os EUA também concordariam em manter a data original de 2005 para o final das negociações e desistiriam de defender sua antecipação para 2003, que havia anteriormente sido proposta pelo Chile e apoiada pelos EUA. O USTR havia concordado com as condições brasileiras. Entretanto, o Departamento de Estado norte-americano, “atropelando” o USTR, enviou a alguns países um memorando que mantinha, entre outros pontos, a defesa da antecipação do prazo final para instalação da Alca.

O documento oficial, em uma página, destacava quatro objetivos básicos que deveriam orientar a atuação dos EUA: a antecipação da instalação da Alca para 2003, a antecipação do início da co-presidência com o Brasil, a aceleração do cronograma de trabalho e o acompanhamento da eleição dos novos presidentes de grupos de trabalho. O memorando irritou o governo brasileiro, e esvaziou a visita de Fernando Henrique Cardoso a Washington,

⁴⁴⁵ AITH, Marcio. Greenspan pede aprovação do "fast track". Folha de São Paulo, página B9, 03 mar. 2001.

além de ter inviabilizado o acordo, que interessava aos EUA para aprovar o Trade Promotion Authority (TPA), passando a idéia de que o Brasil estava tendo uma postura mais ativa na defesa da Alca.

Para o governo brasileiro, antecipar a co-presidência seria uma boa oportunidade de desfazer sua imagem de “inimigo do bloco”. A única condição para o acordo, imposta pelo Brasil e comunicada por Brasília a Peter Allgeier, o vice-representante de comércio dos EUA, seria a de que o prazo original de 2005 para o fim das negociações fosse mantido. Os EUA responderam ao Brasil que aceitariam a condição. Para o USTR, não se tratava de uma concessão dolorosa: com a forte e crescente oposição do Congresso norte-americano ao TPA, os EUA talvez não conseguissem apoio interno para antecipar a Alca, mesmo com apoio do Brasil. As negociações caminharam bem até meados de março, quando funcionários do governo brasileiro receberam, da embaixada norte-americana em Brasília, o memorando com as posições que os EUA levariam à reunião ministerial de Buenos Aires, que começaria no final de semana e seria a última oportunidade real de negociação antes da Cúpula de Quebec, no fim de abril. Confrontado com o documento, o USTR pediu desculpas ao governo brasileiro e creditou o erro a “pressões do Departamento de Estado”. Só que o memorando já havia causado estragos e, além de provocar o fracasso das negociações, mostrou as divergências internas no governo norte-americano. Além do Brasil, o Equador, que teria de aceitar a redução de seu período na presidência das negociações, se o acordo fosse fechado, também se irritou com o episódio, e um dos principais negociadores equatorianos, Juan Lozada, afirmou que ninguém havia comunicado que a redução estava sendo negociada.⁴⁴⁷ A confusão na realidade demonstrava a luta entre o Departamento de Estado e o USTR pelo controle da política comercial norte-americana, que, inclusive, enfrentou uma proposta de fusão no início do governo Bush, mas que Zoelick conseguiu evitar.

Durante os seis anos em que seus mandatos coincidiam, Clinton e Cardoso desenvolveram uma relação cordial do ponto de vista pessoal. Conforme Peter Hakin, “Clinton valorizava o conselho de FHC e freqüentemente o consultava sobre os problemas da América Latina e acertou sua participação em diversas conferências da Terceira Via que

⁴⁴⁶ Ibid.

⁴⁴⁷ AITH, Márcio. Disputa na gestão Bush frustra acordo na Alca. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A7, 02 abr. 2001.

anteriormente se restringiam aos Estados Unidos e a participantes europeus”.⁴⁴⁸ Já o relacionamento com Bush, nos dois últimos anos do mandato de Cardoso, não operou no mesmo clima de concordância, embora a reivindicação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) pelo Brasil logo após o 11 de setembro tenha sido enaltecida por Bush e pelo secretário de Estado Colin Powell. Não obstante, as principais divergências entre Brasil e Estados Unidos durante o Governo Cardoso são apontados por Hakin como as da esfera comercial, sobretudo as negociações da ALCA e OMC, mas a agenda política também era marcada por conflitos. Conforme Hakin,

“O Brasil tornou-se cada vez mais crítico à expansão do apoio militar de Washington ao governo colombiano. Por sua parte, os Estados Unidos ficaram frustrados pelo que consideraram como indiferença do Brasil às crescentes ameaças à integridade política e territorial da Colômbia. As duas nações também discordavam a respeito da oposição do Brasil à ação coletiva regional para ameaçar a segunda reeleição de Alberto Fujimori à Presidência do Peru em 2000, embora ela fosse patentemente inconstitucional e provavelmente fraudulenta”.⁴⁴⁹

A diplomacia presidencial exercida tanto pelos presidentes Clinton e Cardoso teria influenciado os entendimentos entre os dois países, deixando, de certa forma, os diálogos ásperos e as dificuldades nas negociações econômicas a cargo das máquinas burocráticas de ambos os países. Conforme Paulo Roberto de Almeida, o diálogo entre os dois presidentes foi inaugurado em 1995, com uma viagem de Cardoso aos Estados Unidos, da qual resultou uma agenda comum sobre o meio ambiente. A relação foi se aprofundando nos encontros de líderes da Terceira Via. Conforme Almeida,

“Na visita oficial de Clinton ao Brasil, em outubro de 1997, assim como na casa de campo do presidente americano, menos de um ano depois (junho de 1998), os dois mandatários aproximaram pontos de vista e trocaram impressões dotadas de uma franqueza raramente igualada nas relações bilaterais, com uma abordagem desprovida de restrições mentais sobre os problemas mais importantes da agenda corrente no plano bilateral, hemisférico e internacional”.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ HAKIM, Peter. As relações Brasil-Estados Unidos: uma parceria indefinida. IN: ALMEIDA, Paulo Roberto e BARBOSA, Rubens. (org) *Relações Brasil-Estados Unidos: Assimetrias e Convergências*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 249.

⁴⁴⁹ Ibid., p. 250.

⁴⁵⁰ ALMEIDA, Paulo Roberto. As relações do Brasil com os Estados Unidos em perspectiva histórica. In: ALMEIDA, Paulo Roberto e BARBOSA, Rubens. (org) *Relações Brasil-Estados Unidos: Assimetrias e Convergências*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 34.

Para além da “amizade” entre os dois presidentes, também convém ressaltar que ocorreu uma limpeza na agenda de contenciosos históricos no campo político e econômico. O plano Real (1994) e as reformas constitucionais (1995 e 1996) abriram diversos setores econômicos do Brasil ao capital estrangeiro, sobretudo a partir das privatizações. O Brasil recebeu, nesse processo, um renovado interesse de investidores americanos e passou a ocupar uma das principais posições dos investimentos diretos dos Estados Unidos. Além disso, a mudança no posicionamento brasileiro a respeito da questão nuclear (que já ocorria desde o governo Sarney) que historicamente evitava comprometer-se com o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) acusando-o de discriminatório, também deve ser considerada. Assim, em 1996 o governo Cardoso assinou o TNP, eliminando um dos maiores contenciosos políticos com os Estados Unidos. Além disso, em abril de 2000 foi assinado um acordo de salvaguardas tecnológicas para a utilização da base de Alcântara para o lançamento de satélites e equipamentos contendo tecnologia americana. O acordo sobre Alcântara sofreu críticas do Congresso brasileiro e ficou em um impasse até o governo Lula, que, em maio de 2003, retirou o instrumento do Congresso e reabriu negociações.⁴⁵¹

Entretanto, as resistências do Brasil em relação à Alca, o projeto de liderança do Brasil na América do Sul e, sobretudo, as mudanças na própria matriz da política externa brasileira na virada do século (já analisados no terceiro capítulo), principalmente com a crítica ao unilateralismo e à “globalização assimétrica”, bem como a mudança na política externa americana, foram impondo uma série de dificuldades na relação bilateral. Conforme Mônica Hirst,

“Após os ataques terroristas de 11 de setembro, observou-se uma securitização das posições protecionistas norte-americanas. Os contenciosos comerciais entre os dois países foram acompanhados por uma escalada de tensões intergovernamentais que se tornaram públicas de ambos os lados. Neste contexto, Brasil e Estados Unidos perceberam que os mal-entendidos no comércio bilateral iriam surtir efeitos inevitáveis para as negociações hemisféricas”.⁴⁵²

Também é interessante registrar a argumentação de Mônica Hirst, de que a construção de uma agenda positiva de manutenção da paz, com a adesão do Brasil aos regimes internacionais (TNP, MCTR) e às operações de Paz da ONU, não impedia que o

⁴⁵¹Ibid., p. 36.

relacionamento bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos mantivesse posições divergentes em uma ampla gama de resoluções da Assembléia Geral da ONU, inclusive relativas ao tema do desarmamento e dos direitos humanos. A tendência de os votos de ambos os países raramente coincidirem na Assembléia Geral e normalmente convergirem no Conselho de Segurança é explicada pelo fato de que na Assembléia Geral da ONU a identidade internacional do Brasil se guiaria pelas posições do Terceiro Mundo, que geralmente contrastam com as dos Estados Unidos e das outras potências: “Esse perfil, entretanto, adquire novos matizes no Conselho de Segurança, que lida com uma agenda mais complexa e diretamente vinculada aos esforços de manutenção da paz mundial”.⁴⁵³ Contudo, através da presente pesquisa, verifica-se que houve uma tendência de diminuição da leitura terceiro-mundista da política externa brasileira, sobretudo até 2000, embora não tivesse ocorrido sua completa exclusão. Mas a securitização da agenda da política externa americana e, sobretudo, os ataques ao Afeganistão e a preparação para o ataque ao Iraque, foram esvaecendo o apoio e solidariedade do Brasil após o 11 de setembro. A partir de então, conforme Mônica Hirst,

“O Brasil reagiu com dois tipos de resposta. De um lado, redobrou seus esforços em defesa do multilateralismo e, de outro, mostrou uma clara preocupação com o impacto humanitário das ações de intervenção militar e reforçou as medidas de controle das operações de lavagem de dinheiro no Brasil que poderiam facilitar as operações terroristas. Dessa forma, o governo evitou o alinhamento à política de defesa dos Estados Unidos, mas assegurou seu apoio à Guerra contra o terrorismo, liderada por Washington”.⁴⁵⁴

As relações entre Bush e Cardoso não iam bem após o 11 de setembro, apesar do Brasil tenha reivindicado o TIAR para a defesa do hemisfério americano. Embora tenha sido declarado posteriormente que Bush não havia conseguido a ligação telefônica com o presidente brasileiro, o fato é que, em dezembro de 2001, enquanto se dirigia a sua fazenda no Texas, o presidente norte-americano ligou para três chefes de Estados latino-americanos para comentar a crise argentina. Os escolhidos foram Vicente Fox, do México, Ricardo Lagos, do Chile, e Jorge Battle, do Uruguai, causando desconforto na diplomacia brasileira. E até a imprensa brasileira revelava, com esse episódio, o cronograma de desavenças: O

⁴⁵² HIRST, Mônica. Os cinco “As” das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 103.

⁴⁵³ *Ibid.*, p. 108.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p. 109

estremecimento entre Bush e FHC teria começado com o discurso que o presidente brasileiro fez na Assembléia Nacional da França, no dia 30 de outubro de 2001, criticando o unilateralismo norte-americano. Bush também havia optado por não avisar pessoalmente o líder brasileiro de que os EUA iriam entrar em guerra contra o Afeganistão, como fez com diversos países. Em seu lugar, ligou o secretário de Estado, Colin Powell, o que foi considerado desprestigiado pelo Itamaraty. No dia 8 de novembro, a pedido do governo brasileiro, um não muito simpático Bush recebeu Cardoso na Casa Branca, às vésperas da Assembléia Geral da ONU, para um encontro sem agenda definida e sem resultados concretos. Além disso, presidente norte-americano não concedeu a tradicional entrevista coletiva conjunta no Rose Garden após a reunião em Washington.⁴⁵⁵

As discordâncias apareceram também na Quinta Reunião Ministerial de Defesa das Américas, realizada em Santiago em 2002, quando surgiram novas demandas de atualização da agenda de segurança hemisférica dos EUA, sobretudo na questão do terrorismo e narcotráfico, embora neste último aspecto tenha-se registrado a cooperação bilateral do Brasil com os Estados Unidos ao longo da década de 1990, inclusive com a instalação de uma representação do FBI em Brasília.⁴⁵⁶ Apesar dos atritos (ou talvez por causa deles) foi crescendo a percepção da importância do Brasil para a política externa norte-americana no sub-continente. Em fevereiro de 2001, um documento preparado para o Concil of Foreign Affairs e o Governo Bush que se iniciava, fazia um diagnóstico que afirmava que o Brasil seria “o suporte de qualquer iniciativa política bem sucedida dos Estados Unidos na América do Sul” e de que o governo americano deveria abandonar a postura de negligência benigna em relação ao Brasil.⁴⁵⁷

Paralelamente, no Brasil crescia uma visão politizada em torno da política externa de segurança e da presença econômica e cultural dos EUA sobre o Brasil, criando-se um vínculo entre os que questionavam a liderança dos EUA e aqueles que apontavam os malefícios da globalização e reforçando um certo sentimento antinorte-americano. Conforme Mônica Hirst, este sentimento foi cultivado em esferas sociais e governamentais e não no Itamaraty,

“A afirmação da liderança mundial norte-americana após o fim da Guerra Fria, no marco de uma ordem unipolar, tornou-se, no Brasil, uma fonte de apreensão

⁴⁵⁵ DÁVILA, Sérgio. Bush ignora FHC em telefonemas sobre vizinho. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A11, 28 dez. 2001.

⁴⁵⁶ HIRST, Mônica. Op., cit., p. 110.

⁴⁵⁷ Ibid., p. 116.

e de olhar crítico por parte das Forças Armadas, dos meios políticos parlamentares, da burocracia, dos acadêmicos, dos setores empresariais e das organizações sociais. Os atores governamentais e não-governamentais coincidem em apontar que os Estados Unidos representam mais uma fonte de preocupação do que uma oportunidade para o país; que a hegemonia americana impõe mais custos do que benefícios”.⁴⁵⁸

4.3 – América do Sul: desafios da diplomacia, segurança e integração

A política externa do Brasil ao longo do século XIX e até meados do século XX, tinha uma visão seletiva da América Latina e da América do Sul. O conceito de América Latina era considerado amplo e vago demais e incluía uma região sob o domínio dos EUA (México e América Central) na qual o Brasil não expressava grande interesse, além de estar ainda sob influência das idéias *riobranquinas* da divisão das Américas entre Estados Unidos e Brasil. Enquanto os EUA hegemonizariam a América Central, o Brasil teria uma ascendência sobre a América do Sul. Além disso, conforme Moniz Bandeira,

“O Conceito de América do Sul e não o conceito de América Latina, muito genérico, e sem consistência com seus interesses econômicos, políticos e geopolíticos, foi que sempre pautou, objetivamente, a política exterior do Brasil, e até metade do século XX seus interesses e atenções concentravam-se, sobretudo, na região do Prata, ou seja, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, que conformavam sua vizinhança e com os quais havia fronteiras vivas comuns, fronteiras habitadas”⁴⁵⁹

Assim, o conceito geográfico de América do Sul foi o parâmetro da inserção regional do Brasil, que evitava qualquer envolvimento no restante do continente, enquanto procurava resguardar a sub-região como sua esfera de influência. Entretanto, na América do Sul, o interesse prioritário da política externa brasileira consistia prioritariamente nos países da Bacia do Prata, enquanto que a relação com os países da Bacia Amazônica, após a negociação de fronteiras, ainda era considerada de baixa prioridade. Mas com a intensificação do seu desenvolvimento industrial, o Brasil voltou-se cada vez mais para os países daquela região, vista como um mercado potencial para as manufaturas brasileiras. De acordo com Moniz Bandeira, “o seu fomento, visando a integração e a unificação da América do Sul, requeria o desenvolvimento dessa imensa região, a Amazônia, que separava os mercados às margens do

⁴⁵⁸ Ibid., p. 117.

⁴⁵⁹ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 269.

Pacífico e do Caribe dos centros industriais do Brasil, situados no litoral do Atlântico. O desenvolvimento da Amazônia dependia, contudo, da cooperação com os países vizinhos”.⁴⁶⁰

A política externa do governo Fernando Henrique para a América do Sul consistia, assim, em uma aplicação efetiva de um projeto latente da diplomacia de Estado brasileira, agora adaptada à conjuntura da globalização e da integração. Conforme Moniz Bandeira,

“não se tratava, portanto, de América Latina, mas da América do Sul, uma região com características específicas que a distinguiam no cenário internacional e que as suas peculiaridades e contigüidades geográficas criavam uma agenda comum de desafios e oportunidades. Sua coesão constituía, também, elemento essencial a uma inserção mais favorável na economia mundial.”⁴⁶¹

Dessa forma, através da mobilização de ministérios e empresas, através da atribuição de eixos estratégicos, o governo Fernando Henrique atuou com relativa coordenação, mas que foi ficando mais nítida apenas com a crise do Mercosul e da matriz de inserção internacional do Brasil pois, inicialmente, a prioridade da política externa brasileira era a relação com os países da Bacia do Prata. O redirecionamento da matriz energética brasileira, buscando alternativas ao petróleo do golfo pérsico, e os grandes projetos de infra-estrutura também marcaram este período. Conforme Tullo Vigevani, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra,

“Durante o governo FHC, a América do Sul, não apenas pela consolidação do Mercosul como União Alfandegária incompleta, mas por outras ações, confirmou a centralidade para a política brasileira. Parece tratar-se de tendência não conjuntural, tendo sido uma política inaugurada por Sarney, com continuidade no governo Itamar Franco e nos dois mandatos de FHC”.⁴⁶²

A centralidade da América do Sul foi ficando mais evidente com a crise do Mercosul, em 1999, que repentinamente enfraqueceu a lógica de inserção internacional do Brasil ao longo do primeiro mandato do governo FHC, enfraquecendo as negociações e o posicionamento estratégico do Brasil. De acordo com os autores citados acima,

“Ainda assim, a opção pelo fortalecimento do Mercosul e, no segundo mandato, o retorno com força da questão sul-americana, constituíram um pressuposto necessário para o equacionamento das relações com os Estados Unidos. As negociações da Alca evidenciaram a centralidade dos Estados Unidos para inúmeros países, centralidade não apenas comercial, mas estratégica, financeira, tecnológica e cultural. A preocupação demonstrada pelo

⁴⁶⁰ Ibid., p. 273

⁴⁶¹ Ibid., p. 278.

⁴⁶² VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. Op. cit., p. 47.

governo FHC na efetivação de instrumentos reais de ação, utilizando recurso da Corporação Andina de Fomento, do BNDES, do Fundo da Bacia do Prata, sugeria patamares mais realistas para a política regional”.⁴⁶³

Nesse contexto, a região amazônica reveste-se de especial importância para a política de defesa e segurança nacional, bem como para a estratégia de fortalecimento da política externa brasileira na América do Sul. Foco de interesses transnacionais diversos (governos, empresas multinacionais, Ongs, cientistas, narcotraficantes, entre outros), a região menos povoada do país foi exigindo a construção de políticas públicas adequadas à solução de seus problemas, resolvida de forma compartilhada com outros países sem abrir mão da soberania nacional. Para tanto, é de fundamental importância a articulação dos países limítrofes com a Amazônia para a construção de uma visão estratégica comum, sobre seus desafios e soluções.

Por outro lado, também é importante verificar como esse conjunto de países tem se inserido no contexto de integração hemisférica, nas duas tentativas de integração incompletas da América do Sul. De um lado o Mercosul, fundado em 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. De outro, a Comunidade Andina, que reúne, desde 1969, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. A articulação dessas duas iniciativas constituíram a espinha dorsal do projeto de integração sul-americana.

Entre as décadas de 1960 e 1970 verificou-se renovado interesse, tanto nacional como internacional, pela riqueza mineral e pelo potencial agrícola da Amazônia. Os esforços do governo brasileiro para incentivar o desenvolvimento agrícola na Amazônia resultaram em ameaças crescentes de problemas ambientais para a região. Durante as décadas de 1970 e 1980, os projetos de desenvolvimento e os movimentos migratórios levaram ao desmatamento de 328.700 km² do espaço amazônico. Mas foi, sobretudo, desde meados dos anos 1980 que uma série de fatores promoveu uma globalização da discussão em torno Amazônia. Entre esses fatores, verificou-se a formação de um consenso mundial sobre a importância decisiva da Amazônia para o clima regional e a biodiversidade global e o fato de a região ter se tornado central na ação das Ongs ambientalistas. O tratamento da questão das reservas indígenas e da construção de estradas e barragens, bem como a grande repercussão

⁴⁶³ Ibid., p. 48.

internacional do assassinato de Chico Mendes, em 1988, colocaram o governo brasileiro em posição defensiva no cenário internacional.⁴⁶⁴

Esse cenário de fragilidade política acentuou-se com a mudança na disponibilidade de fundos dos bancos multilaterais para o Brasil, em 1989-90, de barragens, rodovias e colonização da fronteira para saneamento básico e proteção ambiental, cobrando, nos financiamentos, estudos de impacto ambiental. Além disso, a realização da conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnuced) no Rio de Janeiro, em 1992, expôs à população brasileira uma vasta informação sobre os problemas ambientais. Crescentemente, ocorreu a formação de um novo enfoque da questão amazônica, que mudou a percepção da sociedade brasileira. Até meados da década de oitenta, a floresta amazônica era considerada mata a ser derrubada para promover o desenvolvimento agropecuário, hidrelétrico, mineral, urbano e até industrial. Essa visão foi sendo substituída pela idéia da proteção da Amazônia como um reservatório de biodiversidade, em que deveriam existir arquipélagos de extrativismo, indústria madeireira e mineração sustentável, com respeito às populações locais.⁴⁶⁵

Embora a soberania do Brasil sobre a região amazônica não tenha sido frontalmente questionada, o fato de uma parte da floresta ser pertencente a outros países demonstra a importância de uma articulação internacional para a solução de diversos problemas. Ainda assim, existe a opinião, compartilhada por diversas ONGs e alguns países, como os EUA, da necessidade da internacionalização de políticas públicas para a Amazônia, o que acarretaria a perda da soberania brasileira sobre parte de seu território. O amplo leque de preocupações a respeito da Amazônia levou o governo brasileiro a ampliar e deslocar consideravelmente seu contingente militar para essa região (analisado no sexto capítulo) e procurar fortalecer iniciativas bilaterais e multilaterais de ocupação efetiva e de desenvolvimento.

Nesse contexto, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), firmado em julho de 1978, é um relevante instrumento multilateral para promover a cooperação entre os países amazônicos - Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela - em favor do desenvolvimento sustentável da região. Assinado em um momento delicado para a região amazônica, o Tratado teve como objetivo reafirmar a soberania dos países sobre os

⁴⁶⁴ VIOLA, Eduardo. A Amazônia brasileira no contexto da globalização. *Carta Internacional*. São Paulo, n. 41, julho de 1996, p. 07.

⁴⁶⁵ Ibid.

recursos da floresta. Duas décadas depois, com a redução do temor de sua internacionalização, os governos observam que a função do Tratado não deve ser a de construir um escudo contra os outros países, mas uma forma de interagir com a comunidade internacional e propiciar maior integração.

Em 1995, para fortalecer institucionalmente o Tratado, os chanceleres dos oito países, reunidos em Lima, decidiram criar uma Secretaria Permanente para o TCA, a ser sediada em Brasília, e reafirmaram a importância da Amazônia como fonte essencial de matéria-prima para as indústrias alimentar, química e farmacêutica, recomendando a formulação de planos e estratégias para a conservação do meio ambiente e, sobretudo, a promoção do desenvolvimento sustentável da região. O encontro de Lima significou passo decisivo para consolidar os objetivos deste foro político e diplomático. À luz dos compromissos firmados na RIO 92, recomendou-se aos Países Partes aprofundar a cooperação voltada para a pesquisa e gestão nas áreas de diversidade biológica, recursos hídricos e hidrobiológicos, transportes, comunicações, populações indígenas, turismo, educação e cultura. O principal objetivo era também conferir ao bloco a condição de personalidade jurídica internacional, permitindo que a futura Secretaria assinasse acordos com instituições internacionais e tivesse voz nos fóruns multilaterais, bem como tomasse empréstimos internacionais para o desenvolvimento de projetos de infra-estrutura e preservação ambiental.

Dessa forma, buscou-se o fortalecimento do Tratado de Cooperação da Amazônia como um instrumento diplomático de coordenação dos países-membros em torno do desenvolvimento sustentável da Amazônia e de afirmação de uma visão comum para a sub-região, conferindo um patrimônio econômico, ambiental e diplomático capaz de promover as relações entre os países que a compartilham e de reforçar o seu perfil regional e internacional. Em 1996, ao receber visita do presidente do Peru Alberto Fujimori, Fernando Henrique Cardoso afirmava que,

“O Tratado de Cooperação Amazônica, que se encontra em fase de revitalização, é um valioso instrumento diplomático para a ação que queremos compartilhar com nossos vizinhos amazônicos. Nossa situação geográfica enseja oportunidades reais de integração física que assegurem tanto o acesso dos produtos brasileiros aos portos peruanos do Pacífico, como o de produtos

peruanos aos portos brasileiros do Atlântico. Temos economias dinâmicas e em crescimento, mais abertas e estáveis”.⁴⁶⁶

No contexto da crescente integração latino-americana, o governo brasileiro procurou expandir e aprimorar os laços de cooperação com os países amazônicos: Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. As iniciativas de integração viária e energética receberam atenção especial, pois eram consideradas essenciais para dinamizar as respectivas economias e favorecer a aproximação entre suas sociedades. Entre outros exemplos, podem-se mencionar a conclusão do asfaltamento da rodovia Manaus-Boa Vista-Caracas e o gasoduto Brasil-Bolívia. A crescente cooperação entre as comunidades existentes nas regiões de fronteira também constituiu uma prioridade e envolveu um somatório de esforços entre as autoridades nos níveis nacional e local dos diversos países, objetivando a implementação de projetos bilaterais de desenvolvimento fronteiriço. Também buscou-se maior envolvimento dos setores privados no processo de progressiva aproximação entre o Brasil e seus vizinhos amazônicos.

O fortalecimento e a integração da América do Sul se insere na estratégia brasileira de negociação com outros processos de integração, em especial a ALCA. Desde que os EUA propuseram a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas, em 1991, o governo Brasileiro, em contrapartida, apresentou a idéia da formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), com a proposta de fazer acordos de livre comércio com países da América do Sul, para isentar de tarifas e restrições não-tarifárias países da região. A receptividade dos países da América do Sul mostrou a atração que o Brasil e o Mercosul exercem sobre as economias da região.

Os países-membros do Mercosul aprovaram a constituição da Alca, que deveria englobar o Mercosul, a ALADI, o Pacto Andino e o Chile, mas conservando a integridade dos blocos já existentes. Nesse sentido o Mercosul aprovou a Resolução número 45, abrindo a possibilidade dos quatro sócios do Mercosul negociarem a Alca com seus parceiros. Em Dezembro de 1995, os países do Mercosul assinaram o Acordo Marco Inter-regional de cooperação com a União Européia. Também procurou-se um acercamento dos países do Sul da África, com o objetivo de formar uma Zona de Paz e Comércio do Atlântico Sul (Zopacas).

⁴⁶⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso na visita do Presidente do Peru ao Brasil. Folha de São Paulo, São Paulo, primeiro caderno, 27 fev. 1996, p. 6.

Dentro da mesma lógica de ampliação, no dia 16 de abril de 1998, foi assinado um Acordo Marco para a criação da Zona de Livre Comércio entre Mercosul e a Comunidade Andina (CAN), que engloba os países da região amazônica. Tinha como objetivo substituir os acordos de complementação bilateral que cada membro da comunidade andina tinha com o Mercosul. Os dois blocos também se comprometeram a desenvolver a estrutura física da região, com ênfase em corredores de exportação.

Em 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, na primeira cúpula de presidentes sul-americanos, foi relançado o projeto de integração da América do Sul em Brasília, com a participação dos 12 presidentes da América do Sul, primeira vez em que todos os chefes de Estado do continente se reuniram. Dois dias antes, com o objetivo de contrabalançar o protagonismo brasileiro, Bill Clinton havia visitado a Colômbia e oficializado ajuda de 1,3 bilhão de dólares para o combate ao narcotráfico. O objetivo do encontro sul-americano foi de aprofundar a cooperação já existente, construindo um projeto de cooperação em distintos campos: combate a drogas ilícitas e delitos conexos; ciência e tecnologia e integração física. No encontro, Cardoso já se referia à projeção extra-continental da iniciativa de integração na América do Sul:

“Acho que precisamos de ousadia na defesa dos nossos interesses comuns, nos vários fóruns internacionais. Não preciso repetir as aflições que temos, a necessidade de que a nossa voz seja mais ouvida na discussão da nova arquitetura financeira internacional e de que nossa presença seja mais ativa nos grupos que tomam decisões que afetam o conjunto de países e que afetam os nossos países”.⁴⁶⁷

As negociações avançaram no encontro de chanceleres em La Paz (Bolívia) em Junho de 2001, com a indicação de constituir-se uma área de livre comércio antes da entrada em vigor da Alca. Já a Segunda Reunião de Presidentes Sul-americanos, realizada em Guayaquil, Equador, em 26 e 27 de julho de 2002, procurou aprofundar a idéia de integração sul-americana, mesmo em uma conjuntura difícil, em meio ao colapso da Argentina e de dificuldades na maioria dos países da região. A reunião demonstrou a vontade política do governo brasileiro de avançar a cooperação econômica e política na América do Sul.⁴⁶⁸ O

⁴⁶⁷ CARDOSO, Fernando. Discurso no encerramento da Reunião de Presidentes da América do Sul. In: Palavra do Presidente. Vol 12, 2000, p. 198.

⁴⁶⁸ VIZENTINI, Paulo. América do Sul, espaço geopolítico prioritário do projeto nacional brasileiro. Op. cit., 206

presidente Fernando Henrique Cardoso discursou em nome dos presidentes, criticando o protecionismo do Primeiro Mundo e a lentidão nas negociações com a União Européia, demonstrou resistências à ALCA e pregou a necessidade de associação entre Mercosul e Comunidade Andina. Conforme Cardoso,

“Quantos de nós, ao observar o que ocorria na Europa, imaginávamos um mundo multipolar, um mundo no qual fosse possível que os interesses das regiões, principalmente as mais pobres, como a África e grandes partes da Ásia e América do Sul, pudessem ser ouvidos. Ao contrário, o que vimos foi a formação de um diretório mundial, chamado G7, que se transformou em G8, diretório que não tem mais sequer condições de se reunir abertamente. (...) Saímos com a sensação de que querem ir tão devagar que não será para nossas gerações a tão desejada associação de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia. Posterga-se tanto, colocam-se tantas travas, há sempre, em algum país, alguma eleição e, nessa eleição, algum interesse particular que impede que o interesse geral possa avançar”⁴⁶⁹

A questão da segurança amazônica, em especial o combate ao narcotráfico, constituiu tema central da política na região. Embora o governo brasileiro tivesse preocupação com o avanço das guerrilhas colombianas sobre o território nacional e uma possível intervenção direta do governo norte-americano na região, procurou apoiar o Plano Colômbia, de combate ao narcotráfico, neste país, com a participação dos EUA. Em suma, o Brasil apoiou a ação desencadeada na Colômbia para reprimir o narcotráfico, mas não interferiu diretamente no que considerava ser um assunto interno daquele país. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro procurou evitar que nem o conflito entre as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) e as Forças Armadas Colombianas, nem os cartéis criminosos se transferissem para o território brasileiro.

Para o fortalecimento e a manutenção da segurança na região, as Forças Armadas decidiram implantar o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam – que consiste em uma série de radares) em 1993, implicando em uma reorientação conceitual na doutrina de segurança amazônica. A doutrina passou da ocupação territorial com vastos contingentes populacionais - doutrina das fronteiras vivas de Golbery, que inspirou o projeto da Rodovia Transamazônica e o projeto Calha-Norte, de colonização militar - para o controle do território e do espaço aéreo com alta tecnologia.

⁴⁶⁹ CARDOSO, Fernando. Discurso por ocasião da II Reunião de Presidentes da América do Sul. In: Palavra do Presidente. Vol 16, 2002, p. 154-155.

Diversos países fronteiriços demonstraram interesse nas informações geradas pelo Sivam, e o governo brasileiro foi avançando nas negociações, em especial com Venezuela e Colômbia, além de manter contatos com o Peru, Equador, Suriname e Guiana. Além disso, um tema delicado era a discussão sobre a possibilidade de interceptação armada de aeronaves não identificadas, que dependia de lei e regulamentação. O maior obstáculo à regulamentação da lei era a posição do governo dos EUA, que reagia de forma ambígua - negando acesso a informações estratégicas - no relacionamento com os países onde a violação do espaço aéreo implica interceptação armada. Militares brasileiros asseguravam que a posição de Washington estava diretamente ligada ao fato de a Força Aérea dos EUA realizar sistematicamente vôos secretos de *stealth* (furtiva) e pesados sistemas eletrônicos para esquadrinhar detalhadamente áreas que consideravam estratégicas ou de acesso complexo para os satélites de alta resolução, como a Amazônia.

Assim, a região da Amazônia constitui tema central, como desafio e oportunidade, tanto nas questões de integração, como de segurança regional. Convém lembrar que a existência de diversas opiniões no meio político diplomático e militar sobre a condução adequada deste desafio – participação ou proibição de capital externo, produção econômica em larga ou pequena escala, entre outras – confere a este debate extrema importância na definição estratégica de transformar a região amazônica de pólo de fragilidade em instrumento eficaz de projeção internacional e desenvolvimento. Com efeito, a articulação e cooperação dos países fronteiriços da Amazônia exprimem e simbolizam uma nova presença da América do Sul no mundo pós-guerra fria, como ator relevante em negociações econômicas inter-americanas e na configuração de um projeto de segurança para a região.

Entretanto, embora o governo considerasse que a projeção do Brasil na região aumentava o poder de barganha extra-regional, esse projeto enfrentou dificuldades de implantação, tanto por resistências internas quanto externas. Conforme Tullo Vigevani, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra,

“Não se tratava apenas de dificuldades de governo, mas também de outras resistências internas, impostas por setores regionais e sociais temerosos de serem onerados por custos derivados da política de integração. Ademais, a liderança brasileira encontrava outras dificuldades, de princípio e pragmáticas. Particularmente para a Argentina, haveria sensibilidade nesse campo. Prevaleceu o entendimento de que se houvesse alguma preponderância, seria apenas a natural, originada da ‘força das coisas’, de uma população maior, de uma economia mais poderosa. Inversamente, a recusa de instâncias de

supranacionalidade serviria para garantir, se necessário, autonomia em relação a outros países da região”.⁴⁷⁰

Nas relações políticas, deve ser registrada a atuação do Brasil para a manutenção da paz e da estabilidade na região. A adesão conjunta da Argentina e do Brasil ao TNP, no contexto de um acordo com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), encerrou uma fase em que o uso militar da energia nuclear permanecia como incógnita nas relações bilaterais e como ponto de preocupação na relação com outros países. Os dois governos comprometeram-se com o desenvolvimento da pesquisa nuclear apenas para fins pacíficos e controlados.⁴⁷¹

A defesa da democracia apareceria nos episódios das crises institucionais no Paraguai em 1996, 1999 e 2001, atitude que, em seguida, levou à inserção da Cláusula Democrática no Mercosul, buscando a indução da estabilidade na região. Em 1996, o general paraguaio Lino Oviedo insurgiu-se contra o presidente Carlos Wasmosy. A crise somente não resultou em quebra da legalidade devido à interferência dos embaixadores dos países do Mercosul, dos Estados Unidos e da OEA, que negociaram um acordo mediante ameaças de boicote e isolamento econômico e político do país. Embora a preocupação com a cláusula democrática estivesse implícita nos acordos do Mercosul, em 1996 os países integrantes do bloco assinaram uma declaração em que assumiam o compromisso de se consultar e aplicar medidas punitivas se houvesse ameaça de ruptura com a ordem democrática.⁴⁷² O conflito nas eleições de 1998 no Paraguai, com o assassinato de Luis Carlos Argaña, o principal adversário de Raul Cubas, que havia vencido, terminou com a renúncia deste em março de 1999 e seu asilo no Brasil. O presidente brasileiro havia aconselhado a renúncia. Em maio de 2000, outro levante militar tentava destituir o presidente Luis Gonzalez Macchi, mas foi sufocado pela Marinha e pela Força Aérea.⁴⁷³

Nessa mesma linha devem ser consideradas outras ações, como a contribuição para a solução do conflito fronteiriço entre Peru e Equador. O conflito armado entre os dois países, em janeiro de 1995, tendo como ponto de discórdia a fronteira litigiosa em torno do Rio Cenepa, teve como mediador o governo brasileiro. O Presidente Cardoso atuou para obter o

⁴⁷⁰ VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. Op. cit., p. 48.

⁴⁷¹ Ibid., p. 46.

⁴⁷² BANDEIRA, Moniz. O Brasil e a América do Sul. Op. cit., p. 283

cessar-fogo, levando os dois países, após esporádicos combates, a firmarem em Brasília um acordo, sob observação dos Países Garantes do protocolo do Rio de Janeiro de 1942 (Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos). O Brasil, além de articular o acordo, também exerceu fiscalização na região, através do exército brasileiro, na Missão de Observadores Militares Equador-Peru (Momep).⁴⁷⁴

O Brasil teve, também, um papel destacado na sustentação do governo Fujimori, quando da sua segunda reeleição, em 2000. Liderou o grupo de países que evitou, no âmbito da OEA, que os Estados Unidos fizessem aprovar sanções contra o Peru, pois, para a diplomacia brasileira, significava uma intervenção em assuntos internos daquele país. Entretanto, esse caso gerou desgaste político interno e internacional ao governo Cardoso, já que o presidente Fujimori se asilou no Japão, após a crise final de seu governo, acusado de corrupção e autoritarismo, poucos meses após a votação da OEA.⁴⁷⁵ O jornalista Carlos Lins da Silva considera o apoio de Cardoso à Fujimori como episódio que foi o ponto mais negativo da diplomacia presidencial no período, pois “Embora o Brasil não tenha jamais apoiado formalmente Fujimori, a ênfase de alguns pronunciamentos públicos do presidente brasileiro passou à opinião pública a impressão de que aquela era a posição oficial do país”⁴⁷⁶

A guerra civil na Colômbia também constituía outro foco de instabilidade que preocupava o governo brasileiro, ainda mais pelo ativo engajamento dos Estados Unidos na questão. Dessa forma, o Plano Colômbia, lançado às vésperas da Reunião de Presidente da América do Sul, preocupava o governo brasileiro, na medida em que significava a militarização da região por uma potência estrangeira. Além disso, o Brasil temia o impacto regional do Plano Colômbia, incluindo o território brasileiro nos conflitos, bem como os impactos ecológicos dos agentes químicos que estavam sendo utilizados para destruir as plantações de coca. Dessa forma, o governo brasileiro considerava que “o meio militar, como os Estados Unidos propunham, não resolveria a crise e recusou-se terminantemente a permitir a utilização de qualquer base ou outras instalações militares em seu território para operações na Colômbia”.⁴⁷⁷

⁴⁷³ Ibid., p. 284

⁴⁷⁴ Ibid., p. 282.

⁴⁷⁵ SILVA, Carlos Eduardo. Política e comércio Exterior. Op. cit., p. 306

⁴⁷⁶ Ibid., p. 318.

⁴⁷⁷ BANDEIRA, Moniz. O Brasil e a América do Sul. Op., cit., p. 285.

Os acontecimentos de 11 de setembro provocaram uma intensificação da pressão dos EUA sobre a Colômbia, com a ênfase se deslocando do combate ao narcotráfico para a guerrilha e grupos paramilitares atuantes na Colômbia, inclusive deixando de diferenciar narcotraficantes, paramilitares e guerrilheiros nesta política. Em 2001, o governo Bush implementou a Iniciativa Regional Andina, que redirecionava fundos não apenas para Colômbia, mas também para outros países andinos, além de Brasil e Panamá. Assim, o governo americano procurava dar assistência aos seus aliados (Colômbia, Equador e Bolívia), persuadir os países em dúvida (Peru), e constranger os “opositores” desta política (Argentina, Brasil e Venezuela).⁴⁷⁸

A visão divergente da diplomacia do governo Fernando Henrique Cardoso a respeito da questão colombiana, refutando a participação militar no conflito, não aceitando a transferência do território de atuações (de qualquer ator armado) para o Brasil, a adoção da mediação internacional do conflito, bem como a recusa de reconhecimento das Farc e outros grupos guerrilheiros como terroristas, mostrava a preocupação do governo brasileiro com a presença americana na região. Durante o governo Pastrana, um ator importante no processo de negociação com as Farc foi a Comissão de Países Facilitadores do processo de Paz, que envolvia diversos países (Cuba, Espanha, França, Itália, México, Noruega, Suécia, Suíça e Venezuela) e excluía o convite à participação brasileira.⁴⁷⁹

Durante os anos 1990, o principal tema nas relações entre Brasil e Bolívia foi a questão da importação de energia deste país, sobretudo com as propostas de mudança na matriz energética brasileira, que previa a utilização de gás natural em substituição ao GLP e óleo diesel. As negociações do início dos anos 1990 previam a importação do gás natural boliviano (que já vinha sendo discutida desde os anos 1970) através da construção de um gasoduto que ligaria a Bolívia aos grandes centros consumidores no Brasil. Desde 1958, quando pela primeira vez tentou-se negociar com a Bolívia o gás natural, até 1993, quando foi firmado o acordo comercial, pelos presidentes Itamar Franco e Jaime Paz Zamora, muitos obstáculos foram vencidos, sobretudo relativos às resistências internas nos dois países e interesses de empresas multinacionais.⁴⁸⁰

⁴⁷⁸ VILLA, Rafael e OSTROS, Maria. As Relações Colômbia, Países Vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. *Revista Brasileira de Política Internacional*. N. 48, vol. 2, 2005, p. 99-106

⁴⁷⁹ *Ibid.*, p. 106-107.

⁴⁸⁰ VIZENTINI, Paulo. As relações internacionais da Bolívia: os desafios da globalização e da integração. In: ARAUJO, Heloísa (org). *Os países da Comunidade Andina*. Brasília: Funag/Ipri, 2004, p. 369.

Durante o governo Cardoso, as relações que a Bolívia mantinha com o Brasil adquiriram maior importância, pois o Brasil se configurou como o maior comprador do gás natural boliviano. Em 1999, com a inauguração do gasoduto Santa Cruz – São Paulo, instaurou-se uma nova associação estratégica entre Bolívia e Brasil. O Brasil também conferia importância a sua relação com a Bolívia, pela sua dupla condição de país amazônico e Platino e parceiro comercial e estratégico para a construção de um pólo energético na América do Sul.

Em 2001, foram firmados novos acordos de integração física e energética, como a construção da rodovia Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá, de uma ponte entre Brasileia e Cobija, além de um aeroporto para uso comum em Cobija e Guayaramerin. Também em 2001 foi firmado um *Memorandum de Entendimento sobre Cooperação Técnica*, pelos chanceleres Celso Lafer, do Brasil, e Javier Murillo, da Bolívia, que procurava implementar um programa de cooperação científica e tecnológica através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Assim, a questão energética moveu as relações bilaterais entre os dois países, sobretudo quando, nos últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso, entrou em pauta a revisão e renegociação dos contratos de fornecimento de energia.⁴⁸¹

Já em relação à Venezuela, o Brasil tendeu a se aproximar cada vez mais ao longo da década de 1990. Depois de Menem, o presidente venezuelano Rafael Caldera foi o colega com o qual Fernando Henrique mais se encontrou. Além dos projetos de integração física e energética, os contatos bilaterais foram se aprofundando, sobretudo após a ascensão de Hugo Chávez ao governo venezuelano. As preocupações nos Estados Unidos com o governo Chávez transformaram o Brasil numa espécie de interlocutor entre os dois governos.⁴⁸²

O presidente Hugo Chávez engrossou as críticas do governo brasileiro à Alca em Quebec, em 2002, e compareceu à Reunião de Presidentes do Mercosul, na qual formalizou o pedido para que a Venezuela integrasse o Bloco. No episódio do golpe de Estado contra Chavez, em 11 e 12 de abril de 2002, o Brasil atuou de forma coordenada com a OEA para exercer a condenação do golpe. Também foi o presidente Fernando Henrique Cardoso quem colaborou na defesa da democracia na Venezuela durante a crise de final de 2002, atuando, com o endosso do presidente eleito Luis Inácio Lula da Silva, no fornecimento, via Petrobrás,

⁴⁸¹ Ibid., p. 370.

⁴⁸² SILVA, Carlos Eduardo. Política e comércio Exterior. Op. cit., p. 319.

de petróleo à Venezuela, quando os empregados da PDVSA (Petróleos de Venezuela S. A.) mantiveram por muitas semanas uma greve geral contra o governo de Chávez.⁴⁸³

Dessa forma, os princípios da democracia e da autodeterminação conjugaram-se e foram defendidos durante o governo Cardoso na sua atuação na América do Sul. Nessa perspectiva apresentam-se: a posição assumida em diferentes crises no Paraguai, em 1996, 1999 e 2001; a inclusão da Cláusula Democrática no Mercosul; e a posição assumida na crise institucional venezuelana, no final de 2002. Já o posicionamento brasileiro, quando da eleição de Fujimori no Peru, em 2000, para seu terceiro mandato, assinalaria, segundo o governo, a defesa do princípio da autodeterminação.⁴⁸⁴

Percebe-se que as relações com o restante da América Latina foram esporádicas e estavam fora da estratégia de inserção internacional do Brasil. O México, considerado enquadrado na política norte-americana, ficou distante na maior parte do governo Cardoso que, inclusive, refutou uma proposta de “parceria estratégica” feita ainda em 1995, quando da visita do presidente brasileiro ao país, embora tenha havido um incremento econômico mais ao final do período analisado. Com Cuba, o governo Cardoso manteve a política iniciada no governo Sarney, de crítica ao embargo norte-americano imposto à Ilha, como a Lei Helms-Burton. Embora tenha indicado para a embaixada seu amigo pessoal Luciano Martins, Fernando Henrique Cardoso não abriu mão de exortar o governo cubano nas questões dos direitos humanos e democráticos. Apesar de alguns projetos de cooperação do Brasil com Cuba, as relações estiveram relativamente esvaziadas no período.⁴⁸⁵

⁴⁸³ BANDEIRA, Moniz. O Brasil e a América do Sul. Op., cit., p. 287

⁴⁸⁴ VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo.. Op. cit., p. 46-47

⁴⁸⁵ SILVA, Carlos Eduardo. Política e comércio Exterior. Op. cit., p. 322.

CAPÍTULO 5

AS NOVAS DIMENSÕES DAS RELAÇÕES EXTRA-HEMISFÉRICAS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Neste capítulo, procurar-se-á analisar as relações regionais e bilaterais extra-hemisféricas do governo Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de compreender a estratégia de relações para o continente europeu, asiático e africano. Do universalismo genérico dos anos 1970-1980, passou-se para um “universalismo seletivo”. A multilateralização da política externa brasileira estava fortemente condicionada pelas transformações da agenda internacional pós-guerra Fria, identificando perdedores e ganhadores, e pelo pragmatismo econômico. Além disso, foi nas relações extra-hemisféricas que a diplomacia buscou recursos de poder para atuar nas relações hemisféricas.

5.1- Relações Brasil-Europa: uma opção estratégica em compasso de espera

O continente europeu passou por uma nova fase no período pós-Guerra Fria. Nesse contexto, passou a se observar como um ator de peso maior do que era no período da Guerra Fria. Uma Europa que se ampliava em direção ao Leste, que viveria a reunificação alemã e que ganhava espaço em um mundo multipolar e que colocava empecilhos à ordem hegemônica norte-americana. As relações entre a Europa e América Latina – em especial o Brasil e o Mercosul – se revestem da alteração estratégica pós-Guerra Fria. O avanço das integrações econômicas regionais e o lançamento da ALCA serviram de alerta para a União Européia, que temia perder mercados e espaço de influência na América Latina.⁴⁸⁶

Dessa forma, com o fim da Guerra Fria, a Comunidade Européia buscou uma aproximação maior em relação à América Latina, colocando essa região em posição mais elevada na sua agenda externa, como, por exemplo, desde o início dos anos 1990, com realização de reuniões anuais entre o Grupo do Rio e a União Européia, através de seus

⁴⁸⁶ LOHBAUER, Christian. Brasil- Alemanha (1964-1999): fases de uma parceria. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 156.

ministros das relações exteriores. Entretanto, os resultados práticos deixavam a desejar no relacionamento inter-regional. Conforme Christian Lohbauer, “Os governos do Brasil e da Argentina (em menor proporção) passaram a apostar no potencial de um acordo inter-regional, sem deixar de priorizar o processo de liberalização geral do comércio no âmbito da Rodada Uruguai do Gatt”.⁴⁸⁷

Assim, no dia 15 de dezembro de 1995 ocorreu a assinatura, em Madrid, do Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação entre os Estados-Membros da União Européia e do Mercosul, o primeiro desta natureza assinado pela União Européia. O acordo, que continha 36 artigos, compreendia amplas áreas de cooperação, nos âmbitos econômico, comercial e de integração. Em novembro de 1996, na Conferência Ibero-Americana de Viña Del Mar (Chile), foi lançada, pelo governo espanhol de José Maria Aznar, a idéia de um encontro de chefes de Estado e de governo de países da Europa, América Latina e Caribe. No ano seguinte, na visita de Jaques Chirac ao Brasil, o presidente francês lançava a idéia de uma reunião entre os líderes do Mercosul e da União Européia. Embora com dificuldades em se estabelecer os objetivos de um encontro nestas proporções, a iniciativa foi aprovada na VI Reunião Ministerial Grupo do Rio-União Européia, em 1997.

Dessa forma, a Cimeira do Rio de Janeiro ocorreu em junho de 1999 e foi co-presidida pelo Brasil, país-sede, e pelo México, que exercia então a secretaria do Grupo do Rio. Entretanto, a Cimeira, que deveria fazer avançar o Acordo-Quadro de 1995, enfrentou uma série de dificuldades, como a obtenção do mandato negociador por parte da Comissão Européia.⁴⁸⁸ Conforme Christian Lohbauer, “A França, um dos criadores do encontro, convenceu seus parceiros da União de que os problemas do protecionismo europeu deveriam ser levados a Seattle, para serem discutidos na chamada Rodada do Milênio da OMC, que seria realizada em dezembro do mesmo ano”.⁴⁸⁹

A Cimeira completava, então, a desilusão dos países do Mercosul que, desde a sua criação até 1999, observavam as exportações da União Européia aumentarem cerca de 330%, enquanto que as exportações dos membros do Mercosul não chegaram a aumentar 30%.⁴⁹⁰ Ao final do encontro, o presidente Fernando Henrique fez um discurso reforçando a necessidade

⁴⁸⁷ Ibid., p. 156.

⁴⁸⁸ Ibid., p. 159-160

⁴⁸⁹ Ibid., p. 160.

⁴⁹⁰ Ibid., p. 160

de, em um processo de integração, resolver as assimetrias entre os países e nos países. Defendeu a anulação da dívida externa dos países mais pobres e investimentos na educação e lembrou também os vínculos entre a cultura européia e a latina, afirmando a originalidade desta, mesmo quando parece copiar aquela. O discurso mostrava claramente que nenhum resultado prático havia sido alcançado, além de marcar uma Segunda Cimeira, a ser realizada em Madri.⁴⁹¹ Entretanto, o governo brasileiro, na sua Mensagem ao Congresso Nacional, afirmava a dimensão estratégica das negociações com a União Européia em relação às negociações da Alca:

“A Europa tem sido tradicionalmente o mais importante parceiro econômico brasileiro, responsável por um terço do nosso comércio exterior e por investimentos da ordem de 50 bilhões de dólares. O continente constitui uma das bases do equilíbrio que caracteriza a inserção do Brasil no mundo. É de nosso interesse manter e reforçar essa parceria, em paralelo a iniciativas como a integração hemisférica Área de Livre Comércio das Américas – ALCA”.⁴⁹²

A despeito da agenda de integração, a crise do Mercosul, em 1999, levantou dúvidas na Europa sobre a efetividade na construção de uma parceria mais profunda com o Mercosul. De acordo com Mirian Saraiva, “A crise revelou a falta de uma coordenação de políticas macroeconômicas e fiscais no bloco e, portanto, que este não era o mercado de maior potencial de crescimento entre as experiências de integração em curso nem um modelo futuro de integração sul-sul”.⁴⁹³

Em 17 de maio de 2002, realizou-se em Madrid a segunda Cimeira UE-América Latina, que permitiu consolidar o processo que tinha sido iniciado no Rio de Janeiro e reforçou a tentativa de desenvolvimento de uma parceria estratégica bi-regional. No discurso de abertura, proferido em nome dos países da América Latina e Caribe, Fernando Henrique Cardoso avaliou que estava em curso uma “redescoberta da América Latina pela Europa Latina”, em especial pela Espanha. Afirmou que a aproximação entre a América Latina-Caribe e União Européia eram essenciais para a configuração da ordem internacional, que fosse plural, policêntrica e sem monopólios de poder ou riqueza, numa defesa explícita da

⁴⁹¹ CARDOSO, Fernando. Discurso na Sessão de Encerramento da Reunião de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe e da União Européia, 29 jun. 1999. In: *Palavra de Presidente*, vol. 9, 2002. p. 483-487.

⁴⁹² BRASIL. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. 1999.

multipolaridade. Criticou a globalização assimétrica, o protecionismo e afirmou que a paz universal estava cada dia mais difícil de ser atingida. Conforme Cardoso, “A globalização promete oportunidades, mas não parece capaz de desvencilhar-se das assimetrias que perpetuam as desigualdades e a exclusão. Há preocupação quanto à sinceridade do compromisso da comunidade internacional com o livre-comércio e com a construção de uma ordem favorável para todos”.⁴⁹⁴ Em seguida, o presidente brasileiro criticou o unilateralismo norte-americano nas questões de segurança pós-11 de setembro, defendeu uma cidadania planetária e a necessidade da Europa na construção de um sistema internacional mais solidário, representativo e eficaz. Também criticou o andamento das negociações entre as duas regiões, afirmando que continuavam muito distantes: “Ainda há muito que fazer se quisermos, de fato, explorar o potencial de cooperação existente entre a União Européia e a América Latina e Caribe”.⁴⁹⁵

As três dimensões de um eixo estratégico Europa-América Latina estavam centradas na identificação de um diálogo político na defesa da multipolaridade e nos regimes internacionais, a liberalização e a articulação entre os blocos econômicos e a cooperação científica e tecnológica. Mas as relações regionais tiveram dificuldades – lentidão na questão agrícola – que também ocorriam na OMC, conforme será visto no sexto capítulo. Embora vigorasse nas chancelarias o jargão de que as negociações entre o Mercosul e a União Européia seriam lentas e difíceis, havia um interesse em manter acesas as negociações, como uma contrapartida à Alca. A preocupação da Comissão Européia era manter as negociações com o Mercosul cronologicamente emparelhadas, ou até mesmo adiantadas, em relação às negociações da Alca, tentando evitar a predominância dos EUA sobre a região. Juntos, os quinze países da União Européia representavam 28% das importações brasileiras em 1999, enquanto os EUA eram responsáveis por 23%. A União Européia também representava o maior investidor estrangeiro no Mercosul.⁴⁹⁶ Nesse sentido, temia a *mexicanização* do comércio exterior na América Latina, e a preocupação central da Comissão Européia era em manter ao menos uma paridade no processo de avanço da Alca, pois se tinha receio de

⁴⁹³ SARAIVA, Mirian. As relações Brasil-Europa de 1990 a 2004: entre o inter-regionalismo e o bilateralismo. - In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006, vol. 1. p. 146.

⁴⁹⁴ CARDOSO, Fernando. Discurso por ocasião da sessão de abertura da Cúpula América Latina -Caribe e União Européia, 17 maio 2002. In: *Palavra de Presidente*, vol. 15, 2002. p. 490.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 493.

⁴⁹⁶ SAVINI, Marcos. As negociações comerciais entre o Mercosul e a União Européia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 44, vol 2, 2001, p. 110.

repetição do caso mexicano que, ao longo dos anos 1990, teve praticamente todo seu comércio com a Europa desviado para os EUA após a vigência do Nafta.⁴⁹⁷

Entretanto, o governo brasileiro mantinha a mesma cautela revelada nas negociações da Alca, evitando uma adesão precipitada em uma zona de livre comércio entre grupos com níveis desiguais de desenvolvimento econômico, levando ainda em conta os problemas decorrentes do primeiro choque de liberalização, com a abertura comercial do início dos anos 1990.⁴⁹⁸ As prioridades dos dois blocos nas relações internacionais também deixavam as negociações entre eles em compasso de espera. Os países do Mercosul tinham o desafio de aprofundar e resolver os conflitos da constituição da união aduaneira, de expandir as negociações com o sub-continente na formação da Alcsa e de negociar a Alca. A União Européia, por seu turno,

“Encontrava-se imersa nos trabalhos de implementação de sua União Econômica e Monetária (o Euro), de ampliação geográfica em direção aos países do Leste Europeu, de reforma do orçamento e da política agrícola comum (PAC), e de aprofundamento de suas relações extracontinentais – onde o Mercosul é apenas um dos atores, ao lado dos países Mediterrâneos, África do Sul (com quem a UE assinaria um acordo de livre comércio em março de 1999), México (março de 2000) e uma nova Convenção de Lomé (maio de 2000) para suas ex-colônias na África e Caribe”.⁴⁹⁹

O relativo marasmo nas negociações era quebrado quando ocorria algum avanço nas negociações da Alca, o que despertava nos europeus um alerta para não perderem terreno na América Latina. Entretanto, além de outras prioridades, a própria negociação do acordo de liberalização comercial entre União Européia e Mercosul sofria resistências por vários países europeus, sobretudo por causa da questão da liberalização agrícola e da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia. Assim, conforme Savini,

“O pedido de um mandato negociador por parte da Comissão Européia sofre, portanto, a oposição de diversos países – França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Portugal, Grécia e Áustria –, que pedem uma revisão da proposta, após a realização de novos estudos sobre que tipo de prejuízos seus produtores agrícolas poderiam sofrer frente a uma futura livre competição com o Mercosul. Mais favoráveis ao projeto, ou aos princípios de livre comércio, apenas a Espanha, a Suécia e a Finlândia. O Reino Unido, por sua vez,

⁴⁹⁷ Ibid., p. 110.

⁴⁹⁸ Ibid., p. 113.

⁴⁹⁹ Ibid., p. 114.

argumenta a favor de negociações multilaterais amplas na Organização Mundial do Comércio, levando a delegação francesa a exigir que as questões comerciais fossem tratadas com o Mercosul apenas em 2003, quando, supunhasse, teria terminado a ‘Rodada do Milênio’ da OMC. Ambos países opunham-se à menção explícita a uma ‘área de livre comércio’”.⁵⁰⁰

Dessa forma, as relações regionais com a Europa foram marcadas pela diplomacia brasileira como uma opção estratégica no sistema internacional pós-Guerra Fria, que economicamente poderia suprir o Brasil com tecnologia e investimentos e também ofertar maior mercado para os produtos agrícolas. Entretanto, do ponto de vista das negociações entre os blocos, os impasses nas negociações da OMC, as prioridades regionais de ambos os blocos, bem como as indefinições da questão agrícola deixaram as relações em um certo compasso de espera. Do ponto de vista político, observa-se que a política externa brasileira encontrava no continente europeu apoio na defesa do multilateralismo (sobretudo os valores “universais” kantianos defendidos na ONU) e um contraponto ao unilateralismo norte-americano. Enquanto havia dificuldades no processo de integração bi-regional, a dimensão econômica era pautada por “valores comuns”. Conforme Mirian Saraiva:

“A tônica das relações políticas entre o Brasil e a EU do princípio dos anos 1990 até 2004 são os valores compartilhados, aos quais são feitas referências na grande maioria dos discursos diplomáticos brasileiros. Segundo essa visão, o legado histórico dos europeus para a América Latina inclui uma visão de mundo e um conjunto de princípios, que seriam, basicamente, a defesa da democracia, as preocupações com a paz regional e internacional, a construção de um mecanismo de integração como forma de relacionamento com países vizinhos e a identidade cultural originária do passado histórico”.⁵⁰¹

Nas relações bilaterais, o governo brasileiro procurou intensificar as relações com os países europeus, como contraponto às indefinições e disputas na União Européia e às dificuldades desta em ter um mandato negociador. A estratégia bilateral, assim, poderia fazer avançar mais rápido do que as negociações multilaterais. Além disso, bilateralmente, a diplomacia brasileira se “desamarrava” do Mercosul e negociava outras pautas de interesse da política externa brasileira. As principais parcerias bilaterais do Brasil no continente europeu consistiram na Alemanha, Portugal e Espanha. Já as principais questões de interesse da

⁵⁰⁰ Ibid., p. 115.

⁵⁰¹ SARAIVA, Mirian. As relações Brasil-Europa de 1990 a 2004. Op. cit. p. 148.

diplomacia de Cardoso na Europa, além dos temas da integração acima tratados, consistiram em atração de investimentos, mostrar uma nova imagem do Brasil, com avanços no campo da democracia e com estabilidade econômica, construir uma agenda comum na defesa da multipolaridade e dos regimes internacionais, bem como receber apoio da Europa na candidatura do Brasil para o Conselho de Segurança da ONU.

Nos anos 1990, a Alemanha perdeu a posição de segundo maior parceiro comercial do Brasil para a Argentina, em decorrência do Mercosul, assim como se verificou a diminuição dos investimentos alemães no Brasil, em contraposição com outros investidores da União Européia, como, por exemplo, no processo de privatizações brasileiro. Conforme Amado Cervo, “A Alemanha abandonou a competição histórica com os Estados Unidos no sistema produtivo brasileiro, não participou das privatizações, e o Brasil não encontrou o caminho do mercado alemão. Quando se aprofundou a integração lá e aqui, as lideranças dos dois países sacrificaram a parceria estratégica em favor de ações nas adjacências”.⁵⁰²

Enquanto os investimentos alemães se desviavam para o Leste Europeu pós-comunista, sobretudo Polônia, República Tcheca e Hungria, na área da cooperação os alemães mantiveram uma dimensão significativa nas relações com o Brasil, como meio ambiente, pesquisas industriais, informática e a energia nuclear. Em relação a esta última, as dificuldades de exportação de tecnologia vinham desde os anos 1970 e, em 1990, a Alemanha havia introduzido a necessidade de adesão aos regimes de salvaguardas existentes para continuar a transferência de tecnologia. Os primeiros movimentos do Brasil para aderir aos regimes internacionais referentes à tecnologia nuclear como a Abacc (em 1991, com a Argentina) e os encaminhamentos para a assinatura do TNP (1998), foram suficientes para a Alemanha retomar a cooperação nuclear.⁵⁰³

Mas os contatos políticos bilaterais seguiram. Fernando Henrique Cardoso visitou a Alemanha pela primeira vez em 1995, sendo retribuído pelo então Presidente Federal Roman Herzog, em 1995. O Presidente Cardoso encontrou-se com o Chanceler Federal Gerhard Schröder em abril de 1999, em Bonn. Brasil e Alemanha ocuparam, em junho de 1999, a presidência da Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da Europa, América Latina e do Caribe, no Rio de Janeiro. No ano seguinte, o Presidente Fernando Henrique visitou a Alemanha em duas ocasiões: participou do Encontro Econômico Brasil-Alemanha, realizado

⁵⁰² CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. História da Política exterior do Brasil. Op. cit., p. 480.

em Potsdam, em março de 2000, e da Conferência, em Berlim, sobre o “estilo moderno de governar no Século XXI”, realizada em junho de 2000, a convite do Chanceler Federal Schröder.

Nos dias 13 e 14 de fevereiro de 2002, o Chanceler Federal visitou o Brasil, acompanhado por uma grande delegação de empresários. Durante a visita, foi acordada a iniciativa para estudar uma cooperação Brasil-Alemanha nos setores de infra-estrutura e energia e se formalizou uma aliança germano-brasileira para a reforma do Conselho de Segurança da ONU. A aliança com a Alemanha ocorria um mês depois de o presidente Fernando Henrique Cardoso obter, durante visita oficial à Rússia, uma promessa de apoio do Kremlin à presença brasileira num Conselho de Segurança reformado, mostrando a articulação bilateral do Brasil com a Europa na defesa de sua candidatura. Na visita de Schröder, Cardoso afirmou que,

“É também digna de nota a coincidência dos nossos pontos de vista quanto à reforma das Nações Unidas, em particular do Conselho de Segurança. Brasil e Alemanha partilham da convicção de que a composição atual do conselho não mais reflete a realidade internacional de nossos dias. Devemos, por isso, dotá-lo de maior representatividade e legitimidade”.⁵⁰⁴

Nas relações com Portugal durante o governo Fernando Henrique Cardoso, os principais temas foram os investimentos portugueses na compra das estatais brasileiras, a constituição da CPLP, a questão do Timor Leste e a comemoração dos 500 anos da descoberta do Brasil. Após sua posse, em outubro de 1995, o Primeiro Ministro português, Antonio Guterres, desenvolveu uma política de aproximação com o Brasil e de melhoramento de relações, inclusive buscando tratar de forma “cordial” brasileiros ilegais no país, bem como estimular investimentos e o comércio com o Brasil.⁵⁰⁵ De fato, mesmo com seu porte reduzido, Portugal foi um dos principais investidores no Brasil, representado cerca de 5 bilhões de dólares ao longo dos anos 1990.⁵⁰⁶ Entretanto, conforme Amado Cervo, apesar dos “vínculos afetivos”, estimulados, sobretudo, durante os governos Itamar Franco e Mário Soares, a Comunidade de Língua Portuguesa (CPLP) foi de pouca valia para o reforço da estratégia bilateral. Além disso, “nem o governo brasileiro nem seus agentes econômicos

⁵⁰³ SARAIVA, Mirian. As relações Brasil-Europa de 1990 a 2004. Op. cit. p. 155-156.

⁵⁰⁴ CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso em almoço oferecido ao chanceler da Alemanha, Gerard Schoder, 14. fev. 2002. In: *Palavra de Presidente*, vol. 15, 2002. p. 156-157.

⁵⁰⁵ NOGUEIRA, Rui; FRANÇA, William. Portugal abre fronteira. Folha de São Paulo, São Paulo, primeiro caderno, p. 11, 18 abr. 1996.

⁵⁰⁶ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. História da Política exterior do Brasil. Op. cit., p.482.

privados compensaram a penetração ibérica no Brasil com iniciativas de internacionalização da economia brasileira e de penetração no mercado europeu”.⁵⁰⁷ Mas é importante ressaltar que Portugal declara, em 2000, seu apoio à candidatura brasileira ao Conselho de Segurança.⁵⁰⁸

Já com a Espanha, as relações tinham um conteúdo estratégico para esta, pois o país procurava sair do relativo isolamento causado pelas décadas de regime franquista, e identificou a América Latina como seu espaço de inserção internacional. Além disso, a Espanha reforçou o conceito de *iberoamérica*, que inclui o Brasil nesta esfera, base para a formação das Conferências de Cúpula Ibero-Americanas. Em termos comerciais, a Espanha não teve relações significativas com o Brasil na década de 1990, mas, do ponto de vista dos investimentos, o Brasil passou a ser um dos principais receptores de capitais espanhóis, dirigidos principalmente aos setores de serviços abertos pelas privatizações.⁵⁰⁹

Conforme Antonio Carlos Lessa, as relações entre o Brasil e a França durante três décadas (anos 1960-1990) haviam vivenciado uma fase de “negligência cordial” e de “apatia recíproca”, fato que foi alterado a partir do início do Governo Fernando Henrique Cardoso. De acordo com o autor, a partir de meados dos anos 1990, surgiam sinais de que novas oportunidades despontavam no cenário brasileiro, com a estabilidade econômica e as privatizações, além da própria consolidação da democracia e, sobretudo, da atratividade gerada com a constituição do Mercosul. Desde então, conforme o autor,

“Diversas iniciativas foram empreendidas para modificar aquele velho quadro de desinteresse e de desinformação. Diante das oportunidades oferecidas pelas relações de comércio e de investimentos entre os dois países, resolveu-se revestir as relações bilaterais de alta prioridade, num esforço doloroso que partiu da retirada das ilusões de amizade tradicional e de vínculos que se alimentavam perpetuamente, atrás das quais se esconderam os pronunciamentos dos homens de Estado, para chegar à constatação da debilidade histórica das relações franco-brasileiras. Ambas as partes reconheceram que poderiam ter feito mais pelas suas relações”.⁵¹⁰

⁵⁰⁷ Ibid., p. 482

⁵⁰⁸ SARAIVA, Mirian. Op. cit., p. 153.

⁵⁰⁹ Ibid, p. 157.

⁵¹⁰ LESSA, Antonio. Os vértices marginais de vocações universais: as relações entre a França e o Brasil de 1945 a nossos dias. Rev. Bras. Polít. Int. 43 (2): 28-58 2000, p. 48-49

Dentro desse quadro, em 1995, foi criado um Comitê Estratégico no âmbito da Comissão Econômica Franco-Brasileira, que ficou incumbido de procurar formas de dinamizar os investimentos e o comércio bilateral. Em maio de 1996, o Presidente Fernando Henrique Cardoso visitou a França, a primeira visita de Estado desde que Geisel lá estivera e, em outubro de 1996, realizou-se uma “Exposição França 2000”, com o propósito de trazer, aos brasileiros, informações sobre a economia francesa. Em março de 1997, o Presidente Jacques Chirac visitou o Brasil e, em novembro de 1997, Cardoso visitou a Guiana, que, considerada um território de ultramar francês, permitiu a possibilidade de cooperação bilateral também na própria América do Sul. Conforme Lessa,

“Distanciando-se do padrão clássico das cúpulas de alto nível, as visitas presidenciais se fizeram acompanhar de importantes delegações empresariais que, pela primeira vez, tinham agendas claras e precisas para negociar os projetos de investimento e a dinamização do comércio bilateral, como também para repensar em conjunto o contencioso que já se avolumava em função das imposições tarifárias e não-tarifárias decorrentes do Sistema Tarifário Europeu e, precisamente, da intransigência francesa em facilitar o acesso de produtos agrícolas ao Mercado Europeu”.⁵¹¹

O governo francês defendia que o fortalecimento das relações bilaterais colaborava nas negociações multilaterais, e procurou também explorar os receios que setores da sociedade brasileira nutriam pela constituição da Alca. Em 1997, em sua visita ao Brasil, o presidente francês sugeria que o fortalecimento das relações entre o Mercosul e a União Européia constituía importante instrumento de barganha com os EUA. De acordo com Lessa,

“A inusitada retomada e atualização do velho argumento gaullista de uma ‘terceira via’, de uma alternativa que pode a Europa, liderada pela França, oferecer ao exclusivismo sufocante das relações dos países latino-americanos com os EUA, ganhou, como era de se esperar, a simpatia imediata do Brasil”.⁵¹²

Embora tenham mantido contatos políticos de alto nível, as relações Brasil França durante o período foram condicionadas pelos posicionamentos nas negociações comerciais, tendo o Brasil assumido a liderança na crítica dos subsídios agrícolas, e, a França, a defesa da Política Agrícola Comum. Além disso, ocorria o condicionamento das relações entre União

⁵¹¹ Ibid., p. 50.

⁵¹² Ibid., p. 51.

Européia e Mercosul, por causa do protagonismo destes países em seus respectivos blocos econômicos.

Em março de 1995, o jornal francês *Libération* criticou a política externa brasileira, que definiu como “diplomacia do *business*”. O diário analisava a participação brasileira, a partir de maio, nas forças de paz da ONU em Angola. Para o jornal, o objetivo “evidente” do governo seria consolidar a presença de empresas brasileiras, como a Braspetro, filial internacional da Petrobrás, no país. Essa diplomacia (que poderia concorrer com os tradicionais interesses franceses na África) seria fruto de uma política realista, cujas diretrizes, “estabelecidas pela ditadura militar, se baseiam na primazia das exigências comerciais sobre as alianças ideológicas da Guerra Fria, tudo habilmente camuflado sob um discurso não-alinhado meio verdadeiro, meio falso”.⁵¹³

Essa visão francesa da subserviência brasileira à diplomacia da globalização foi sendo desfeita, sobretudo com a crise do paradigma neoliberal. O famoso discurso em 2001, na Assembléia Nacional Francesa, também é considerado um marco, pois critica a política norte-americana e ressaltava os valores iluministas. Em seu discurso, Cardoso afirmava que,

“A França, sempre identificada com os valores universais, para mim, se tornou também sinônimo de pluralismo, ideal que me é muito caro, como a todos os brasileiros, produto que somos da integração contínua e duradoura de diferentes culturas. Faço esta reminiscência em tom pessoal, mas sei de sua importância política. (...) Na onda dos atentados de 11 de setembro, o fanatismo dos terroristas parece encontrar eco no desejo nefasto de acirrar os ânimos entre religiões e culturas. Nós nos opomos tenazmente ao discurso de que existe um choque de civilizações: de um lado, o Ocidente judaico-cristão; de outro, a civilização muçulmana. (...) Nesse começo de século, enfrentamos de novo a oposição entre a barbárie e a civilização. A barbárie não é somente a covardia do terrorismo, mas também a intolerância ou imposição de políticas unilaterais em escala planetária”.⁵¹⁴

Em dezembro de 1997, Fernando Henrique Cardoso visitou a Inglaterra, ocasião na qual foi recebido pela Rainha Elisabeth e pelo Primeiro Ministro Tony Blair. No Encontro, foi assinado o Plano de Ação Conjunta Brasil-Reino Unido, que constituía uma lista de áreas prioritárias na cooperação. O plano consistia num desdobramento e numa atualização da Iniciativa para a América Latina, que o governo britânico lançou ainda na gestão anterior

⁵¹³ JORNAL CRITICA O ITAMARATY. Folha de São Paulo. São Paulo, primeiro caderno, p. 06, 30 mar. 1995.

(conservadora) e que o novo governo, trabalhista, vinha reforçar, incluindo o Brasil numa lista dos dez países que considerava estratégico para a diplomacia britânica.⁵¹⁵

Em julho de 2001, Tony Blair visitou o Brasil, sendo a primeira visita que um chefe de governo britânico fazia ao País. Fernando Henrique Cardoso e Tony Blair então assinaram a revisão do plano de ação conjunta Brasil-Reino Unido, que havia sido assinado em 1997. O novo documento reafirmava a crescente importância do relacionamento entre os dois países, que também se comprometeram com esforços para intensificar as relações entre o Mercosul e a União Européia. O plano de ação conjunta original definia oito áreas de colaboração entre Grã-Bretanha e Brasil: comércio e investimento; temas internacionais e financeiros; educação; ciência e tecnologia; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; direitos humanos; combate ao tráfico de drogas, terrorismo e temas correlatos; e defesa e manutenção da paz. No adendo assinado foram acrescentados dois novos temas: questões sociais e eliminação da pobreza, e gestão pública.

Na agenda européia do governo Cardoso, constam as visitas realizadas à Inglaterra (1995) Portugal, (1995) Bélgica e Alemanha (1995), França (1996), Itália e Estado do Vaticano (1997), Inglaterra (1997), Portugal (1998), Alemanha (1999), Alemanha (2000) e Espanha (2000), Rússia e Ucrânia (2002), Suécia, Polônia e Eslováquia (2002) Portugal e Inglaterra (2002).⁵¹⁶ Entre as visitas recebidas, constam as do chanceler alemão Helmut Kohl (1995), do Presidente da Hungria e do Presidente da França (1997) do Primeiro-Ministro da Espanha (1997), do Primeiro Ministro da Itália (1998), do Primeiro-Ministro da Holanda (1998), do Primeiro-Ministro da França, Lionel Jospin (2001), do Primeiro-Ministro da Irlanda, Bertie Ahern (2001), do Presidente da Eslováquia, Rudolf Schuster (2001) e do Comissário de Comércio exterior da União Européia, Pascal Lamy (2001), do Primeiro Ministro Britânico Tony Blair (2001), e do chanceler alemão Gerard Shoröder (2002).⁵¹⁷

Com o fim dos regimes comunistas no Leste Europeu, com a queda do Muro de Berlim e a dissolução da União Soviética, da Federação Iugoslava e da Tchecoslováquia, uma nova realidade foi se configurando nas antigas fronteiras socialistas da Guerra Fria.

⁵¹⁴ CARDOSO, Fernando. Discurso em sessão solene na Assembléia Nacional da República da França, Paris. 30 out. 2001. In: *Palavra de Presidente*, vol. 14, 2001. p. 501-504.

⁵¹⁵ ROSSI, Clóvis. Iniciativa reforça nova imagem brasileira. Folha de São Paulo. São Paulo, primeiro caderno, p. 20. Nov 30, 1997.

⁵¹⁶ Ver: GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília, DF, 2005.

Inicialmente, boa parte da política internacional destes países se concentrou, no imediato pós-Guerra Fria, nas relações com os países da Europa Ocidental (sobretudo a Alemanha) e com os Estados Unidos e Japão, fontes de recursos e tecnologia para a reconversão ao capitalismo. Além disso, ocorreu a atração desses países para as estruturas euro-atlânticas (OTAN e União Européia). Mas, ao longo dos anos 1990, os países dessa região foram procurando ampliar sua rede de parcerias, incluindo a América Latina na agenda. O Brasil, que mantinha relações de comércio com os países da região desde o período da Política Externa Independente (anos 1960) e do Pragmatismo Responsável (anos 1970), procurou recuperar, embora sem mostrar muita prioridade, essas relações, após o declínio ocorrido no início dos anos 1990.

Com o fim da URSS e a reconversão da Rússia ao capitalismo, as relações com o Brasil despertaram grande interesse, por serem considerados dois estados pivô (também utilizava-se a terminologia de “países baleia”) e, talvez, porque a decadência da Rússia pós-soviética a aproximaria - nas suas condições estruturais - do Brasil. A diplomacia brasileira firmou acordos de cooperação em diversos domínios, inclusive na área espacial. Embora, conforme Amado Cervo, os acordos refletissem uma nova filosofia, ao utilizarem explicitamente o termo parceria estratégica, o comércio não refletia esse dinamismo diplomático e não havia tido, até 2001, vias substantivas de ações concretas.⁵¹⁸ Tullo Vigevani, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra argumentam que, “deve-se assinalar um aumento substancial do intercâmbio comercial na década de 1990, ainda que pequeno diante da totalidade dos fluxos dos dois países. Da parte brasileira aumentaram substancialmente as exportações de *commodities* agrícolas, principalmente às ligadas ao setor alimentar”.⁵¹⁹

A prioridade da Rússia passou a ser a integração com o mundo capitalista desenvolvido e com seu entorno, administrando as defecções no seu antigo esquema de segurança regional. As crises políticas internas completavam um quadro que não colocava as relações com o Brasil num lugar relevante.⁵²⁰ O traço mais marcante da diplomacia brasileira, no período, em relação à Rússia foi a identificação desta com traços semelhantes ao Brasil, o que marcaria o discurso diplomático brasileiro, ressaltando características como “países-baleia”, com grandes dimensões de população, território, recursos naturais, e, sobretudo, que

⁵¹⁷ Ibid

⁵¹⁸ CERVO, Amado; Clodoaldo Bueno. Op. cit., p. 481.

⁵¹⁹ VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. Op. cit., p. 54.

⁵²⁰ SARAIVA, Mirian. Op., cit., p. 160.

teriam potencial de crescimento na era da globalização.⁵²¹ Nesse sentido, propostas de cooperação nas áreas espacial e nuclear também exerciam atratividade sobre o Brasil, e vários acordos foram assinados durante o governo Cardoso. A possível compra de armamento russo também esteve presente na agenda bilateral, mas não se verificaram avanços concretos.⁵²²

Em 1997 havia sido assinada uma declaração conjunta de criação da Comissão de Alto Nível, mas que apenas teve início efetivo em 2000 (sobretudo em virtude das crises financeiras na Rússia, em 1998-1999), com a visita do vice-presidente Marco Maciel à Rússia (um mês após a ascensão de Vladimir Putin ao poder), que passou a chefiá-la conjuntamente com o Primeiro Ministro Russo Kasyanov, agora como instrumento de consulta. Em uma carta enviada ao presidente brasileiro, em fevereiro de 2000, o então presidente em exercício, Vladimir Putin, mencionava o desejo de receber o vice-presidente Marco Maciel em Moscou no menor tempo possível, para assinar o acordo de parceria e iniciar o diálogo de alto nível.⁵²³ O acordo, assinado em junho de 2000 reafirmava a adesão aos princípios estabelecidos pela Carta da ONU e pela comunidade internacional, e buscava reforçar a cooperação bilateral diante de novos problemas internacionais. A relevância política do acordo, encabeçado pelo vice-presidente brasileiro e pelo primeiro-ministro russo, residia no fato de haver sido estabelecido este instrumento de consulta apenas com EUA, China, França e Ucrânia, países considerados estratégicos para a política externa russa.⁵²⁴

Em dezembro de 2001, ocorreu a visita do primeiro-ministro russo ao Brasil e em janeiro de 2002, Fernando Henrique Cardoso realizou uma viagem à Rússia, acompanhado de uma comitiva empresarial, durante a qual o governo Russo declarou apoio ao ingresso do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança. Na ocasião, Fernando Henrique Cardoso lembrou o aumento do comércio entre os países em 2001 e ressaltou a importância da Rússia na cooperação bilateral, sobretudo no campo tecnológico, enumerando as recentes mostras de cooperação e ressaltando os interesses comuns entre Brasil e Rússia na estrutura das relações internacionais pós-Guerra Fria. Conforme Cardoso,

“Meu diálogo com o Presidente Putin é facilitado pelas afinidades entre o Brasil e Rússia. Somos países continentais, multiétnicos, pluralistas, com uma reconhecida tradição diplomática e que compreendem o mundo segundo os

⁵²¹ Ibid., p. 161.

⁵²² BACIGALUPO, Graciela. As relações russo-brasileiras no pós-Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano/vol. 43, n. 02, p. 59-86, 2000, p. 74.

⁵²³ Ibid., p. 68.

⁵²⁴ Ibid., p. 67.

princípios da democracia, da proteção aos direitos humanos, do desenvolvimento sustentável, do respeito ao Direito Internacional. Os acontecimentos de 11 de setembro tornaram ainda mais necessário o fortalecimento do diálogo entre o Brasil e a Rússia. Defendemos uma ordem multipolar, que se oriente segundo a igualdade entre os Estados e valorize o papel das Nações Unidas. (...) O Presidente Putin e eu partilhamos o entendimento de que a agenda internacional não deve ser monopolizada pelos temas da paz e da segurança, por relevantes que estes sejam. Outras questões são igualmente cruciais para a conformação de uma ordem mais simétrica e solidária”.⁵²⁵

Embora a Rússia tenha alcançado o status de parceria estratégica, a instabilidade política e econômica do país dificultaram esforços adicionais de cooperação. Conforme Mirian Saraiva, durante a década de 1990 e início da década de 2000, “a idéia de aproximação de uma Rússia com características parecidas ao Brasil atuou mais como elemento potencial do que concreto. Começou a tomar corpo em 1994 e, apenas em 2000, materializou-se na formação dessa comissão”.⁵²⁶

Com os países do Leste Europeu, o governo Fernando Henrique deu continuidade à política desenvolvida desde os tempos da presidência de Itamar, de estabelecer acordos de comércio e cooperação, assinados com a Bulgária (1993), Romênia e República Tcheca (1994), Polônia (1995) e com a Eslovênia (1997), observando-se também visitas de autoridades desses países ao Brasil. Já em 2002, foi criado o Fórum Mercosul-Visegrad (grupo formado em 1991 por Hungria, Polônia, República Tcheca e Eslováquia) com o objetivo de aproximação acadêmica e política entre os dois grupos de países.⁵²⁷

Em síntese, o continente europeu, para os formuladores da política externa brasileira no período, constituía uma opção dentro do quadro estratégico de reordenamento das relações internacionais pós-Guerra Fria. Fonte de recursos e tecnologia, chegou a superar os Estados Unidos nas relações comerciais e servia como um contraponto importante à hegemonia americana. Se as relações regionais Mercosul-União Européia enfrentavam dificuldades para avançar, sobretudo na questão comercial, e mantinham compasso de espera, foi nas relações bilaterais que o Brasil procurou, simultaneamente se “desamarrar” do Mercosul e negociar

⁵²⁵ CARDOSO, Fernando. Discurso por ocasião da Cerimônia de assinatura de atos – Moscou/Rússia, 14 jan. 2002. In: *Palavra de Presidente*, vol. 15, 2002. p. 40-41.

⁵²⁶ SARAIVA, Mirian. Op., cit. P. 162.

⁵²⁷ SARAIVA, Mirian. Op., cit. P. 160.

outras pautas de interesse da política externa brasileira, como o apoio a candidatura no Conselho de Segurança.

Verifica-se também que, se no primeiro mandato de FHC a agenda com a Europa foi essencialmente econômica (comércio e investimentos nas privatizações). A partir do segundo mandato e, sobretudo, das transformações da matriz da política externa brasileira na virada do século, a agenda ganha um conteúdo político, na defesa da multipolaridade, na crítica ao unilateralismo americano e nos temas da paz e do desenvolvimento. Assim, os principais temas de interesse da diplomacia de Cardoso na Europa, além dos temas da integração acima tratados, consistiam em atração de investimentos, mostrar uma nova imagem do Brasil, com avanços no campo da democracia e com estabilidade econômica, construir uma agenda comum na defesa da multipolaridade e dos regimes internacionais, bem como receber apoio da Europa na candidatura do Brasil para o Conselho de Segurança da ONU.

5.2 - Relações Brasil-Ásia: a nova fronteira da diplomacia brasileira

A Ásia constitui o epicentro das transformações econômicas internacionais nas duas últimas décadas. Esse desenvolvimento econômico vem sendo acompanhado da manutenção de formas *sui generis* de política interna e de transformações políticas no meio internacional. Verifica-se, por um lado, durante a década de 1980 e 1990, a desconfiguração das antigas compartimentalizações oriundas da Guerra Fria e, por outro, a manutenção de alguns dos seus elementos. Como elemento subjacente, cresce a influência econômica e política asiática, embora ainda marcada por diversas fragilidades. No início dos anos 1990, a visão comum entre os analistas era de que o surto de crescimento da Ásia tinha diferenças de fases entre os países, e pode ser dividido em grandes conjuntos:

“a) o Japão, hoje o maior centro financeiro do mundo e, cada vez mais, o país mais inovador em tecnologia militar; b) os quatro tigres ou dragões do Leste Asiático, as economias recém industrializadas de Cingapura, Hong Kong, Formosa e Coréia do Sul, das quais as duas últimas têm populações e territórios maiores do que as duas cidades-estados, mas todas desfrutam de um crescimento provocado pelas exportações em décadas recentes; c) os estados do Sudeste asiático, maiores, da Tailândia, Malásia e Indonésia que, estimulados pelos investimentos estrangeiros (principalmente japoneses) estão se dedicando à manufatura, montagem e exportação - havendo dúvidas quanto à inclusão das Filipinas neste grupo; d) finalmente, as atrofiadas e

empobrecidas sociedades comunistas do Vietnã, Camboja e Coréia do Norte, bem como a isolacionista Myanmar”.⁵²⁸

Para explicar a articulação das economias asiáticas e a liderança japonesa, os economistas invocavam a imagem dos gansos voadores, sendo o Japão o ganso líder e a China parecendo correr paralelo a este esquema. Pelas suas características estruturais, em relação ao Japão, a China compete pela liderança; em relação aos países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ANSEA), compete pela divisão internacional do trabalho e, após as crises asiáticas da década de 1990, foi assumindo o papel de epicentro no desenvolvimento econômico asiático.

Nesse contexto, a política externa brasileira passou a visualizar a Ásia como um espaço importante, pelo tamanho de seus mercados, de possuir capital e tecnologia de ponta, três importantes fatores de interesse da política externa brasileira e que poderiam substituir as tradicionais parcerias européia e norte-americana. Já o Brasil suscitava interesses na Ásia por ser considerado importante fonte de matérias-primas e alimentos, o que geraria uma relativa complementaridade. No plano político, a política externa brasileira passou a atuar com o objetivo de ampliar o relacionamento com os pólos regionais, sobretudo numa ordem internacional que estava em processo de reconfiguração, e a Ásia passou a ser considerada prioritária na negociação com os pólos europeu e norte-americano. Se, até os anos 1970 as relações do Brasil com o continente asiático se restringiam basicamente ao Japão, crescentemente as relações foram se ampliando para a China, Coréia do Sul e, depois, para os países do Sudeste Asiático.⁵²⁹

Assim, nos anos 1990, a Ásia foi sendo definida como prioritária na agenda da política externa brasileira, em função de seu potencial cooperativo e das possibilidades de incremento comercial. Conforme Henrique Altemani de Oliveira,

“Esse reposicionamento brasileiro apresentava um duplo interesse. De um lado, foi motivado pela perspectiva de se associar a uma região que se apresentava como um modelo de desenvolvimento econômico e científico-tecnológico, com potenciais possibilidades de complementaridade ou parcerias. De outro, era um espaço que, politicamente, atendia aos objetivos brasileiros de relacionamentos

⁵²⁸ KENNEDY, Paul. *Preparando-se Para o Século XXI*. Rio de Janeiro: Campus, 1991. p. 200.

⁵²⁹ OLIVEIRA, Henrique Altemani. O Brasil e a Ásia. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 170.

bilaterais e de posições similares nos fóruns multilaterais, de forma a garantir as diretrizes brasileiras de autonomia e diversificação de parcerias”.⁵³⁰

No discurso de posse, em 1995, Fernando Henrique Cardoso definia a Ásia como uma de suas prioridades de política externa, visitando a China, a Malásia e o Japão no primeiro mandato e realizando as visitas históricas a Seul, Dili e Jacarta no segundo mandato. Na revitalização das relações com a Ásia, ocorreram, nos anos 1990, importantes modificações. O Japão, principal parceiro comercial até então, foi perdendo espaço para as relações com a China, Coréia do Sul e os países da Asean, que foram significativamente ampliadas. No caso da Asean, houve uma ampliação das relações comerciais, em especial das importações brasileiras, e uma tentativa de associação com o Mercosul, cujo secretário-geral da Asean, Rodolfo Severino, visitou o Brasil, em 1997, e defendia uma associação política entre o Mercosul e a Asean, como base para uma futura área de livre comércio.⁵³¹

A Apec também constituía área de interesse da política externa brasileira. No conjunto, os países da Apec (sobretudo Japão, Chile e China) figuravam como os principais parceiros comerciais do Brasil. Desde a formação da Apec, o Brasil costuma acompanhar suas reuniões. Excepcionalmente, na última cúpula em Osaka (Japão), em novembro de 1995, o governo brasileiro não enviou representantes. Por não ter acesso direto ao Pacífico, o Brasil não poderia integrar o grupo, como Chile, México e Peru, mas poderia participar como observador, sem direito a voto, mas podendo se pronunciar.⁵³²

Entretanto, a crise asiática alterou as relações regionais América Latina-Ásia, gerando fragilidades. Em julho de 1997 teve início, na Tailândia, a crise financeira asiática, que, inicialmente, se estendeu pelo sudeste da Ásia, atingindo Filipinas, Indonésia e Malásia. Em outubro, um ataque especulativo ao dólar de Hong Kong provocou queda nas bolsas de todo o mundo e a Coréia do Sul teve de recorrer ao FMI, enquanto o Brasil adotava medidas contra a desvalorização do Real. Conforme Lee Jae-Seung, a crise financeira abalou uma série de certezas no âmbito do Consenso de Washington, forçando países do Leste Asiático e da América Latina a reavaliarem seus modelos de desenvolvimento e exercerem uma crítica a

⁵³⁰ Ibid., p. 177-178

⁵³¹ Ibid., p. 179

⁵³² PINHEIRO, Daniela. Brasil tem sido grande parceiro. Folha de São Paulo. São Paulo, segundo caderno, p. 15, 10 mar. 1996.

um modelo único de globalização.⁵³³ Para o representante do Instituto de Relações Exteriores e Segurança Internacional coreano,

“A Ásia do Leste deu-se conta de que não pode confiar totalmente nos EUA ou no Ocidente da próxima vez que enfrentar problemas. A Ásia do Leste sente com clareza que as instituições multilaterais nas quais se dispunha antigamente a confiar já não são infalíveis. Ademais, os EUA e as lideranças européias não têm logrado promover novas ondas de liberalização multilateral”.⁵³⁴

Conforme Lee Jae-Seung, a crise financeira trouxe um retrocesso de curto prazo à integração regional, mas, a longo prazo, também reforçou a identificação regional e o processo de regionalização. Os setores industriais, sobretudo, exigiram mais protecionismo diante da globalização e o reforço regional, sobretudo para atrair investimentos, negociar a liberalização e instituir mecanismos de diminuição dos riscos financeiros, tendeu a ganhar mais peso diante da globalização. As crises financeiras revelaram, também, as latentes tendências nacionalistas e, no Leste Asiático, barreiras tarifárias e não-tarifárias foram reforçadas, sendo que os países da Asean optaram por proteger suas indústrias durante a crise asiática, o que provocou, inicialmente, uma fragilização da regionalização e, em seguida, a procura por intensificar laços com outras regiões.⁵³⁵

Já para Henrique Altemani de Oliveira, a crise asiática pode ser considerada o momento de inflexão das políticas regionais asiáticas, a partir do momento em que passou a exigir maior capacidade de atuação regional para o encaminhamento de soluções para a crise e as fragilidades geradas.⁵³⁶ Nesse contexto, começaram a se fortalecer as propostas de interligação e concertação política entre a América Latina e os países asiáticos. O Fórum de Cooperação América Latina Leste Asiático (Focalal) teve início em setembro de 1999, com uma reunião de altos funcionários, em Cingapura. Os encontros prosseguiram, com a segunda reunião de altos funcionários, em agosto de 2000, em Santiago do Chile, e a primeira reunião de Ministros das Relações Exteriores em março de 2001. Conforme Henrique Altemani de Oliveira, o Focalal, muito mais do que a ASEM, configura um alto conteúdo simbólico ao procurar aprofundar as relações da Ásia com a América Latina sem a presença dos Estados

⁵³³ JAE-SEUNG, Lee. Parcerias inter-regionais numa era de globalização: problemas e perspectivas. In: FUJITA, Edmundo (org). *O Brasil e a Ásia no século XXI: ao encontro de novos horizontes*. Brasília: IPRI, 2003, p. 55.

⁵³⁴ Ibid., p. 59.

⁵³⁵ Ibid., p. 55- 56

⁵³⁶ OLIVEIRA, Henrique Altemani. Perspectivas multidimensionais entre a América Latina e a Ásia. In: FUJITA, Edmundo (org). *O Brasil e a Ásia no século XXI: ao encontro de novos horizontes*. Brasília: IPRI, 2003, p. 45.

Unidos. Tanto o ASEM como o Focalal têm como base os países da Asean, mas foi necessária a articulação com Japão, Coréia do Sul e China (Asean + 3) para aumentar a atratividade nas negociações inter-regionais, tanto com a Europa quanto com a América Latina.⁵³⁷ Conforme Oliveira,

“Dessa forma, a aproximação da Ásia do Leste-América Latina tende a ser um canal de reforço mútuo dos interesses de ambos os parceiros. Para a Ásia, representa um esforço para não ficar fora do Mercosul ou da América Latina, principalmente se o processo Alca avançar. E, para a América Latina, além de reforçar sua negociação nas propostas da Alca, representa também a possibilidade de um maior acesso ao mercado e aos investimentos asiáticos”.⁵³⁸

Entretanto, conforme Altemani de Oliveira escreveu em outro trabalho, o Focalal representou uma realidade política e econômica muito limitada quando comparada com outros processos regionais, já que tanto América Latina como os países do Leste Asiático têm dado prioridade às relações com os centros desenvolvidos, como Europa e Estados Unidos.⁵³⁹

Com o Japão, ocorreu um arrefecimento das relações desde os anos 1980. O Japão reorientou seus investimentos para os países asiáticos com mão de obra barata e as novas técnicas de produção diminuíram a demanda por matérias-primas.⁵⁴⁰ O Japão manteve-se distante do processo de privatização brasileira, e as relações com o país foram perdendo importância para o Brasil. A estagnação japonesa, por um lado, e a crise econômica brasileira, que mantinha uma visão negativa para os investidores, foram afastando os interesses do Japão no Brasil. A perda de importância do Japão no sistema internacional, nos anos 1990, também teve reflexos na política externa brasileira, que passou a explorar novas oportunidades na China, Índia e Sudeste asiático. Apesar disso,

“Do ponto de vista econômico, mantendo-se o Japão como grande mercado e potência industrial, para o Brasil continuou relevante como possível investidor e como país com potencial de cooperação em projetos necessários ao desenvolvimento. O equilíbrio macroeconômico e a estabilidade alcançada no governo FHC transmitiram alguma confiança às empresas japonesas, que passaram a desenvolver em parceria com o Brasil novos projetos, com destaque para a área de meio ambiente, no desenvolvimento de combustível

⁵³⁷ Ibid., p. 40.

⁵³⁸ Ibid., p. 46.

⁵³⁹ Id. O Brasil e a Ásia. Op. cit., p. 181.

⁵⁴⁰ CERVO, 2002, p. 480.

ecologicamente correto, na área sucro-alcooeira, para o setor automobilístico”.⁵⁴¹

Além disso, as tradicionais formas de cooperação com o Japão, dirigidas à área social e de infra-estrutura, como saneamento básico, foram mantidas, além da alocação de recursos, em alguns casos a fundo perdido, para hospitais, escolas, bem como a viabilização de projetos estaduais e municipais. Conforme Tullo Vigevani, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra, argumentam, “Muito importante nas relações bilaterais tem sido a migração temporária ou permanente para o Japão de nipo-brasileiros, constituindo-se no terceiro maior contingente de brasileiros no exterior e, como consequência, aumentaram as remessas de dinheiro para suas famílias no Brasil”.⁵⁴²

A estagnação nas relações Brasil-Japão já havia sido identificada no início do governo Fernando Henrique Cardoso, como um processo que já estava em andamento. Em maio de 1995, o ex-presidente José Sarney defendia uma reaproximação do Japão. Conforme Sarney, os japoneses pensavam que o Brasil não vinha se empenhando muito em desenvolver e ampliar relações, julgando que os nipônicos estão envolvidos no seu projeto asiático, onde não existe lugar para a América Latina. Conforme Sarney “As nossas relações com o Japão caíram a um nível de amor velho. Não se vêem, não se visitam, só telefonemas no Natal e no aniversário, e as intimidades virtuosas caíram em desuso.”⁵⁴³ José Sarney lembrava que, naquele ano, seriam comemorados cem anos do estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e Japão, estabelecido em 5 de novembro de 1895:

“Mas a verdade é que devemos dar uma sacudidela nesse relacionamento. O Brasil tem de colocar o Japão entre suas prioridades, investir nesse relacionamento, consolidar confianças. O Brasil vai precisar nos anos vindouros, cada vez mais, de créditos para financiar o seu desenvolvimento. E o Japão está cada vez com mais disponibilidade de recursos e em busca de áreas seguras de aplicação. Este ano do Centenário do Tratado da Amizade Brasil-Japão pode ser um grande ‘gancho’ para acordar da sonolência em que os dois países estão administrando suas relações”.⁵⁴⁴

Em março de 1996, Fernando Henrique Cardoso visitou o Japão, no quadro das comemorações do centenário do estabelecimento de relações diplomáticas. No encontro, o primeiro-ministro japonês, Ryutaro Hashimoto, pediu para o presidente brasileiro que

⁵⁴¹ VIGEVAANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. Op. cit., p. 54.

⁵⁴² Ibid., p. 55.

⁵⁴³ SARNEY, José. Japão e Brasil, saquê e quimono. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 02, 26 maio 1995.

solicitasse uma reunião conjunta do Japão com o Mercosul. Na reunião com Hashimoto, Cardoso discutiu também a posição dos dois países sobre a ONU. O presidente brasileiro aproveitou para solicitar ao Japão a participação do Brasil, com status de observador, na Apec (Asian Pacific Economic Cooperation), a associação para cooperação econômica dos países do Pacífico. Na reunião, da qual participaram ministros brasileiros e japoneses, o governo Cardoso defendeu seu regime automotriz, que vinha sendo criticado pelo governo japonês.⁵⁴⁵ Os japoneses também vinham mostrando insatisfação com a forma que foi conduzida a preparação da viagem, considerada com poucos resultados práticos. E não concordaram com o destino de dinheiro que haviam emprestado recentemente ao governo brasileiro, pois o Banco do Brasil tinha a intenção de emprestá-lo cobrando juros maiores do que os tomados com os japoneses. De fato, os investimentos anunciados já eram antigos projetos em andamento.⁵⁴⁶ Durante a visita, Fernando Henrique ressaltou as privatizações como oportunidades de investimento, as relações de imigração, e o histórico de aproximação desde os anos 1980. Cardoso mostrava as oportunidades no Brasil:

“Estamos prosseguindo firmes na desestatização, seja através da privatização de empresas controladas pelo Estado, seja através da abertura de monopólios, antes reservado ao setor estatal. É um processo complexo, que demanda cuidados, transparência e sentido de objetivos. Não somos um pequeno país que está privatizando algumas poucas empresas deficitárias ou mal geridas. Somos uma grande nação que tem um imenso patrimônio público, constante de algumas empresas de porte gigantesco e extraordinário potencial, que cumpriram – e algumas seguem cumprindo – um papel fundamental no desenvolvimento brasileiro”.⁵⁴⁷

A visita revelava que tinha baixa densidade política, com os discursos do presidente brasileiro voltados para temas econômicos e tentando fazer uma aproximação com o “liberalismo” japonês. Em um de seus discursos, afirmaria que,

“Temos uma política externa que busca maximizar os benefícios trazidos por nossas parcerias tradicionais e ampliar nossa presença em todo o mundo, particularmente a Ásia. (...) Estamos fazendo o que era preciso fazer: estabilizar, crescer, abrir nossa economia, de forma competitiva, à economia mundial e aos fluxos de capitais produtivos e de tecnologias indispensáveis ao

⁵⁴⁴ Ibid.

⁵⁴⁵ RODRIGUES, Fernando. Japão propõe um acordo de associação com o Mercosul. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 04, 15 mar. 1996.

⁵⁴⁶ RODRIGUES, Fernando. FHC enfrentará desconfiança do Japão. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 14, 10 mar. 1996.

⁵⁴⁷ CARDOSO, Fernando. Discurso em sessão solene que contou com a participação de parlamentares das câmaras dos conselheiros e dos deputados, 14 mar.1996 . In: *Palavra de Presidente*, vol. 3, 1996. p. 248.

nosso desenvolvimento. Por isso, o Brasil é hoje, e será sempre, um parceiro confiável e responsável, um parceiro capaz de colocar suas relações com o Japão em um novo patamar. Porque o Japão tem um papel fundamental a desempenhar no desenvolvimento brasileiro e na consolidação de rumo positivo que tomamos. E porque o Brasil oferece ao Japão uma parceria singular e privilegiada nesse mundo globalizado.”⁵⁴⁸

A cooperação com o Japão não evitava que nas disputas comerciais houvesse conflitos. Como exemplo, pode ser citada a queixa do Japão contra o Brasil na OMC a respeito das cotas tarifárias que o Brasil impunha contra importação de carros de fábricas que não tivessem plantas instaladas no país.⁵⁴⁹ Apenas duas semanas após a visita de Cardoso ao Japão, foi anunciado que o país asiático acionaria o Brasil na OMC, por causa do índice de nacionalização de autopeças brasileiro.⁵⁵⁰

O Brasil recebeu a visita de Ryutaro Hashimoto, primeiro-ministro do Japão, em agosto de 1996. O governo brasileiro não conseguiu convencer o Japão a desistir de apresentar uma reclamação formal, junto à OMC, contra o regime automotivo - apesar das expectativas contrárias, embora tenha-se encaminhado para um acordo, sobretudo com os investimentos das montadoras japonesas no Brasil. Ainda foi divulgado que muitos dos financiamentos obtidos na última década estavam à disposição do Brasil, mas o país não acessava os empréstimos ou por falta de documentação ou de contrapartida.⁵⁵¹ Durante o encontro com o primeiro-ministro japonês, Ryutaro Hashimoto, o presidente Fernando Henrique Cardoso foi quem assumiu compromissos. Disse que as consultas formais sobre o tema iriam prosseguir, e que o regime brasileiro iria se compatibilizar, paulatinamente, às regras da OMC. Conforme o presidente brasileiro afirmou no encontro,

“Falo de uma intensificação sem precedentes no número de visitas e missões voltadas para campos específicos, substantivos das nossas relações – diálogo político, os investimentos, a cooperação financeira e a cooperação técnica. Falo de contratos específicos como o que a Petrobrás assinou com empresas japonesas para a construção de uma plataforma de exploração submarina. Falo das decisões da Honda e da Toyota de investir na produção de automóveis no

⁵⁴⁸ CARDOSO, Fernando. Discurso por ocasião do jantar oferecido pelo primeiro ministro do Japão, Ryutaro Hashimoto, 14 mar.1996. In: *Palavra de Presidente*, vol. 3, 1996. p. 255-256.

⁵⁴⁹ MARIN, Denise. Japão vai à OMC contra MP dos carros. Folha de São Paulo, São Paulo, Segundo Caderno, p. 01, 31 jul. 1996.

⁵⁵⁰ JAPÃO vai acionar a OMC contra o Brasil. Folha de São Paulo, São Paulo, Segundo Caderno, p. 11, 28 mar. 1996.

⁵⁵¹ MARIN, Denise; GAZIR, Augusto. FHC não convenceu primeiro-ministro a desistir de apresentar reclamação formal contra a cota tarifária. Folha de São Paulo, São Paulo, Segundo Caderno, p. 04, 27 ago. 1996. RODRIGUES, Fernando. Brasil não recebe empréstimo aprovado. Folha de São Paulo, São Paulo, Segundo Caderno, p. 04, 27 ago. 1996.

Brasil, aproveitando a consolidação do mercado automobilístico brasileiro. (...) Tivemos, há pouco, nas consultas que realizamos sobre a questão do regime automobilístico brasileiro, uma prova de maturidade e abrangência de nossas relações. Chegamos a um compromisso equilibrado, que expressa nossa capacidade de entendimento e visão do futuro, além da disposição de atender aos objetivos do sistema multilateral de comércio.⁵⁵²

No final de maio e início de junho de 1997, o imperador japonês Akihito veio ao Brasil, onde visitou os Estados do Pará, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Brasília. Durante sua permanência, o Imperador visitou as comunidades japonesas, bem como autoridades brasileiras. A viagem do Imperador continha um valor simbólico, pois significava o interesse pela retomada de um relacionamento mais consistente com o Brasil.⁵⁵³

A relativa apatia nas relações entre Brasil e Japão começou a se alterar lentamente a partir da crise asiática de 1997 e do processo de negociação da Alca, no qual os japoneses tinham preocupações de serem excluídos dos mercados latino-americanos, além da disputa com a China pela liderança na região. Nesse sentido, o Brasil foi identificado como líder do processo de integração da América do Sul e um importante interlocutor. O Japão, por sua vez, financiou parte considerável dos encontros do Focalal, pensado como um instrumento de coordenação de políticas com a Ásia e a América Latina.⁵⁵⁴ Para o governo brasileiro, também haveria o interesse de articulação de apoio mútuo à ampliação do Conselho de Segurança da ONU, ao qual, na presente pesquisa, não foram encontradas referências. Trabalha-se com a hipótese de que o Japão procurou manter mais discrição na campanha ao Conselho de Segurança, porque já tinha o apoio dos Estados Unidos, e não evitava levantar a oposição da Coreia do Sul e da China à sua candidatura. Já durante o governo Lula, por ocasião da visita do primeiro ministro Koizumi ao Brasil, em setembro de 2004, constou de uma declaração final o apoio mútuo dos dois governos em relação ao conselho. E, em 2005, o Brasil articulou o G-4 (envolvendo Índia, Alemanha, Brasil e Japão) para apoio mútuo na candidatura ao Conselho de Segurança. O Japão participava inicialmente, mas, em janeiro de 2006, formalizou sua retirada.

⁵⁵² CARDOSO, Fernando. Discurso por ocasião do almoço em homenagem ao primeiro-ministro do Japão, Senhor Ryutaro Hashimoto no Palácio do Itamaraty-Brasília, 26 ago.1996. In: *Palavra de Presidente*, vol. 4, 1996. p. 183.

⁵⁵³ A AGENDA do imperador Akihito no Brasil. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 08, 31 mai. 1997.

⁵⁵⁴ OLIVEIRA, Henrique Altemani. O Brasil e a Ásia. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 170.

Ao longo dos anos 1990, o Japão foi sendo substituído pela China como o principal foco de interesses do Brasil na Ásia. Ainda no governo Itamar Franco, em maio de 1993, antecipando em alguns meses a visita do presidente chinês Jiang Zemin, o futuro primeiro-ministro da China visitou o Brasil e, na nesta ocasião, firmou o conceito de parceria estratégica sino-brasileira. Conforme Cabral Filho, este conceito desenvolveu-se tendo como base a concepção de Deng Xiaoping que, numa conversa em dezembro de 1988, com o primeiro-ministro Rajiv Ghandi sobre a nova ordem internacional, evocava o papel do Brasil na estruturação de uma ordem baseada no progresso das nações e na solução pacífica dos conflitos. Ainda em 1993, o Presidente Jiang Zemin, em visita ao Brasil, reafirmou os conceitos e a visão comum das transformações do sistema pós-Guerra Fria.⁵⁵⁵

Assim, as relações entre o Brasil e a China foram qualificadas de parceria estratégica nos anos 1990 e ocorreu a cooperação tecnológica nas áreas de lançamento de satélites, energia, indústria pesada e aproximação no campo da política internacional.⁵⁵⁶ Observa-se que as relações com a China tiveram um expressivo crescimento ao longo dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, alcançando, em 2002, a posição de segundo parceiro comercial do Brasil. As exportações brasileiras para a China duplicaram durante os mandatos de FHC. Conforme Tullo Vigevani, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra, argumentam,

“As relações com a China tiveram incremento expressivo, crescendo em importância nos oito anos de FHC e alcançando em 2002 a significativa posição de segundo *partner* comercial do Brasil. O significado desse desenvolvimento é abrangente, não apenas econômico, mas político e estratégico. Essa relação, do ponto de vista brasileiro, concretiza as idéias de universalismo, *global player* e *global trader*”.⁵⁵⁷

Além das feiras de negócios de empresas brasileiras, que foram realizadas na China e vice-versa, o Brasil procurava se apresentar como interlocutor global, buscando maximizar vantagens em diferentes áreas, como de ciência e tecnologia, e nesse sentido, ganhava destaque, na relação com a China, a cooperação bilateral no desenvolvimento de tecnologia de satélites. O protocolo de cooperação para pesquisa espacial, no âmbito do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 1982, rendeu seus primeiros frutos quando pôs em

⁵⁵⁵ CABRAL FILHO, Severino. O Brasil e a China: relação de cooperação para o século XXI. Câmara de Comércio Brasil China. Disponível em http://www.ccibc.com.br/pg_dinamica/bin/pg_dinamica.php?id_pag=58, Acesso em 12 set. 2007.

⁵⁵⁶ CERVO, Amado, BUENO, Clodoaldo. Op., cit., p. 481.

⁵⁵⁷ VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. Op. cit, p. 53

órbita o primeiro satélite sino-brasileiro *Cbers* de uma série de quatro, previsto na cooperação entre os países.⁵⁵⁸ Lançado em Taiyuan, interior da China em outubro de 1999, o primeiro satélite sino-brasileiro de recursos terrestres seria considerado um marco nessa cooperação. Conforme afirmava o governo brasileiro,

“No plano asiático, merece menção a celebração do 25º aniversário do estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e China. O lançamento do satélite sino-brasileiro de sensoriamento remoto *CBERS-1* reafirmou a importância do acordo de cooperação espacial com esse país. Merecem destaque, ainda, o diálogo bilateral em matéria de direitos humanos e a participação brasileira nas cerimônias de transferência de soberania de Macau para a China. Com o Japão, estreitaram-se e diversificaram-se os tradicionais laços de cooperação. A realização da VIII Reunião Conjunta do Comitê de Cooperação Econômica Nipo-Brasileira, em Tóquio, desempenhou importante papel na dinamização das relações bilaterais”.⁵⁵⁹

De acordo com Tullo Vigevani, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra, o Brasil manifestou claramente seu apoio, sendo um dos primeiros a fazê-lo, à entrada da China na OMC, e as negociações desenvolveram-se no sentido de adaptar as preferências bilaterais às regras da organização, o que implicou concessões recíprocas entre China e Brasil. Com a entrada da China na OMC, em dezembro de 2001, tentou-se esboçar coordenação de políticas na organização, em razão das características comuns entre os dois países em desenvolvimento, tão ressaltadas nos discursos governamentais. Entretanto as diferentes inserções na economia mundial não permitiram uma coordenação mais consistente.⁵⁶⁰

A primeira visita do Presidente Cardoso para um país asiático foi a China. Na ocasião o governo chinês declarou apoio à candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU, com uma ampliação do número de países em desenvolvimento. Em troca, o presidente brasileiro ofereceu seu apoio ao ingresso da China na OMC, principal pleito da política externa chinesa. “Nenhuma organização que trate de comércio pode ter pretensões de universalidade sem a participação da China”, declarou FHC em palestra na Academia de Ciências.⁵⁶¹ As idéias das “grandes nações” e o conceito de “parcerias estratégicas” também figuravam nos discursos de Fernando Henrique,

⁵⁵⁸ Ibid. p. 54

⁵⁵⁹ BRASIL. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. 2000.

⁵⁶⁰ VIGEVAANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. Op. cit, p. 53.

⁵⁶¹ SALOMON, Marta. China apóia Brasil em conselho da ONU. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 8, 14 dez. 1995.

“Dentro do universo dos países em desenvolvimento, pertencemos a um grupo reduzido de nações que combinam grande extensão territorial, população expressiva, uma economia diversificada e de escala. Somos também pólo de dinamismo econômico em nossas regiões, temos uma presença comercial de caráter global e, mais importante, nossa capacidade de atuação política extravasa a órbita regional para adquirir uma verdadeira projeção mundial.”⁵⁶²

“Para ilustrar a solidez do relacionamento bilateral, o vice-Primeiro-Ministro Zhu Rongji cunhou a expressão ‘parceria estratégica’, que exprime, com precisão, o tipo de relação que o Brasil e a China, dois grandes países em desenvolvimento, vêm mantendo há 21 anos.”⁵⁶³

Na época, em artigo, o embaixador do Brasil na China, João Augusto de Médicis, lembrava que o conceito de parceria estratégica vinha dos chineses, pois assim se referia o vice-primeiro-ministro Zhu Rongji às relações com o Brasil. Afirmava propriedade dessa formulação que refletia coincidências numa gama complexa e variada de temas da agenda internacional e a convicção de que a cooperação entre os “dois maiores países em desenvolvimento” poderia agregar impulso substancial ao crescimento econômico de ambas nações. Lembrava do gesto do presidente Jiang Zeming, que privilegiou o Brasil como o primeiro país a ser por ele visitado na condição de chefe de Estado, e de que seis dos sete membros da cúpula política dirigente chinesa estiveram no Brasil num espaço de três anos. Mas lembrava que o comércio bilateral, contudo, ainda estava muito aquém do diálogo político. Concluindo, o embaixador previa que,

“Com condições reais para ocupar um espaço cada vez mais relevante no mundo pós-Guerra Fria, é importante que Brasil e China aproveitem as oportunidades que se lhes estão abrindo no processo atual de mundialização da economia para, com o peso que representa o somatório de sua parceria, propugnar por uma economia mundial mais justa e pela superação dos entraves com que ainda se confrontam, juntamente com a grande maioria dos países, no caminho para o desenvolvimento.”⁵⁶⁴

A parceria se desenvolvia também nas questões políticas. O Brasil aceitava a posição do governo chinês na questão do Tibete, de ver o assunto como um “problema interno” da China. Tal posição ficou evidenciada quando, em 1997, o deputado federal Fernando Gabeira

⁵⁶² CARDOSO, Fernando. Conferência Intitulada o cenário internacional no ano 2000: o papel do Brasil e da China, na Academia Chinesa de Ciências Sociais. Pequim/China. 13 dez. 1995.. In: *Palavra de Presidente*, vol. 2, 1995. p. 747.

⁵⁶³ CARDOSO, Fernando. Pronunciamento no encerramento do Seminário Brasil-China, uma parceria estratégica. Xangai/China. 16 dez. 1995.. In: *Palavra de Presidente*, vol. 2, 1995. p. 760.

(PV-RJ), na organização de um Comitê Parlamentar Brasil-Tibete, reclamava que o Itamaraty havia relutado em conceder o visto de entrada do Dalai Lama Samdhong Rinpoche. Quando da visita de Rinpoche ao Brasil, Gabeira afirmou que o Itamaraty não quis marcar nenhum encontro oficial de Rinpoche com diplomatas ou autoridades brasileiras e o próprio deputado concebia difícil uma atuação do governo federal a favor do Tibete, devido às relações Brasil-China. A posição brasileira se assemelhada à norte-americana, cujo presidente Bill Clinton recebeu o Dalai Lama na Casa Branca, mas na sala do vice-presidente Al Gore, para dar um ar de encontro casual.⁵⁶⁵ Nesse sentido, em 1999, o encontro do presidente Fernando Henrique Cardoso com o líder espiritual do budismo tibetano, o 14º Dalai Lama, Tenzin Gyatso, causou surpresa e desagradou ao governo chinês, e a embaixada chinesa no Brasil preparou um relatório para seu governo sobre o fato. O encontro de Cardoso com Dalai Lama, de caráter informal na casa do senador Antonio Carlos Magalhães, gerou protestos da diplomacia chinesa no Brasil. O 3º secretário da Embaixada da China, Zhu Qing Qiao, disse que o Itamaraty conhecia a posição do governo chinês contra qualquer contato de autoridades brasileiras com o Dalai Lama, que afirmou, “Nós já manifestamos ao Itamaraty nossa posição muito claramente, a nossa oposição a qualquer encontro oficial de autoridade brasileira com o Dalai Lama”.⁵⁶⁶

Em abril de 2001, Jiang Zemin, visitou rapidamente o Brasil, em uma viagem de 12 dias que o presidente chinês fazia pela Argentina, Chile, Cuba, Uruguai e Venezuela, durante a qual o presidente chinês previa assinar cerca de 20 acordos comerciais e de promoção de investimentos. No encontro, Cardoso e Jiang discutiram a ampliação da relação dos dois países, abordando temas como a situação política e econômica da América Latina e da Ásia, a diversificação da parceria científica dos dois países e o fortalecimento da cooperação tecnológica. Apesar de o Brasil ser o principal parceiro econômico da China na América Latina, o presidente FHC e o presidente chinês não assinaram nenhum acordo comercial.

O presidente Fernando Henrique Cardoso falou, durante discurso, de um aprofundamento das relações econômicas entre os dois países. Segundo Cardoso, seria ganho para a economia mundial e um acréscimo de peso aos esforços de defesa dos interesses dos

⁵⁶⁴ MÉDICIS, João Augusto. Uma parceria estratégica. Folha de São Paulo, São Paulo, primeiro caderno, p. 03. 13 dez. 1995.

⁵⁶⁵ MALBERGIER, Sérgio. Governo brasileiro aceita posição chinesa. Folha de São Paulo, São Paulo, primeiro caderno, p. 17, 10 dez. 1997.

⁵⁶⁶ MIRANDA, Ricardo. China expressa desagrado. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 14, 08 abr. 1999.

países em desenvolvimento o ingresso da China na OMC, apoio que o presidente chinês agradeceu. O presidente brasileiro também propôs que a China colocasse em vigência, assim que ingressasse na organização, aumento na exportação de soja e óleo de soja do Brasil. O Ministro do Desenvolvimento Alcides Tápias solicitou que o governo chinês sancionasse a compra de 40 aeronaves da Embraer por duas empresas de aviação chinesas. Outro tema tratado foi dos direitos humanos na China, sobre o qual Zemin agradeceu a abstenção brasileira nas tentativas de moção de censura à China, ao longo da década de 1990, na ONU.⁵⁶⁷

A viagem do presidente chinês à América Latina coincidia com o incidente entre a China e os EUA, ocorrido em primeiro de abril, quando o avião de espionagem norte-americano EP-3E foi obrigado a fazer um pouso de emergência na ilha de Hainan após colidir com o caça chinês em espaço aéreo internacional, e a tripulação ficou detida pelo governo chinês. O Itamaraty confirmou que o governo brasileiro havia recebido um pedido dos Estados Unidos para interceder no caso envolvendo a China, mas relutava em atender a solicitação, afirmando que era um problema bilateral. Os Estados Unidos teriam feito o mesmo pedido aos governos de todos os países latino-americanos visitados pelo presidente Jiang Zemin. Em nenhum deles (Argentina, Chile e Uruguai), o caso havia sido abordado. O conselheiro político da Embaixada da China no Brasil, Li Paojun, disse que não faria comentários sobre a possibilidade de o governo brasileiro agir como interlocutor entre os dois países, mas afirmou que Brasil e China sempre se ajudaram mutuamente.⁵⁶⁸ Por coincidência, foi exatamente no dia em que o presidente chinês estava no Brasil que foi divulgado o pedido de desculpas do governo americano em relação ao incidente, num documento preparado por diplomatas americanos e chineses, durante dias, para conseguir encontrar termos que agradassem a ambas as partes. Com o pedido de desculpas, o governo chinês decidiu permitir que a tripulação norte-americana deixasse o território chinês.⁵⁶⁹ Embora não tenha tido nenhuma participação direta na questão, a diplomacia de FHC tentou aproveitar a situação para dar um aspecto de que a mediação brasileira havia colaborado na solução do impasse.⁵⁷⁰

Assim, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o conceito chinês de parceria estratégica foi mantido e procurou orientar as relações bilaterais. O Brasil apoiou a entrada da

⁵⁶⁷ FHC defende ampliar relação com a China. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A6, 12 abr. 2001.

⁵⁶⁸ PAÍS QUER a interferência do Brasil na crise. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A11, 11 abr. 2001.

⁵⁶⁹ CHINA anuncia libertação da tripulação. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A8, 12 abr. 2001.

⁵⁷⁰ SALOMON, Marta. Nas asas do EP-3E. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A2, 13 abr. 2001.

China na OMC, se recusava a criticá-la na questão dos direitos humanos na ONU, encarava o Tibete e Taiwan como questões internas na China e, em troca, tinha o apoio chinês no Conselho de Segurança e transferência de tecnologia espacial, bem como a abertura do mercado chinês para produtos brasileiros.

No primeiro roteiro que Cardoso fez pela Ásia, em 1995, o presidente brasileiro visitou a Malásia, cujo primeiro-ministro, Mahathir Mohamad, ofereceu o país como entreposto para a distribuição de exportações brasileiras no mercado asiático. A operação, via Malásia, estaria isenta do pagamento de impostos. Além de receber a oferta de Mohamad, Cardoso começou a discutir a possibilidade de uma integração entre o Mercosul e a Asean, durante a conversa que manteve com o secretário-geral da associação do Sudeste Asiático, Ajit Singh, ex-embaixador da Tailândia no Brasil. A integração com a Asean poderia, no futuro, seguir o modelo dos acordos do Mercosul com a União Européia. Um dos motivos de sua viagem à Malásia era a defesa da participação de empreiteiras brasileiras na construção da usina hidrelétrica de Bakum, uma obra de US\$ 5 bilhões. No discurso feito no jantar oferecido pelo rei Tuanku Jaáfar e a rainha Najihah, FHC elogiou o projeto Bakum e lembrou que três empreiteiras brasileiras passaram pelo primeiro teste da concorrência internacional para a construção da hidrelétrica.⁵⁷¹ Conforme afirmaria Cardoso,

“Tenho repetido a todos os meus interlocutores que a Ásia é uma prioridade da política externa brasileira. Não poderia ser diferente, pois estamos falando de uma região que se tornou um forte pólo de atração econômica, um centro de grande dinamismo aberto ao resto do mundo. A Malásia ocupa, nessa perspectiva, um lugar de relevo, pela riqueza de seus recursos naturais, pela qualidade de seus quadros humanos e por sua indiscutível importância política e econômica nos planos regional e internacional. Um elemento importante dessa inserção da Malásia na economia mundial é sua participação na Asean, que reúne algumas economias de melhor desempenho do mundo”.⁵⁷²

Uma nova área de atuação brasileira na Ásia seria o Timor Leste, que ainda guardava as ambigüidades da política anticolonialista brasileira, oriunda da política externa independente dos anos 1960, de não se comprometer diretamente no processo de descolonização. Nesse sentido, José Hamos-Horta, que ganhou o Prêmio Nobel da Paz de 1996 juntamente com o bispo Carlos Filipe Ximenes Belo, criticava, em entrevista concedida

⁵⁷¹ SALOMON, Marta. Malásia oferece parceira comercial a FHC. Folha de São Paulo, São Paulo, primeiro caderno, p. 10, 19 dez. 1995.

⁵⁷² CARDOSO, Fernando. Discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Rei da Malásia, Tuanku Jaafar, em Kuala-Lampur, Malásia. 18 dez. 1995.. In: *Palavra de Presidente*, vol. 2, 1995. p. 769.

em outubro daquele ano, a diplomacia brasileira em relação à causa da independência do Timor Leste, considerada por ele muito tímida. Embora reconhecesse uma certa mudança de posição do governo brasileiro e do Presidente Fernando Henrique Cardoso, Hamos-Horta tecia críticas à diplomacia brasileira nesta questão. Conforme Hamos-Horta:

“Julgo que os homens que fazem a política externa do Brasil, no Itamaraty, são excessivamente pragmáticos. Tiveram sempre vida fácil, vêm da elite brasileira e nunca participaram, eles próprios, em combates contra a ditadura, contra o colonialismo. Obviamente, não têm a sensibilidade de muitos outros países ou diplomatas que eu conheço. O pragmatismo brasileiro muitas vezes é excessivo e não tem razão de ser porque um apoio firme, inequívoco ao direito do povo de Timor Leste à autodeterminação não prejudicaria as relações entre o Brasil e a Indonésia, porque a Indonésia sabe que não poderia hostilizar o Brasil”.⁵⁷³

Entretanto, o Presidente Fernando Henrique Cardoso havia defendido a autodeterminação do Timor Leste na Reunião da CPLP em julho de 1996, na qual afirmou que o Brasil apoiava “os esforços em prol da autodeterminação do povo do Timor Leste e do respeito aos direitos humanos naquele território”, em uma leve mudança na posição original do governo brasileiro, que, até o momento, evitava o uso da expressão “autodeterminação”. O Itamaraty limitava-se a condenar a ocupação Indonésia. A autodeterminação, de todo modo, ainda ficava aquém dos apelos pela independência da área, reiterados inclusive pelo primeiro-ministro português, António Guterres.⁵⁷⁴ Em outubro de 1996, na mensagem enviada quando da premiação aos dois ganhadores do Prêmio Nobel, Cardoso afirmava a esperança de que o prêmio pudesse “contribuir para o bom êxito das negociações, com vistas a uma solução ampla, justa e internacionalmente aceita da questão timorense” e recomendava que a solução para o caso deveria contar com a ajuda da ONU.⁵⁷⁵

⁵⁷³ WAGNER, Beatriz. Nobel da Paz critica diplomacia do Brasil. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 14, 21 out. 1996.

⁵⁷⁴ FHC dá apoio a Timor Leste. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 05, 18 de jul. 1996.

⁵⁷⁵ MOSSRI, Sônia. FHC elogia dupla, mas evita defender Timor. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p 14, 12 out. 1996.

No encontro com os governantes da CPLP, seis representantes da resistência timorense cobraram do governo brasileiro uma posição mais clara de repúdio à ocupação da Indonésia. Trata-se de uma antiga possessão portuguesa na Ásia, ocupada pela Indonésia, em 1975, sob permanente pressão da fragmentada resistência timorense, parte dela favorável à anexação à Indonésia, parte pró-independência. A resistência dizia que a tímida posição brasileira se devia aos negócios mantidos entre o Brasil e a Indonésia. Em resposta, o Itamaraty preparou uma nota explicativa em que mencionava três pontos: 1) o Brasil sempre apoiou resoluções da ONU condenando a invasão da Indonésia; 2) chegou a co-patrocinar resoluções condenando as violações aos direitos humanos na região; e 3) trabalha por um processo de diálogo entre a Indonésia e Portugal.⁵⁷⁶

Em 5 de maio de 1999, os ministros de negócios estrangeiros de Indonésia e Portugal – Ali Alatas e Jaime Gama - chegaram a um acordo para a aplicação de uma consulta popular ao povo timorense com respeito a sua autodeterminação, mediante votação direta, secreta e universal. O referendo foi organizado pela ONU, através da Missão de Assistência das Nações Unidas em Timor Leste (UNAMET). Em 30 de agosto de 1999, 80% da população timorense optou pela independência no referendo organizado pela ONU. No discurso na Assembléia Geral da ONU, em setembro de 1999, o chanceler Lampreia chamava, tardiamente, atenção para a questão do Timor Leste e defendia sua auto-determinação:

“Também é urgente - e nesse caso as Nações Unidas já começaram a atuar - a tarefa de ajudar o povo do Timor Leste a garantir o direito, claramente expresso em votação livre, de decidir o seu próprio futuro como nação independente. A sociedade brasileira, irmanada aos timorenses pela língua, pela cultura e pela história, rejubilou-se com eles pelo resultado inquestionável em favor da sua independência. Houve consternação no Brasil diante da violência e das perdas de vidas inocentes a que foi submetido aquele povo irmão. O Brasil não pode aceitar, nem os cidadãos brasileiros compreender, que não seja plenamente assegurada a autodeterminação do povo timorense”.⁵⁷⁷

O Brasil, atrasado na questão timorense, procurou recuperar o espaço e ter no Timor Leste uma forma de inserção na região asiática, além de representar um país asiático na Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Assim, em março de 2000, o líder da resistência timorense Xanana Gusmão foi recebido pelo presidente Cardoso em Brasília. Segundo a

imprensa noticiava, na véspera do encontro, o governo decidiu trazê-lo de imediato para Brasília e impor a agenda oficial ao início da visita, e não deixá-lo passar antes por São Paulo, onde receberia homenagens e participaria de debates. O governo temia que os três dias em São Paulo resultassem em um caldo de críticas à falta de medidas concretas do governo na ajuda à reconstrução da ilha. Os assessores de Xanana Gusmão acabaram consentindo, pois recolheriam as primeiras ações concretas de ajuda do Brasil. O presidente brasileiro então prometeu abrir na capital timorense um escritório de representação do Brasil, embrião de uma embaixada, ajudar a ilha a institucionalizar a língua portuguesa, bem como o envio de professores e a abertura de vagas nas universidades e escolas de ensino médio para alunos timorenses. O programa Alfabetização Solidária também seria levado para Timor.⁵⁷⁸

Em setembro de 2000, num discurso duro para os padrões diplomáticos brasileiros, o presidente Fernando Henrique Cardoso cobrou mais empenho por parte da Indonésia em favor da “consolidação da paz” em Timor Leste. No brinde que antecedeu o almoço em homenagem ao presidente da Indonésia, Abdurrahman Wahid, no Itamaraty, Cardoso classificou de “trágico e inaceitável” o episódio que resultou na morte de três pessoas e em ferimentos de uma brasileira no Timor Oeste, no início de setembro. Segundo Cardoso, a reconstrução de Timor Leste não era apenas um compromisso de seu governo, “mas de toda a sociedade brasileira, que se sente inteiramente identificada com o anseio do povo timorense pela autodeterminação”. O presidente indonésio então pediu compreensão sobre o que acontecia em seu país. Para ele, o combate às milícias armadas que atuavam em Timor Leste consistia em “um processo no qual deve ser dado um passo de cada vez”.⁵⁷⁹ A ajuda ao Timor Leste se manteve no final do Governo Cardoso, sobretudo nas áreas educacionais, de segurança e de saúde pública. Também foi importante, pelo impacto político e simbólico alcançado, a decisão de enviar um pequeno contingente de forças de paz para Timor Leste.⁵⁸⁰

Em janeiro de 1996 Fernando Henrique se tornou o primeiro presidente brasileiro a visitar a Índia (Juscelino havia visitado na condição de presidente eleito). A viagem encerrava uma pendência, já que desde a visita de Indira Gandhi ao Brasil, ainda no início do regime

⁵⁷⁶ ROSSI, Clóvis. Brasil cobra avanço da paz em Angola. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p.06, 17 jul. 1996.

⁵⁷⁷ LAMPREIA, Luiz. Discurso de abertura da 54ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1999.

⁵⁷⁸ NAHASS, Daniela; NOGUEIRA, Rui; SOLIANI, André. Líder timorense recebe ajuda brasileira. Folha de São Paulo, primeiro caderno, p. 14, 31 mar. 2000.

⁵⁷⁹ FRANÇA, William; SILVEIRA, Wilson. FHC cobra empenho da Indonésia sobre Timor. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A16, 30 set. 2000.

militar, não tinha havido retribuição do governo brasileiro. Mas a visita e a agenda bilateral foi ofuscada pela crise política indiana naquele momento, em que denúncia de corrupção atingira altos escalões do governo.⁵⁸¹ O presidente brasileiro tinha na agenda a discussão de cooperação nas áreas de energia nuclear, biotecnologia e informática. A expectativa era um acordo nuclear de exportação de Tório, um mineral radioativo do qual o Brasil possui a maior reserva e, embora negasse publicamente, sabia-se que a Índia detinha a tecnologia de armamento nuclear. Daí o cuidado do presidente Fernando Henrique em insistir que a cooperação técnica entre os dois países teria finalidade puramente científica. Perguntado se o Brasil firmaria um acordo nuclear com a Índia, o presidente brasileiro respondeu: “Não houve acordo nuclear nenhum. Não há nada disso. Negativo. Nosso acordo é de bases puramente científicas, nada nuclear. Você deve estar se referindo à questão do tório, com fins absolutamente controláveis. Eu sou contra a utilização de qualquer coisa nuclear. Eu sou contra isso”.⁵⁸²

No encontro, o Brasil apoiou a pretensão da Índia a uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas, ao mesmo tempo, mostrou-se discreto em relação às pretensões brasileiras para esse cargo. A cautela do presidente tinha o objetivo de evitar as dificuldades na América Latina, especialmente em relação ao México e a Argentina. Apesar do esforço dos diplomatas em mostrar acordos com a Índia, a visita era essencialmente simbólica, para formar uma aproximação com um dos “países-baleia”, que possuía um mercado promissor.⁵⁸³

Em visita de seis dias ao Brasil em maio de 1998, o presidente da Índia, Kocheril Raman Narayanan, elogiou o papel desempenhado pelo Mercosul e afirmou que seu país e o Brasil deveriam ser membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, pois ambos possuíam “capacidade de cumprir as responsabilidades de membro permanente no Conselho”. Narayanan afirmou ainda que Brasil e Índia deveriam estreitar relações, pois existia uma ligação lógica e natural entre os sistemas de cooperação regional na América Latina e Ásia. Cardoso retribuiu a afirmação, dizendo que os dois países deveriam trabalhar conjuntamente

⁵⁸⁰ VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. Op. Cit.

⁵⁸¹ DIMENSTEIN, Gilberto. FHC vai ter de conviver com crise política da Índia. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 04, 23 Jan. 1996.

⁵⁸² FHC discute na Índia cooperação nuclear. Folha de São Paulo. São Paulo, Primeiro Caderno, p. 06, 22 jan. 1996.

⁵⁸³ DIMENSTEIN, Gilberto. Brasil apóia Índia no Conselho de Segurança. Folha de São Paulo, São Paulo, primeiro caderno, p. 10, 25 jan. 1996.

em vários setores, como na defesa dos direitos humanos, do meio ambiente e no combate ao narcotráfico. O presidente indiano lembrou a visita de Cardoso à Índia em 1996 e que, em 1997, a primeira-dama Ruth Cardoso visitou o país, e afirmou que o “mundo se beneficiaria muito” se os intelectuais da Índia e do Brasil pudessem unir seus esforços na tentativa de resolver as grandes questões da atualidade.⁵⁸⁴

Entretanto, menos de duas semanas depois, em 18 de maio de 1998, o governo brasileiro rompeu o acordo de Cooperação no Uso Pacífico da Energia Nuclear com a Índia, assinado em 1996, durante a visita do presidente Fernando Henrique Cardoso àquele país. Foi uma retaliação pelo fato de a Índia ter feito uma seqüência de explosões nucleares na semana anterior. O presidente brasileiro afirmou que a Índia poderia promover possíveis ações bélicas e que “o governo do Brasil decidiu denunciar o acordo que tínhamos com a Índia sobre a questão atômica, porque nós não somos favoráveis a esses testes que nos parecem fora de esquadro no mundo contemporâneo. (...) Nós não queremos que haja confusão entre a nossa preocupação com o desenvolvimento científico com a utilização desse desenvolvimento para fins bélicos (...) foi um gesto do Brasil para demonstrar, uma vez mais, a nossa compreensão do mundo no sentido de que tem de ser um mundo de paz”.⁵⁸⁵ O Itamaraty afirmava que o rompimento do acordo sobre cooperação nuclear se apoiava no fato de que os testes realizados pela Índia comprometiam “o regime de não-proliferação de armas nucleares, prejudicam os objetivos do desarmamento nuclear e põem em risco a paz e a segurança internacionais”. A decisão do governo brasileiro foi anunciada pelo subsecretário de Assuntos Políticos da Chancelaria, embaixador Ivan Cannabrava, ao embaixador da Índia.⁵⁸⁶

Assim, a Índia foi elevada à condição de parceria estratégica, mas não desfrutou do mesmo dinamismo e profundidade do relacionamento com a China, pois, ao sinal do primeiro problema, o Brasil denunciava unilateralmente um acordo de cooperação bilateral. Conforme Tullo Vigevani, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra argumentam:

“No caso da Índia, algumas importantes coincidências nas posições internacionais, nos campos político e comercial, expressas em fóruns multilaterais indicavam a potencialidade nas relações. Entretanto, nos oito anos de FHC não se traduziram em resultados concretos, apesar do interesse

⁵⁸⁴ GIRALDI, Renata. Índia quer Brasil em conselho de Segurança. Folha de São Paulo, São Paulo, primeiro caderno, p. 12, 7 mai. 1998.

⁵⁸⁵ ROSSI, Clóvis; NATALI, João Batista. Brasil rompe acordo de energia com a Índia. Folha de São Paulo. São Paulo, primeiro caderno, p. 15, 19 maio 1998.

⁵⁸⁶ Ibid.

manifestado. O desenvolvimento do intercâmbio foi pífio, numa demonstração das dificuldades objetivas na relação entre países em desenvolvimento, onde a não complementaridade e as dimensões da economia constroem o fortalecimento de possibilidades desejadas de cooperação”.⁵⁸⁷

Ainda que as relações com a Coreia do Sul remontem ao restabelecimento de relações diplomáticas em 1959, o relacionamento bilateral esteve em patamares baixos até os anos 1990, quando o interesse pelos mercados latinos começou a interessar os coreanos, bem como a implantação de unidades manufatureiras no país, de forma a atingir outros mercados com as instalações localizadas no Brasil. Assim, em decorrência da ampliação das relações econômicas, o Presidente Kim Young Sam visitou o Brasil, em setembro de 1996, com uma comitiva de 40 empresários. No encontro, foi instituída a Comissão Brasil-Coreia para o Século XXI, formada por representantes dos dois países, visando ampliar o relacionamento.⁵⁸⁸

A tendência de ampliação dos investimentos coreanos no Brasil foi aumentando, embora a crise asiática tenha obrigado a um refluxo, inclusive com diminuição das importações coreanas. Em dezembro de 2001, Cardoso visitou Seul e, no encontro com o presidente sul-coreano Kim Dae-Jung, foi proclamado o lançamento da “Parceria Especial entre o Brasil e a Coreia do Sul para o Século XXI”.⁵⁸⁹ No contexto inclusive sobre as possibilidades de reunificação coreana, em 9 de março de 2001, o Brasil estabeleceria relações diplomáticas com a Coreia do Norte.

Num balanço geral, as viagens do presidente brasileiro à Ásia compreenderam visitas à República Popular da China, Macau e Malásia (dezembro de 1995), Índia (janeiro de 1996), Japão (março de 1996) Coreia do Sul, Timor Leste e Indonésia (janeiro de 2001). Em abril de 1996, o chanceler Lampreia visitou os países do Sudeste asiático e, em Cingapura, presidiu a I Reunião de Chefes de Postos do Brasil na Asean. Em março de 1997, a missão do embaixador Ivan Cannabrava à Indonésia foi a primeira visita de um alto funcionário brasileiro ao território do Timor Leste.

O Brasil recebeu as visitas do presidente do Vietnã, Le Duc Anh (outubro de 1995) de Ryutaro Hashimoto, primeiro-ministro do Japão (agosto de 1996) e do Presidente da Coreia

⁵⁸⁷ VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. Op. cit, p. 54.

⁵⁸⁸ OLIVEIRA, Henrique Altemani. O Brasil e a Ásia. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006, vol. 1, p. 196-197.

do Sul, Kim Young Sam (setembro de 1996), do Imperador do Japão Akihito (maio de 1997), do presidente da Índia, K. Narayanan (maio de 1998), do Primeiro Ministro da Tailândia, Chuan Leekpai (maio de 1999) do primeiro Ministro da Coreia do Sul, Kim Jong-Pil (dezembro 1999), do presidente da Indonésia, Abdurrahman Wahid (setembro 2000) e do primeiro-ministro de Cingapura, Goh Chok Tong (setembro 2000), do primeiro ministro da Nova Zelândia Helen Clark (novembro 2001). Em abril de 2001, o presidente da China Jiang Zemin, visitou o Brasil. Em 1996, o primeiro-ministro chinês, Li Peng, viajou ao Brasil, ocasião na que ambos os governos firmaram o acordo sobre a permanência do Consulado Geral do Brasil em Hong Kong. Observa-se assim que as iniciativas de aproximação eram mais asiáticas que brasileiras.

Em relação ao Oriente Médio, ocorreu um distanciamento da diplomacia brasileira. Historicamente, o mundo árabe representou uma das áreas de baixa prioridade na política externa brasileira, mas que encontrou momentos de expressiva aproximação, como no período do pragmatismo responsável do Governo Geisel, que perdurou até o início dos anos 1990. Os interesses básicos do Brasil, neste período, em relação aos países árabes e ao Oriente Médio, consistiam em garantir o fornecimento de petróleo e abrir mercados para produtos brasileiros, num comércio que ganhou relativa expressividade na década de 1980. Com o fim da Guerra Fria, a presença norte-americana no Oriente Médio se fortaleceu, seja pelo recuo da Rússia em nível global, seja pela diminuição da presença francesa na região.⁵⁹⁰ De acordo com Nizar Messari,

“No período que sucedeu imediatamente o fim da Guerra Fria, dois eventos marcaram a política mundial e determinaram, de maneira clara, as prioridades do mundo árabe: a Guerra do Golfo e o lançamento do processo de paz no Oriente Médio, entre Israel e os países árabes. Foram dois eventos que se impuseram tanto aos países árabes quanto ao Brasil, porém que determinaram o início de um afastamento entre os dois no decorrer da década seguinte”.⁵⁹¹

Essas duas questões que haviam assinalado as relações no mundo árabe no início da década de 1990, se mantiveram durante todo o governo Fernando Henrique Cardoso,

⁵⁸⁹ Ibid., p. 197.

⁵⁹⁰ MESSARI, Nizar. O Brasil e o Mundo árabe. ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

⁵⁹¹ Ibid., p. 249

acrescidas também pelo ativismo islâmico, que acabou se tornando um problema internacional, sobretudo com as sucessões de atentados terroristas.⁵⁹²

Na questão do Iraque, o Brasil procurava manter as tradições de pacifismo e solução negociada, mas ocorreu uma importante inflexão nesse sentido, quando o país exercia, pela oitava vez, o mandato de membro não permanente no conselho de Segurança. Em 1997, o Brasil aceitou o argumento dos EUA em relação ao Iraque, segundo o qual este país insistia em obstruir a atuação dos inspetores da ONU, situação que requeria uma posição firme por parte do Conselho de Segurança e, caso todos os meios pacíficos estivessem esgotados, deveria se recorrer ao uso da força militar. Conforme Nizar Messari,

“A menção à ameaça militar representou uma evolução da posição brasileira, principalmente diante das pressões dos Estados Unidos, e representou com isso um alinhamento do Brasil sobre a posição dos Estados Unidos no Conselho de Segurança. Essa posição do governo brasileiro pode ser considerada um claro indício do afastamento político brasileiro em relação ao mundo árabe”.⁵⁹³

Já o presidente da Autoridade Palestina, Yasser Arafat, foi recebido no Brasil por Cardoso em 17 de outubro de 1995, e teve a promessa de que o governo brasileiro investiria em melhorias na região e de que poderia colaborar com os palestinos em diversas áreas, como agricultura, saneamento, ciência e tecnologia e educação. Em entrevista coletiva, no final do dia, Arafat afirmou que nenhum plano concreto de cooperação foi definido com o Brasil, mas deixou abertas as portas para futuras negociações. O Presidente da Autoridade Palestina, Yasser Arafat, foi recebido Fernando Henrique Cardoso com honras militares e a execução dos hinos brasileiro e palestino, tendo ainda sido condecorado com a Grã-Cruz do Cruzeiro do Sul. Entretanto, perguntado sobre uma possível participação do Brasil no Conselho de Segurança da ONU, Arafat não tomou posição, afirmando apenas que era “um bom momento” para se reestudar a composição do Conselho.⁵⁹⁴

Em maio de 1997 o governo publicou decreto presidencial que permitia a retomada, com limites e condições, das relações comerciais com o Iraque. O intercâmbio de produtos entre os dois países estava interrompido desde a época da Guerra do Golfo, em janeiro de 1991. O decreto foi assinado pelo vice-presidente, Marco Maciel, e seguiu as normas da

⁵⁹² Ibid., p. 253.

⁵⁹³ Ibid., p. 256.

⁵⁹⁴ SIMÕES, Rogério; FONTENELLE, André. FHC promete a Arafat ajudar palestinos. Folha de São Paulo. São Paulo, primeiro caderno, p. 10, 18 out. 1995.

Resolução 986 do Conselho de Segurança da ONU, fixada em 1995, mas posta em prática em dezembro de 1996, e que poderia permitir o reinício das exportações interrompidas desde 1991, como as de carne de frango e equipamentos brasileiros. Em princípio, a Resolução 986 e o decreto presidencial previam exportações para o Iraque apenas de medicamentos e equipamentos de saúde e alimentos, bem como de itens de assistência humanitária.⁵⁹⁵

Com a crise do Mercosul e a reorientação da matriz da política externa brasileira, uma tentativa de reaproximação com o mundo árabe começou a ocorrer no final do governo Cardoso, como demonstra o seminário organizado pelo Itamaraty em Brasília, em junho de 2000, que contou com a participação de empresários e intelectuais brasileiros e árabes, bem como um relativo aumento no comércio. Conforme Messari, “ao mesmo tempo em que a diplomacia brasileira, liderada pelo presidente Cardoso, se afastou politicamente do mundo árabe, no decorrer do segundo mandato do presidente Cardoso, o governo brasileiro procurou uma reaproximação comercial desse mesmo mundo árabe”.⁵⁹⁶

5.3 – Relações Brasil –África: distanciamento e seletividade

Apesar de metade da população do Brasil ser representada por afro-descendentes, da cultura brasileira ser permeada pela cultura africana e das possibilidades políticas e econômicas oriundas da aproximação do país com o continente africano, este representou o espaço diplomático de menor interesse ao longo dos governos brasileiros. Apenas nas últimas décadas a nossa diplomacia iniciou um processo de aproximação com os países africanos, embora marcado por indefinições e distanciamentos.

O Brasil mantém relações com o continente africano desde o período colonial, constituindo um dos elementos formativos da própria sociedade brasileira. Assim, o tráfico de escravos e o comércio de inúmeros produtos, intermediados em grande medida pelos portugueses, não teve apenas uma dimensão econômica, mas também da formação cultural e social do Brasil. Todavia, o governo brasileiro, após o fim do tráfico de escravos, por volta da metade do século XIX, voltou as costas para a África, e procurou construir uma identidade nacional que “esquecesse” a contribuição dos africanos na formação nacional brasileira. Do

⁵⁹⁵ BRASIL volta a importar petróleo do Iraque. Folha de São Paulo. São Paulo, segundo caderno, p. 05, 07 maio 1997.

⁵⁹⁶ MESSARI, op. cit, p. 257.

ponto de vista diplomático, o Brasil concentrava suas relações exteriores com a Europa e com o continente americano, no qual os EUA foram adquirindo, no início do século XX, posição especial.

Somente nos anos 1930, com uma profunda transformação ocasionada com a Revolução de 1930 no país, o Brasil começaria, lentamente, uma reaproximação com as nações africanas. A grande virada nas relações do Brasil com a África ocorreu nos governos Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) com um expressivo avanço nas relações com o continente africano, mas que ainda sofreram aproximações e distanciamentos, em especial na segunda metade do século XX. As aproximações estavam relacionadas com o fortalecimento das nações africanas em momentos específicos, como das independências africanas.

Os anos 1990 ocasionaram um novo esquecimento da África. A era neoliberal priorizou as relações com os países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos, e abandonou o discurso terceiro-mundista, afastando-se do continente africano e intensificando as relações com a Ásia. A título de exemplo, no final de 1993, o Brasil tinha 24 diplomatas servindo no continente africano. Uma década antes, esse número era de 34. Em 1973, tinha 25. Os níveis de comércio se reduziram para os da década de 1950, ocupando cerca de 2% a 3% das nossas exportações. Entretanto, em 1996 foi criada a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), congregando os sete países de língua portuguesa: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal, e São Tomé e Príncipe. A política em relação à África, de certa forma, não se extinguiu, mas fez opções seletivas, se concentrando mais ao sul do continente africano e em alguns países-chave. Política e economicamente, o grande interesse do governo brasileiro era direcionado para África do Sul e Angola.⁵⁹⁷

Nesse contexto, o comércio Brasil-África regrediu nos anos 1990, ocasionado principalmente pelos efeitos que a crise econômica internacional causou às economias africanas, retirando-lhes a capacidade de manter suas relações comerciais com o hemisfério sul. Enquanto isso, o Brasil perdia parte de sua liquidez, ao efetuar a renegociação da dívida externa, perdendo em parte sua capacidade de sustentar uma política em direção à África, em

⁵⁹⁷ SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política exterior brasileira (de 1946 aos nossos dias)*. Brasília: Ed. Unb, 1996.

especial a concessão de incentivos comerciais.⁵⁹⁸ Ivo de Santana também trabalha com a idéia de que a política de estabilização da economia e a reforma do Estado brasileiro exerceram influência no arrefecimento do comércio Brasil-África, na medida em que levaram o governo a eleger uma política que privilegiava a relação com os países industrializados e a valorização do Mercosul. De acordo com o autor, “com a reforma do Estado, percebe-se que, do ponto de vista do comércio externo, o País se distancia da África. Conformando-se com os princípios da globalização e do livre mercado, que estimulavam a desregulamentação e a privatização, o papel do Estado vai progressivamente diminuindo”.⁵⁹⁹

A aproximação do Brasil com a África nos anos 1970 e 1980 havia sido resultado de um projeto de inserção internacional do Brasil, que buscava na África um ponto de apoio à ampliação dos mercados externos do país, bem como apoio diplomático africano para as demandas brasileiras nos fóruns internacionais. Nesta época, havia ocorrido uma convergência com o empresariado brasileiro, que buscava ampliar as oportunidades de comércio, enfrentando, inclusive, uma série de dificuldades, como os conflitos africanos, a concorrência com os europeus e o desconhecimento mútuo. Alguns desses empreendimentos ainda continuaram na África nos anos 1990. Contudo, com um banco de dados desatualizado e sem uma página de internet, a Câmara de Comércio Afro-Brasileira viu suas atividades diminuir neste processo, bem como dificuldades de implementar um modelo mais ágil e eficaz de gestão.⁶⁰⁰ Assim, ocorreu uma redução nas relações comerciais entre o Brasil e o continente africano, que se concentraram, então, nos países petrolíferos, como Líbia, Nigéria, Gabão, Argélia, Angola e Congo Brazzaville. A África do Sul também se destacou como parceiro comercial privilegiado do Brasil na África, pois, pelo seu desenvolvimento industrial e potencial econômico, é considerado um trampolim para a penetração em todo o sub-continente africano.⁶⁰¹

Sombra Saraiva afirma que as relações do Brasil com a África na década de 1990 significaram um ajustamento a um contexto atlântico menos relevante para o Brasil. Enquanto a própria sociedade brasileira perdia o encanto anteriormente nutrido acerca das possibilidades na África, foram ficando para trás os anos de ativa cooperação mútua e

⁵⁹⁸ SANTANA, Ivo. Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África. Brasília: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 46, nº2, 2003, p. 128.

⁵⁹⁹ Id., *Ibid.*, p. 129.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 129-130.

⁶⁰¹ *Ibid.*, p. 132.

empreendimentos comuns. Conforme o autor, “o Brasil diminuiu o peso da sua vocação atlântica na última década do século”.⁶⁰² Os antigos objetivos diplomáticos de projetar a imagem de um poder tropical e industrial, que um dia fora também colônia, perdeu força na África. O comércio perdia a intensidade da década anterior, na qual havia chegado a quase 10% do total das exportações brasileiras, reduzindo-se a patamares dos anos 1960, em torno de 2% de nossas exportações. Assim, as antigas relações Brasil-África, organizadas em torno de acordos de comércio, de cooperação técnica e de investimentos e, sobretudo, da construção de um discurso culturalista, que enfatizava as afinidades históricas com a África, foram se tornando pouco práticas diante das novas opções brasileiras.⁶⁰³

As razões para a perda de importância relativa da África na inserção internacional do Brasil são apontadas pelo autor. Por um lado, a África sofreu um agudo processo de marginalização internacional no sistema pós-Guerra Fria, além das suas dificuldades internas ocasionadas pela crise econômica e político-social. Por outro lado, o Brasil acabou seguindo outros caminhos e prioridades. Embora não tenha se deixado dominar por completo pelo “afro-pessimismo” dos anos 1990, o governo brasileiro percebia a África com dificuldades materiais que obstavam uma cooperação mais próxima. Mas, conforme o autor, o Brasil não perdeu o contato com a África durante este período e a diplomacia permaneceu aparelhada em seus conhecimentos africanistas: “a tendência de baixa nas relações do Brasil com os países africanos na última década do século não significa, no entanto, o fim dos contatos. A política persistiu, ainda que de maneira seletiva”.⁶⁰⁴ A seletividade compreendia, sobretudo, as relações com a Nigéria, África do Sul e Angola, tratadas adiante.

O próprio Diretor-Geral do Departamento de África e Oriente Próximo do Itamaraty, Embaixador José Vicente Pimentel, admitia que, embora as relações com a África configurassem um ponto de apoio estratégico da inserção internacional do Brasil, constatava-se a existência de dificuldades. Afirmava que essas dificuldades repercutiam internamente no Brasil, gerando críticas e cobranças de diversos setores, seja de técnicos, seja de políticos, com repercussões em geral emocionais, dada a contribuição da África na formação da identidade nacional brasileira. Pimentel também dividia as percepções sobre as relações entre o Brasil com o continente africano em dois pólos extremados, um nostálgico e outro

⁶⁰² SARAIVA, José Sombra. CPLP: plataforma para uma frutífera concertação político-diplomática. IN: SARAIVA, José Sombra. CPLP: Comunidade dos países de Língua portuguesa. Brasília: IBRI, 2001., p. 57.

⁶⁰³ Ibid., p. 58.

⁶⁰⁴ Id., Ibid., p. 59.

catastrófico. Afirmava ainda que os nostálgicos costumavam sublinhar as nossas responsabilidades históricas e se queixavam de que não havia uma política africana com brilho e ousadia comparáveis a dos anos 1970. Enquanto isso, os catastrofistas brandiam estatísticas e vociferavam que o Brasil não tinha mais nada a fazer com os africanos, dado o quadro de penúria do continente.⁶⁰⁵

O autor não indica diretamente quem seriam os nostálgicos e os catastrofistas. Como construção de tipo-ideal, identifica pólos opostos para, obviamente, mostrar como os dois estão errados. Aos catastrofistas, afirma que há gradações de racismo indisfarçável em seu pretense realismo. Já aos nostálgicos, relembra que a política africana dos anos 1970 fundamentava-se na capacidade de ação governamental e de projeção da economia brasileira, como a necessidade de petróleo e de mercado para produtos brasileiros. Conclui que, em retrospecto, verifica-se que nem todos os esforços dos anos 1970 foram bem sucedidos, com alguns países africanos ainda com dívidas em relação ao Brasil, o que demandaria mais prudência em relação aos novos investimentos. Tendo como base essa idéia, o autor argumenta que a situação foi alterada drasticamente desde os anos 1970,

“O fim do bipolarismo, a prevalência das noções de mercado e a virtual eliminação do conceito de desenvolvimento da pauta internacional alteraram substancialmente as possibilidades de ação solidária. Por sua vez, na África, as perspectivas otimistas de três décadas atrás definharam, as lideranças não se renovaram e, sem a muleta ideológica, perderam expressão, as economias, em grande número, involuíram e os Estados se debilitaram”.⁶⁰⁶

O embaixador também critica o conceito de “política africana” afirmando que não se pode tratar de forma equânime países tão dispares, e que a relação do Brasil com a África deveria ser pautada pela “seletividade”, buscando aplicar os recursos com critério e pragmatismo. Ainda criticou os catastrofistas, argumentando que no seu imediatismo desvalorizam as oportunidades abertas pela diplomacia brasileira na África e descuidavam o fato de que a África vinha obtendo, desde 1994, taxas anuais de crescimento superiores a 5%, com alguns desempenhos individuais destacados de 10%.

Assim, o embaixador estava definindo a política externa do Brasil com a África. Não deveria ser uma política africana, mas uma política para alguns países africanos. Com a

⁶⁰⁵ PIMENTEL, José Vicente. Relações entre o Brasil e a África Subsaariana. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano. 43, nº 2, 2000.p. 5.

seletividade, concentraria recursos nos países mais destacados e de maior interesse ao governo brasileiro. A política externa para a África deveria evitar as generalizações e aproximações dos anos 1970, pois a conjuntura havia se alterado, mas também não deveria descurar de que era necessário estar próximo e manter canais de contato com alguns países africanos, para poder colher dividendos de seu eventual desenvolvimento.

O autor admite que as prioridades do governo Fernando Henrique Cardoso consistiram no Mercosul, Estados Unidos, Europa e Ásia, com a perda de atrativo do relacionamento com a África. Entre as dificuldades encontradas na vertente comercial do relacionamento, o autor elenca o que genericamente denominou de “custo África”: um montante extra de investimento requerido para superar deficiências estruturais, como a falta de segurança, a precariedade do sistema financeiro, a baixa produtividade e os níveis de corrupção. A isso deve ser agregada a retração da ajuda externa para a África por parte das instituições financeiras multilaterais, que questionavam o modelo centrado na substituição de importações e na proteção ao mercado interno. A queda das receitas das exportações tradicionais (provocada pela deterioração dos preços das *commodities*), gerou uma ampliação da dívida interna. Especificamente na relação comercial do Brasil com a África, os empresários e o governo brasileiro presenciaram uma série de dificuldades, como a concorrência com os europeus, já instalados e com uma presença mais marcante no continente africano. O autor ainda afirma que os europeus têm uma relação mais próxima com a África do que os brasileiros:

“Tais aspectos acabam por determinar, em uma relação ao mesmo tempo de causa e efeito, fluxos comerciais constantes com a Europa, os quais favorecem, por sua vez, o estabelecimento de rotas aéreas e de navegação, cuja existência influi positivamente nos custos. No caso brasileiro, ao contrário, a insuficiência de ligações diretas com o continente africano reduz a capacidade de concorrência em matéria de preço e prazo de transporte”.⁶⁰⁷

Após identificar uma retração nas relações comerciais entre o Brasil e o continente africano nos anos 1990, embora tenha ocorrido uma melhora seletiva com alguns países, o autor identifica as áreas e parcerias que o governo Fernando Henrique Cardoso manteve na África. Entre as prioridades elencadas, estavam África do Sul, Angola, Nigéria e os países da CPLP. A atração exercida pela África do Sul, Angola e Nigéria não excluiu a cooperação com outros países, mas, agora, era exercida de modo mais pontual. Dessa forma incluíram-se

⁶⁰⁶Ibid., p.6

⁶⁰⁷ Ibid., p. 11.

relações com o Camarões (empreendimento da Andrade Gutierrez), Gabão (projeto siderúrgico), Gana (integração econômica na CEDEAO), Congo-Brazzaville e Guiné Equatorial (Braspetro), Mali, Namíbia (projetos marítimos e comércio). Além disso, destacam-se as parcerias em relação aos países lusófonos na África.⁶⁰⁸

Conforme Pio Penna Filho, os anos 1990 mostraram-se favoráveis para as relações do Brasil com a África do Sul, marcando o fim da era de “encontros e desencontros” ao longo das últimas décadas. Tal fato foi propiciado, em especial, após o fim do Apartheid e o processo de normalização das relações na África Austral. Assim, neste período, o Brasil acompanhou o movimento de vários países na aproximação com a África do Sul, que passou a ser vista como uma possível aliada no plano multilateral e uma parceira importante no plano do comércio bilateral. O Itamaraty procurou desenvolver uma política de atração da África do Sul para entendimentos bilaterais, para o caso de se inviabilizar um acordo entre o Mercosul e a SADC ou mesmo entre o Mercosul e a África do Sul.⁶⁰⁹

Embora o Brasil não significasse uma prioridade para a África do Sul, que tinha mais interesse na África austral e na reconstrução de relações com diversos países e organismos internacionais, verifica-se um interesse crescente na cooperação entre ambos os países. Conforme Pio Penna Filho, os dois países vinham manifestando interesses convergentes tanto na arena multilateral quanto nas relações bilaterais. No campo multilateral, mantinham interesses semelhantes na liberalização do comércio internacional e nas posturas de proteção à concorrência dos países desenvolvidos, bem como a uma melhor regulamentação dos fluxos de capital. Na pauta bilateral foram-se identificando possibilidades de cooperação, que variavam da cooperação técnica nas áreas de saúde e políticas públicas, passando pelo comércio de produtos tanto primários quanto industrializados.⁶¹⁰

Em março de 1995, o Ministro Lampreia já afirmava a necessidade da manutenção das relações com a África, afirmando que a África do Sul era uma prioridade na política externa do Brasil. Segundo o chanceler brasileiro, o país era um catalisador de mudanças no sul do continente africano e deveria ter peso decisivo na pacificação de Angola, um dos maiores devedores do Brasil, com uma dívida de quase US\$ 900 milhões. Este e outros interesses

⁶⁰⁸ Ibid., p. 17.

⁶⁰⁹ PENNA FILHO, Pio. África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio. Revista Brasileira de política internacional. Ano 44, nº1, p. 69-93, 2001, p. 88.

⁶¹⁰ Ibid., p. 89

econômicos em Angola constituíam a justificativa do governo brasileiro para enviar 1.100 soldados para o país em maio, em missão de paz da ONU. A missão tinha como objetivo contribuir para a consolidação do processo de paz no país, após a guerra civil, com a presença militar durante um ano. A previsão do gasto brasileiro a fundo perdido era de US\$ 100 milhões, já que a ONU não pagaria todos os custos, e Lampreia lembrava que a maior parte deveria ser com equipamentos, que ficam no patrimônio das Forças Armadas do Brasil.⁶¹¹ Em maio de 1995, o Ministro Lampreia visitou a África do Sul.

O interesse brasileiro na África selecionava parceiros e projetos específicos. Tal fato transpareceu na viagem que Fernando Henrique Cardoso fez à África em novembro de 1996, a primeira de um presidente brasileiro a este país. Enquanto em Angola o interesse do governo brasileiro era investir no país – inclusive levando uma comitiva de empresários – e fazer uma doação em dinheiro para o programa de reabilitação de vítimas da Guerra, na África do Sul o interesse era atrair investimentos para o Brasil.⁶¹² Na visita a Mandela, Cardoso afirmou que Brasil e África do Sul tinham problemas parecidos e citou o esforço dos dois países para consolidarem a democracia e melhorarem a qualidade da saúde pública. "Somos vizinhos separados pelo oceano Atlântico", disse Mandela, na ocasião, que o presidente brasileiro prometia "Vamos construir uma ponte sobre o Atlântico".⁶¹³ Os dois presidentes assinaram diversos acordos de cooperação e ainda acordaram a criação de uma comissão mista Brasil-África do Sul, com reuniões previstas para cada dois anos com o objetivo de discutir programas de cooperação.

O presidente da África do Sul, Nelson Mandela, visitou o Brasil em 22 de julho de 1998, sendo a terceira vez que Cardoso e Mandela se encontravam. A primeira foi em 1996, quando o brasileiro foi à África do Sul e, posteriormente, se encontraram na Suíça. Na época, disseram que os dois países tinham muitas semelhanças, entre elas os problemas na área social. Agora, a pauta de discussão incluía a aproximação entre o Mercosul e a Sadc (bloco econômico que reúne 12 países africanos) e da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, que reúne os países que têm o oceano em comum e defendem a desnuclearização da área. A visita de Mandela ao Brasil foi a primeira a um país latino-americano, depois que o sul-

⁶¹¹ PINTO, Paulo Silva. Ministro confirma troca de dólares no paralelo. Folha de São Paulo, São Paulo, primeiro caderno, p. 09, 27 mar. 1995.

⁶¹² WOLTERS, Gabriela. FHC quer investir em Angola e atrair capitais da África do Sul. Folha de São Paulo. São Paulo, primeiro caderno, p. 06, 24 nov. 1996..

⁶¹³ WOLTERS, Gabriela. Para FHC e Mandela, Apartheid Hoje é social. Folha de São Paulo. São Paulo, 27 nov. 1996, caderno 1, p. 07.

africano foi eleito. Do Brasil, Mandela seguiu para a Argentina, onde participou, como convidado especial, da reunião do Mercosul em Ushuaia.⁶¹⁴

A recepção a Mandela foi maior que a oferecida ao norte-americano Bill Clinton. A viagem foi resultado de uma negociação do Itamaraty para que Mandela retribuísse a visita do presidente brasileiro à África do Sul antes de Cardoso terminar o seu mandato. Para a visita de apenas um dia, foi programada salva de 21 tiros de canhão, revista de tropas, cerimônias nos palácios do Planalto e do Itamaraty e, a pedido dos assessores de Mandela, substituição do tradicional jantar de autoridades por um almoço, evitando assim o desgaste físico do visitante. Organizado pela primeira-dama e antropóloga Ruth Cardoso, a recepção teve clima de informalidade. Num cardápio que incluiu moqueca de siri mole, galinha à cabidela, carne seca desfiada e docinhos mineiros, a idéia central consistia em mostrar a miscigenação de raças e culturas no Brasil. A lista de convidados incluiu nomes de atletas, artistas, políticos, empresários e intelectuais, com destaque aos afro-brasileiros: a atriz Camila Pitanga, o pai dela, o ator Antônio Pitanga com sua esposa, senadora Benedita da Silva (PT-RJ). Também foram convidados o senador Abdias Nascimento (PDT-RJ) e o deputado Paulo Paim (PT-RJ), o ex-ministro dos Esportes, Edson Arantes do Nascimento, Pelé, e o presidente da CUT, Vicente Paulo da Silva, Vicentinho.

O ministro das relações exteriores brasileiro esteve na Cidade do Cabo no início de 2000 para conversações com autoridades sul-africanas a respeito de um projeto de integração econômica. Em dezembro de 2000, o presidente da África do Sul fez uma nova viagem ao Brasil, para participar da XIX Reunião do Conselho do Mercosul. No encontro, o Presidente Fernando Henrique reafirmou as similitudes de Brasil e África do Sul no combate à exclusão social e nos projetos de inserção internacional. Também afirmou que “as semelhanças de aspirações torna Brasil e África do Sul parceiros naturais, dentro do espírito da cooperação Sul-Sul. Coincidimos no esforço de integração à economia global, ao procurarmos promover o aprimoramento do comércio e dos fluxos internacionais de capital”. Após citar as várias parcerias entre Brasil e África do Sul, Fernando Henrique ressaltou o papel de liderança da África do Sul no continente africano e da importância dessas relações estarem incluídas agora dentro da cooperação entre América do Sul e África Austral. Um acordo assinado na reunião

⁶¹⁴ GIRALDI, Renata. Mandela terá festa maior que Clinton. Folha de São Paulo. São Paulo, primeiro caderno, p. 06, 19 jul. 1998.

do Conselho do Mercosul, entre esse bloco e a África do Sul, tinha como objetivo a criação de uma zona de livre comércio no Atlântico Sul.⁶¹⁵

Em maio de 2001, o Itamaraty incluiu na pauta da missão diplomática enviada para a África do Sul a proposta de um acordo setorial de preferências tarifárias. Sugerida pela indústria automobilística instalada no Brasil, montadoras desejavam a criação de uma cota de exportação de automóveis brasileiros com tarifas reduzidas para esse país. Em troca, o Brasil ofereceria benefício semelhante no mesmo ou em outros produtos.⁶¹⁶ Entretanto, as dificuldades de aproximação perduraram. Conforme Tullo Vigevani, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra,

“O fim do *apartheid* na África do Sul viabilizou o estreitamento de relações, formalizadas por meio de um acordo-quadro entre este país e o Mercosul. Também nesse caso, apesar do reconhecimento de parte do Brasil e do Mercosul do papel internacional e africano daquele país, constrangimentos econômicos e sistemas não complementares dificultaram o aprofundamento das relações.”⁶¹⁷

A relação com Angola ganhou, assim, um outro caráter. Apesar da guerra civil, que durou quase 20 anos, ter sido interrompida com a assinatura de um acordo de paz em novembro de 1994, o país sofria com os ataques aos estoques de alimentos e com a violência interna. O país se encontrava desabastecido, e os alimentos roubados eram vendidos na candonga (mercado negro) por preços até 20 vezes mais caros. Os ataques eram feitos por grupos formados por ex-guerrilheiros da Unita, que se recusaram a depor as armas, e por ex-soldados do Exército, dispensados após o fim da guerra, mas que também não haviam entregado as armas. Em meio às dificuldades, foi enviada uma Missão de Paz da ONU, em fevereiro de 1995, que reuniu uma força com 7.600 homens de 11 países. O Brasil enviou cerca de 1.200 soldados, em setembro de 1995, que se ocupavam da segurança, da desmilitarização da Unita e da reconstrução de estradas.

O presidente angolano José Eduardo dos Santos visitou o Brasil em agosto de 1995, tendo sido recebido por Fernando Henrique Cardoso. No encontro, o presidente brasileiro relembrou o fato do Brasil ter sido o primeiro país a reconhecer Angola independente, em 1975. Afirmou a disposição do Brasil na pacificação de Angola, através da participação das

⁶¹⁵ CARDOSO, Fernando. Discurso no almoço em homenagem ao Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki. Brasília, 13 dezembro 2000. In: Palavra do Presidente. Brasília: Presidência da República, 2002. p. 585-588.

⁶¹⁶ PARA a África do Sul. Folha de São Paulo. São Paulo, p. A2, 12 maio 2001.

⁶¹⁷ VIGEVAANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. Op. cit, p. 55.

forças de Paz Unavem-III e que confiava no aprofundamento das relações Brasil-Angola e no desenvolvimento do continente africano. Conforme Fernando Henrique Cardoso,

“Os laços que unem Brasil e Angola têm como traço maior um sentimento pleno de comunhão – de raízes étnicas, culturais e históricas comuns, de um passado marcado pela colonização e pela busca da identidade nacional, que nos dá sentido entre os povos do mundo. [...] Angola desponta com fortes credenciais para ter um papel de relevo na África Austral, região que tem gerado uma longa série de fatos positivos e comandado boa parte da atuação internacional no Hemisfério Sul. A independência da Namíbia, o fim do regime do Apartheid e a eleição de Nelson Mandela na África do Sul, a redemocratização de Moçambique e, agora, a consolidação da paz em Angola permitem antever um período de desenvolvimento acelerado para toda a região.”⁶¹⁸

No encontro da CPLP, em Julho de 1996, o governo brasileiro solicitou ao presidente angolano, José Eduardo dos Santos, avanços mais decisivos no processo de paz nesse país africano, no qual ainda permaneciam os 1.200 soldados brasileiros. A ONU já havia prorrogado duas vezes o mandato de seu contingente. O Ministro Lampreia reconhecia progressos nas negociações, mas dizia que o Brasil se preocupava “muito com o fato de que o processo não avançou como se poderia esperar”.⁶¹⁹

Em novembro de 1996, Fernando Henrique Cardoso visitou Angola, acompanhado de uma comitiva de empresários, interessados na reconstrução do país em projetos petrolíferos. Cardoso ocupou boa parte da viagem para visitar a tropa do Brasil, em Kuito, centro-leste de Angola. Sua visita também tinha como objetivo agradar as forças armadas, um setor que vinha reclamando mais atenção, principalmente com relação a verbas.⁶²⁰ Em Angola, o presidente brasileiro argumentou que,

“Vim reiterar-lhes um sentimento genuíno, do sentido de dever de um país que, desde a primeira hora, esteve sempre ao lado de Angola. A presença de nossos soldados da Unavem-III dá expressão viva a esse compromisso e amizade que nos une. Mais de mil e cem brasileiros encontram-se em solo angolano, a maior força militar que enviamos ao exterior desde a Segunda Guerra Mundial. É

⁶¹⁸ CARDOSO, Fernando. Discurso em Jantar oferecido ao Presidente da República de Angola, José Eduardo dos Santos. Brasília, 15 de agosto de 1995. IN: IN: *Palavra do Presidente*. Brasília: Presidência da República, vol. 2, 2002, p. 216-217.

⁶¹⁹ ROSSI, Clovis. Brasil cobra avanço da paz em Angola. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 06, 17 jul 1996.

⁶²⁰ WOLTERS, Gabriela. FHC quer investir em Angola e atrair capitais da África do Sul. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 06, 24 nov. 1996.

uma prova de confiança no processo político angolano. É uma exortação que fazemos pelo futuro generoso que espera este país quando a paz e a democracia deitarem raízes definitivas neste solo”.⁶²¹

No início de dezembro de 1995, uma tropa de 120 militares brasileiros foi sitiada por 48 horas pela Unita na região de Andulo, centro-norte do país, que havia proibido patrulhas na área.⁶²² A Unita sempre teve um relacionamento conflituoso com as tropas brasileiras, que, desde 1989, participavam de missões de paz em Angola. A Unita considerava o Brasil um “aliado natural” do governo angolano, desde o governo brasileiro ter sido o primeiro a reconhecer a independência da ex-colônia, em 1974. Em novembro de 1996, 1.130 soldados estavam em território angolano e integravam o contingente de 7.600 homens da Unavem-III. Em maio de 1997, o grupo brasileiro era de 800 militares (63 oficiais e 737 praças), principalmente do 42º Batalhão de Infantaria de Goiânia, e estavam atuando nas províncias de Huambo, Kuíto, Bié e Moxico.

Em fevereiro de 1999 a Unita, através de seu escritório em Lisboa (Centro para o Desenvolvimento da Democracia em Angola), acusou o Brasil de violar o embargo militar internacional ao fornecer aviões e carros de combate ao governo de Angola. A resposta do Itamaraty foi que não havia embargo da ONU contra o governo angolano, apenas contra a Unita. A ONU recomendou, após o acordo de Lusaka, que não se deveria aumentar os armamentos das partes. Mas, com a falência do protocolo de Lusaka, a recomendação perdeu sentido. A Embaixada de Angola em Brasília dizia que seu governo exercia “o legítimo direito de soberania” quando comprava material de guerra de outros países, inclusive do Brasil, e confirmava ter adquirido no Brasil veículos ligeiros de transporte de tropas e aviões do modelo Tucano, usados para treinamento. A Unita também acusou a empresa brasileira Odebrecht de ter recebido concessão do governo de Angola para explorar áreas de diamante e de ter obtido, por favorecimento governamental, o contrato para dar apoio logístico às missões de paz da ONU no país. A Odebrecht negava as duas acusações, afirmando ter participado de licitação com 52 empresas de vários países para prestar serviços à organização em Angola, mas reconhecia fazer parte de uma firma em associação com uma empresa angolana e outra da Austrália para explorar diamantes no norte do país. De fato, a Odebrecht

⁶²¹ CARDOSO, Fernando. Discurso por ocasião do almoço que lhe foi oferecido pelo Presidente da República de Angola, José Eduardo dos Santos. Luanda, Angola, 25 de novembro de 1996. IN: *Palavra do Presidente*. Brasília: Presidência da República, vol. 4, 2002, p. 529-530

⁶²² NOGUEIRA, Rui. Tropa do Brasil é sitiada em Angola. Folha de São Paulo, São Paulo, Segundo Caderno, p. 10, 07 dez. 1995.

tinha negócios no valor de US\$ 1,5 bilhão em Angola e estava construindo a usina de Capanda, na bacia do rio Kuanza, uma das maiores da África.⁶²³

Em 8 de outubro de 1999, os jornais noticiavam que Jonas Savimbi, da Unita, declarava guerra ao Brasil e elegia as instalações brasileiras em Angola como alvo prioritário de seus ataques. No dia seguinte, a companhia de diamantes De Beers, pertencente à Anglo American sediada em Londres, mas que atuava no Brasil e principalmente na África do Sul, lançou um comunicado à imprensa mundial para declarar que não mais compraria de Savimbi os diamantes das minas angolanas que os guerrilheiros da Unita assaltavam. Ovídio de Mello lembra que com o fato acabou ocorrendo uma confissão de culpa de um “segredo de polichinelo”:

“A África do Sul, tendo passado por tantas transformações internas desde que aboliu o *apartheid*, haja prosseguido, direta ou indiretamente, através da De Beers, uma política externa de desestabilização de países vizinhos. Mais surpreendente ainda é esta situação, se considerarmos que o MPLA sempre foi contra o *apartheid*, tendo ajudado o Congresso Nacional Africano em sua luta”.⁶²⁴

O autor então se pergunta até que ponto a decisão da De Beers teria sido influenciada pela África do Sul e se a demora nesta decisão, depois de vários anos do fim do Apartheid, não significava um elemento de continuidade da política externa dos tempos do Apartheid. Como hipótese provisória, o autor aventa que, provavelmente, a política externa que o partido de Mandela deveria fazer (não apoiar Savimbi) ainda não estava sendo adotada pela diplomacia sul-africana, permanecendo influências e até personalidades do Apartheid. Outra hipótese é de que a política externa da África do Sul – sob qualquer regime – constitui uma política intervercionista traçada pelas multinacionais, influenciada pela Europa e pelos EUA e que busca uma hegemonia na África austral através de sua desestabilização. O autor revela acreditar na primeira hipótese, mas não descarta inteiramente a segunda. Conclui que a política externa e interna sul africana se entrecrocava numa então difícil e precária fase de transição.⁶²⁵

⁶²³ SILVA, Carlos Eduardo Lins. Rebeldes acusam Brasil de violar embargo com a venda de armas. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 13, 14 fev. 1999.

⁶²⁴ MELO, Ovídio e Andrade. Uma tentativa de visão política realista das relações entre o Brasil e a África do Sul. IN: GUIMARÃES, Samuel (org.). África do Sul: visões brasileiras. Brasília: IPRI; Fundação Alexandre de Gusmão, 2000, p. 304.

⁶²⁵ Ibid., p. 305.

Em fevereiro de 2000, ocorreu um incidente diplomático quando o Governo do Rio de Janeiro fotografou e identificou angolanos que moram nas favelas, acusando-os de envolvimento de angolanos no tráfico de drogas no Estado. O vice-cônsul de Angola no Rio de Janeiro, José Paim, cobrou a retratação oficial do governo do Estado pelas acusações de envolvimento de angolanos no tráfico de drogas no complexo da Maré (zona norte). À guisa de retratação, a Secretaria de Segurança organizou uma reunião no complexo com dirigentes de associações comunitárias da região, o vice-cônsul de Angola no Rio e parlamentares. Os líderes comunitários assinaram uma nota de apoio aos angolanos. O subsecretário de Segurança Pública, Newton de Oliveira, disse na reunião que não havia provas contra os angolanos e que a investigação feita no complexo sobre os autores de uma chacina ocorrida envolvia toda a população, não só os angolanos. O deputado Ben-Hur Ferreira (PT-MS), integrante da Frente Parlamentar Brasil-África, participou da reunião e disse que cobraria uma resposta do Itamaraty ao incidente. Este caso está relacionado com o aumento do fluxo de africanos refugiados ilegalmente no Brasil.⁶²⁶

Já a Nigéria ocupou, durante o governo Cardoso, o posto de maior parceiro comercial do Brasil com a África Negra. O fluxo de comércio nos dois sentidos atingia, em 1998, o volume de um bilhão de dólares, apesar do relativo isolamento internacional durante o governo do General Sani Abacha (1993-1998). Enquanto o presidente Sul-Africano Nelson Mandela defendia sanções da Organização da Unidade Africana (OUA) ao governo Abacha, devido à execução de líderes da minoria ogoni, em novembro de 1995, o Brasil mantinha aberta a embaixada em Lagos. Tal fato era justificado para evitar um maior isolamento internacional da Nigéria. Além disso, em 1998, a Braspetro assinou contratos de prospecção de petróleo no delta no Níger. A eleição de Olusegun Obasanjo, em 1999, abriu perspectivas de um relacionamento bilateral mais aprofundado. Este inclusive visitou o Brasil ainda como presidente eleito, antes de tomar posse, em maio de 1999, quando foi alinhavado um processo de aproximação e ampliação comercial.⁶²⁷

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi criada em julho de 1996, congregando os sete países de língua oficial portuguesa: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. O Timor Leste participou como

⁶²⁶ VICE- CÔNSUL de Angola aguarda retratação. Folha de São Paulo, São Paulo, Terceiro Caderno, p. 03. 11 Fev. 2000.

⁶²⁷ PIMENTEL, José Vicente. Relações entre o Brasil e a África Subsaariana. Op. cit., p. 16.

observador até sua plena integração, em julho de 2002. Embora a idéia de constituição de um grupo de países de língua portuguesa não fosse recente, remontando, nas suas origens, ao século XIX, as condições básicas para sua efetivação foram se acumulando na década de 1980. A partir do governo José Sarney (1985-1989) o projeto adquire contornos mais concretos. Em 1989, o então Ministro da Cultura brasileiro, José Aparecido de Oliveira, realizou uma viagem pelos países de língua portuguesa, defendendo a instalação da comunidade. No mesmo ano, o Presidente José Sarney recebeu, no Brasil, os chefes de Estado e de governo dos países de Língua Portuguesa para sua primeira reunião, que culmina com o anúncio da Comunidade. A partir de 1993 a CPLP ganhou grande impulso, quando o Presidente Itamar Franco transformou-a em uma prioridade.⁶²⁸

O presidente Fernando Henrique Cardoso incorporou a proposta de criação da CPLP desenvolvida pelo governo Itamar. Entretanto, conforme Juliane Santos, esse não era um projeto do Itamaraty até a década de 1990, sendo impulsionado inicialmente por algumas autoridades governamentais (Sarney e Itamar). O próprio Itamar se tornou embaixador em Lisboa, até a formalização da CPLP em 1996, sendo transferido posteriormente para a OEA, em Washington. Conforme a autora, o descompasso entre Itamar e o Itamaraty “revela-se em suas declarações a favor da auto-determinação do Timor-Leste (posição que o Brasil assumirá somente com o discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso por ocasião da fundação da CPLP, possivelmente uma reação às atitudes do seu embaixador), bem como suas críticas à proposta da chancelaria brasileira para a Secretaria Executiva que excluiu José Aparecido de Oliveira.” A proposta brasileira foi pela ordem alfabética, para determinar o país que indicaria o secretário executivo.⁶²⁹

De acordo com Sombra Saraiva, a constituição da CPLP integra um triângulo de constrangimentos para sua real efetividade. Assim, os três núcleos compostos pelos Estados formadores (Brasil, Portugal e os países africanos de língua portuguesa), trazem consigo uma série de dificuldades estruturais e estão submetidos a uma série de constrangimentos internacionais que tornam difícil a operacionalidade da CPLP. Pelo ângulo brasileiro, a criação da CPLP coincide com um grande ciclo de retraimento das relações com os países africanos, conforme já foi abordado. Dos três principais países escolhidos para relações mais próximas durante o governo FHC – África do Sul, Nigéria e Angola – apenas este último

⁶²⁸ SANTOS, Juliana. CPLP: Gênese e Instituições. IN: SARAIVA, José (org.). CPLP: comunidade dos países de Língua Portuguesa. Brasília: IBRI, 2001, p. 23.

coincide com a CPLP. A gênese da CPLP no Brasil também foi acompanhada de intrigas palacianas com impacto na política externa brasileira, ficando visível quando comparadas às idéias que prevaleceram no governo Itamar Franco, no período da pré-institucionalização da CPLP, e as novas noções que prevaleceram no Governo FHC, que ganharam força nos Estatutos da CPLP em 1996. Para Sombra Saraiva,

“No primeiro caso, a CPLP era compreendida como um instrumento de recuperação dos espaços perdidos na África, especialmente dotando-a de uma capacidade política própria, embora disfarçada de fomento à afirmação da língua portuguesa. No segundo caso, o disfarce tornou-se a própria alma da instituição”.⁶³⁰

Além disso, a noção prevalecente durante o governo Cardoso foi de uma certa idéia voluntarista, sendo inúmeras vezes descrita como uma instituição que não deveria pertencer à área diplomática dos governos, mas sim as próprias sociedades dos Estados-membros. Também ocorreu a repetição da idéia da CPLP como uma instituição em construção. Dessa forma, o governo brasileiro se justificava de possíveis críticas de imobilismo e falta de interesse político em relação à CPLP.⁶³¹ Pelo ângulo dos países africanos de língua oficial portuguesa (Palop), também existiram uma série de dificuldades inibindo uma ação mais positiva em relação à CPLP. De descolonização recente, alguns desses países mantinham ao longo da década de 1990 conflitos prolongados, com dificuldade de afirmação internacional. Para os africanos, além da questão da língua portuguesa ainda ser identificada com o antigo colonizador e não ser a língua materna de boa parte de suas populações, a CPLP também aparece com ausência de conteúdo político e econômico mais prático. Os Palop buscavam a cooperação técnica e a concertação político-diplomática.⁶³²

Já pelo ângulo português, a CPLP gravitava entre interesses, preocupações e constrangimentos. A dimensão atlântica da inserção internacional portuguesa era considerada um lastro diplomático importante, como um contrapeso à inserção subordinada do país no contexto europeu. A preocupação portuguesa consistia em que a CPLP pudesse gravitar em torno do Brasil, dado seu peso econômico e político. Os constrangimentos portugueses

⁶²⁹ Id., *Ibid.*, p. 25

⁶³⁰ SARAIVA, José Sombra. CPLP: plataforma para uma frutífera concertação político-diplomática. IN: SARAIVA, José Sombra. CPLP: Comunidade dos países de Língua portuguesa. Brasília: IBRI, 2001., p. 62.

⁶³¹ *Ibid.*, p. 63.

⁶³² *Ibid.*, p. 65.

referiam-se ao seu passado colonialista recente – presente na memória africana – e à própria fragilidade de Portugal no sistema internacional.⁶³³

Entretanto, embora tenham se manifestado dificuldades, a CPLP foi avançando e se institucionalizando. Foi sendo vista, de forma crescente, pelo governo brasileiro, como um ponto importante para incrementar as relações bilaterais também com Portugal, que foram crescendo durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso. O governo brasileiro foi animado, conforme Sombra Saraiva, com a possibilidade de se utilizar a CPLP para retomar certos espaços perdidos na África, ressaltar o africanismo brasileiro (recrudescendo a antiga vertente culturalista das relações do Brasil com a África) bem como estabelecer uma nova parceria com Portugal nas matérias de interesse comum na África e “engendrar uma nova plataforma atlântica de base triangular, com ângulos centrados em Brasília, Lisboa e Luanda”.⁶³⁴

Assim, na Primeira Conferência de Chefes de Estado e de Governo (também chamada de Cimeira), em julho de 1996, era lançada, em Lisboa, a CPLP. O chanceler Lampreia definia a CPLP como “uma ponte entre três continentes”. Tinha como objetivos centrais buscar uma convergência nas posições internacionais de seus integrantes nos diferentes foros, a promoção da língua portuguesa (a terceira mais falada no ocidente e a sétima mais falada no mundo) e a cooperação, que significava a ajuda aos países africanos. Enquanto isso, o embaixador brasileiro Carlos Garcia, que havia participado das negociações, defendia um comprometimento efetivo com a CPLP, afirmando que “quanto mais o país pertencer a grupos como esses, melhor, em um mundo multipolar”.⁶³⁵ A indicação do Secretário Executivo caberia à Angola, que recomendou Marcolino Moco, enquanto São Tomé e Príncipe indicou Rafael Branco para secretário adjunto da instituição.⁶³⁶ A segunda e a Terceira Cimeiras ocorreram, respectivamente, em Cabo Verde (1998) e em Moçambique (2000). Em 2002, ocorreu a Quarta Cimeira, no Brasil. Enquanto isso, o Conselho de Ministros se reunia anualmente.

Em julho de 1998, delegações de Brasil, Angola, Cabo Verde e Portugal realizaram, na Ilha do Sal (Cabo Verde), uma reunião técnico-militar para estudar a criação de uma força

⁶³³ Ibid., p. 67-68.

⁶³⁴ Id., Ibid., p. 75.

⁶³⁵ ROSSI, Clóvis. FHC formaliza em Lisboa novo bloco. Folha de São Paulo. São Paulo, Primeiro Caderno, p. 06, 14 jul. 1996.

⁶³⁶ SANTOS, Juliana. Op., cit., p. 39.

de observação ou intervenção na Guiné-Bissau. Os confrontos em Guiné-Bissau (Oeste da África) começaram em junho de 1998, quando houve uma tentativa de golpe militar contra o governo de João Bernardo Vieira. Demitido da chefia do Exército, o general Ansumame Mané ocupou o aeroporto e quartéis da capital. Mané havia sido acusado de contrabandear armas para o movimento separatista da região de Casamansa, localizada no sul do Senegal, na fronteira com Guiné-Bissau. O Estado-Maior das Forças Armadas brasileiro enviou dois militares para o local. O Brasil se posicionava contra uma força de intervenção integrada por membros da CPLP, mas aprovava uma força de observação a ser criada segundo padrões da ONU, de acordo com o chefe da Divisão da África II do Itamaraty, conselheiro José Fiuza Neto, que afirmava que o Brasil só participaria “de uma força de observação, reduzida, e não de uma força de interposição” e que o objetivo da reunião era definir os aspectos técnicos e logísticos dessa eventual força de observadores. O Grupo de Contato para a Guiné-Bissau da CPLP havia conseguido fixar o primeiro cessar-fogo entre os rebeldes e o governo do presidente João Bernardo Vieira. O governo brasileiro foi representado pelo ministro José Vicente Pimentel, diretor do Departamento de África e Oriente Próximo do Itamaraty.⁶³⁷

Em julho de 2000, FHC participou da Terceira Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, em Maputo, capital de Moçambique. Durante a reunião, a então presidente da Fundação Cultural Palmares, Dulce Maria Pereira, foi indicada para ocupar a secretaria executiva da entidade. Dulce, antropóloga, participante do movimento negro e ligada à primeira-dama Ruth Cardoso, foi a primeira brasileira a ocupar o cargo máximo da CPLP. Na reunião de Maputo, pelo lado brasileiro, foram oferecidos, entre outros, projetos na área de saúde e de agricultura preparados pela Fiocruz e Embrapa, com programas de saúde pública e de agricultura tropical. Também foram oferecidos cursos, por parte do Instituto Rio Branco, de “prática diplomática” para funcionários das chancelarias dos países-membros e do Timor Leste.⁶³⁸

Em agosto de 2002, Cardoso recebeu no Brasil os chefes de Estado da CPLP, ocasião em que assumiu a presidência do órgão. No contexto de crise da matriz neoliberal, fez um discurso de crítica à globalização, já analisado anteriormente. O presidente aproveitou também a abertura da conferência para criticar o protecionismo e as barreiras impostas às

⁶³⁷ FARAH, Paulo. Brasil negocia enviar tropas à Guiné-Bissau. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 09, 01 ago. 1998.

⁶³⁸ FRANÇA, William. FHC participa até amanhã de conferência de países lusófonos. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A6, 17 jul. 2000.

exportações dos produtos de países em desenvolvimento. Na cerimônia de abertura da conferência, Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência rotativa da CPLP, que passava a reunir oito países, com a inclusão efetiva do Timor Leste. Em seu discurso, FHC disse que esta era a terceira presidência que assumia. Além da Presidência da República, FHC acumulava a presidência do Mercosul e agora da CPLP e ironizava: “É muita presidência para um pobre marquês”.⁶³⁹

As relações com os países africanos também ocorriam de forma bilateral. Em abril de 1998, o primeiro-ministro de Cabo Verde Carlos Veiga visitou o Brasil. No encontro afirmou que apoiava a candidatura do Brasil para uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU. Fernando Henrique retribuiu o apoio afirmando que o Brasil, como membro temporário do conselho, estava se empenhando para que o órgão desse “atenção necessária aos temas de interesse da África”. Além disso, discursou que “a África é um objetivo insubstituível da política externa brasileira”. O primeiro-ministro de Cabo Verde elogiou as reformas constitucionais promovidas pelo presidente brasileiro, dizendo que eram “corajosas as reformas econômicas, políticas e sociais”. Os dois presidentes assinaram no dia 7 de abril de 1998 três acordos bilaterais, envolvendo cooperação técnica na áreas de educação e de modernização administrativa. No encontro, Fernando Henrique ressaltou a importância da CPLP, que teria uma Cimeira em Cabo Verde em julho. FHC falou sobre a necessidade de entendimento para colocar em prática o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa e o Instituto Internacional de Língua Portuguesa.⁶⁴⁰

Já o presidente da Namíbia havia visitado o Brasil em outubro de 1995. No encontro, o presidente Fernando Henrique Cardoso lembrou os projetos mantidos com a Namíbia, de cooperação técnica nas áreas militar (formação de militares namibianos) e nas áreas de saúde e agricultura. Fernando Henrique também afirmou que o Brasil tinha uma dívida de gratidão para com os africanos, que lhe “deram uma parte considerável de sua identidade e que ajudaram a forjar este país, dando à sua cultura muitos dos seus traços de originalidade e criatividade”.⁶⁴¹ Quatro anos depois, o presidente da Namíbia, Sam Nujoma, visitou novamente o Brasil, em 28 de setembro de 1999. O presidente Fernando Henrique Cardoso

⁶³⁹ FREIRE, Silvia. FHC pede globalização solidária. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B5, 01 de agosto de 2002.

⁶⁴⁰ BRASIL tem apoio para vaga na ONU. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 08, 08 abril 1998.

⁶⁴¹ CARDOSO, Fernando. Discurso por ocasião do jantar oferecido ao Presidente da República da Namíbia, Sam Nujoma. Brasília, 31 de outubro de 1995. IN: Palavra de Presidente, Vol, 2, 2002, p. 528.

lembrou a visita do dirigente da Namíbia ao Brasil em 1987, ainda como líder de um movimento de libertação nacional e, depois, em 1995, já como Chefe de Estado, quando foram assinados vários acordos de cooperação. Entre os temas da cooperação estavam educação (acesso de estudantes namibianos a universidades brasileiras, saúde (combate à Aids) e no plano militar (formação de oficiais namibianos na Escola Naval brasileira e de formação de pessoal na área da Força Aérea).⁶⁴²

O desinteresse pela África também se refletia na imprensa brasileira. Em agosto de 1996, o primeiro-ministro do Mali, Ibrahim Boubacar Keita, visitou o Brasil. Depois dos contatos diplomáticos, Keita foi levado até a sala de *briefing* do Itamaraty para uma entrevista coletiva. A sala estava lotada. Iniciada a entrevista, algumas perguntas foram feitas em francês, o idioma oficial do Mali. Uma das entrevistadoras chegou a perguntar a Ibrahim Keita sobre o conflito de fronteiras de seu país com Burkina Fasso, que recentemente havia sido julgado pela Corte Internacional de Haia. Ao final da entrevista, Keita se mostrou “impressionado com o conhecimento que os jornalistas brasileiros têm do Mali”. Os jornalistas, na realidade, eram funcionários do Itamaraty convocados às pressas para simular o papel dos repórteres, que não haviam aparecido.⁶⁴³

Como afirmamos anteriormente, a perda de importância da África na política externa brasileira também se refletia na retração da representação diplomática. Nesse sentido, em abril de 1999, o Brasil anunciou o fechamento de três embaixadas, para medida de economia. Fechou a embaixada dos Camarões, Kuwait e Tunísia para "ajustar o seu orçamento às restrições vigentes". Também foi anunciado o fechamento de outros sete consulados-gerais (Atlanta, Genebra, Hamburgo, Marselha, San Juan, Vancouver e Xangai) e cinco vice-consulados (Bella Unión, Bernardo de Irigoyen, Iquitos, Mello e Posadas). O Itamaraty anunciou que pretendia fechar ainda os consulados localizados nas capitais, como o de Paris.⁶⁴⁴

Em visita ao Brasil, o presidente do Zimbábue assinou acordos com o Brasil em 16 de setembro de 1999. Os governos de Brasil e Zimbábue acertaram intercâmbio de informações sobre programas de prevenção à Aids, área de grande interesse do país africano, no qual,

⁶⁴² CARDOSO, Fernando. Discurso em almoço oferecido ao Presidente da Namíbia. Brasília, 28 de setembro de 1999. IN: *Palavra do Presidente*. Brasília: Presidência da República, 2002, p. 273-277.

⁶⁴³ AFIADOS em geopolítica. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 04, 25 ago. 1996.

⁶⁴⁴ GOVERNO fecha três embaixadas. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 07, 16 de abr. 1999.

segundo documento divulgado pelo Itamaraty, um quarto da população adulta do país tinha Aids ou era portadora do vírus HIV.⁶⁴⁵ Durante a visita de Robert Mugabe, o presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou que a África era uma dimensão essencial da política externa brasileira e ressaltou a importância tanto dos contatos bilaterais com os Africanos quanto nas Nações Unidas. Ressaltou também a importância da articulação entre o Mercosul e a SADC.⁶⁴⁶ Conforme Tullo Vigevani, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra argumentam, “No segundo mandato de FHC, o relativo sucesso da política brasileira de controle da Aids permitiu o desenvolvimento de projetos de cooperação internacional horizontal nessa área, por meio da Agência Brasileira de Cooperação, implementando-se ações na área de combate à Aids e para o treinamento de pessoal em saúde pública em países africanos.”⁶⁴⁷

Já em março de 2000, o governo brasileiro doou cinco toneladas de medicamentos para atendimento de emergência para Moçambique, dentro do programa de ajuda às vítimas da maior enchente a atingir o país em toda a sua história. Estes remédios integravam o estoque regulador do Ministério da Saúde e tinham prazo de validade de até 60 dias.⁶⁴⁸

Em setembro de 2002, Fernando Henrique Cardoso participou da cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, África do Sul. O presidente Fernando Henrique Cardoso fez a defesa da proposta brasileira de uma meta de 10% de energias renováveis (como a solar e o álcool combustível). Apesar de a meta ser considerada quase derrotada, o ministro Celso Lafer (Itamaraty) afirmava que ela era um orgulho para o Brasil: “A manifestação do presidente é importante, porque dá dimensão política à proposta brasileira e consolida uma posição de liderança no cenário internacional”. Apesar do esforço brasileiro, a proposta foi rejeitada pelo próprio G-77, bloco dos países pobres, que se rendeu às pressões dos países árabes, em especial da Arábia Saudita, que insistiam no uso do petróleo.⁶⁴⁹

Em 21 de março de 2002, o presidente discursou no Dia Mundial Contra a Discriminação Racial. Na solenidade, foram anunciadas quotas de 20 bolsas de estudo por ano para o ingresso de negros no Instituto Rio Branco, que prepara diplomatas brasileiros.

⁶⁴⁵ ZIMBÁBUE quer dado brasileiro. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 07, 17 set. 1999.

⁶⁴⁶ CARDOSO, Fernando. Discurso no almoço oferecido a Presidente do Zimbábue. Brasília, 16 de setembro de 1999. IN: *Palavra do Presidente*. Brasília: Presidência da República, 2002, p. 237-238.

⁶⁴⁷ VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. Op. Cit, p. 55.

⁶⁴⁸ BRASIL doa cinco toneladas de remédios para Moçambique. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 10, 04 mar. 2000.

Também foram criados o Conselho Científico Palmares, para assuntos tecnocientíficos ligados à cultura afro-brasileira, e um grupo de trabalho destinado a analisar as antigas áreas de quilombos. Os três programas faziam parte do chamado conjunto de “ações afirmativas” do governo, que já havia reservado vagas para negros no Ministério do Desenvolvimento Agrário. O objetivo em relação às quotas no Instituto Rio Branco, de acordo com o presidente, era promover igualdade de oportunidades na carreira diplomática. Para comemorar a data e o anúncio das ações, representantes de várias comunidades defensoras dos direitos dos negros estiveram presentes. Cardoso tirou foto abraçado a duas integrantes do grupo Ilêaiê, da Bahia, e cercado pelos demais, que trajavam roupas típicas da cultura afro-brasileira.⁶⁵⁰

O lançamento da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), em 2001, bem como a criação da União Africana (UA), em 2002, como sucessora da Organização da Unidade Africana (OUA), contribuiu para lançar a África, repentinamente, de volta às atenções da opinião pública e dos principais governos do Ocidente. Os dois projetos visavam abordar, de forma radical e inovadora, os problemas do continente africano.⁶⁵¹

O Diretor Geral do Departamento de África e Oriente Próximo, Pedro Pinto Coelho, já afirmava, em 2002, no Colóquio das Relações Brasil-África, que este permitia identificar uma preocupação consensual de que a África fosse observada de maneira mais abrangente ou sistêmica, numa revisão crítica à seletividade nas relações com os países africanos. Também lembrava que um relançamento de uma política africana deveria ser feito a partir de novas bases, de acordo com um relativo consenso construído no seminário. Entre tais bases, afirmava-se que as relações entre o Brasil e a África não deveriam ser apenas vistas do prisma comercial e de cooperação. Ressaltava-se a necessidade de ampliar os canais propriamente políticos de relacionamento. O colóquio também cumpriu a função de preparar o “Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio”, que ocorreu em 2003, já no governo Lula.⁶⁵²

⁶⁴⁹ CANTANHÊDE, Eliane; ANGELO, Cláudio. FHC tentará salvar a proposta brasileira. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A11, 02 set. 2002; ANGELO, Cláudio. Cúpula mundial termina em decepção. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A16, 05 set. 2002.

⁶⁵⁰ PARA FHC, país tem dívida com passado escravocrata. Folha de São Paulo, São Paulo, p. C9, 22 mar. 2002.

⁶⁵¹ DOPCKE, Wolfgang. O encontro estratégico: a União Africana, o Plano NEPAD e o novo discurso internacional. In: COELHO, Pedro; MENDONÇA, Hélio (Orgs). *Relações Brasil-África: um colóquio*. Brasília: IPRI/MRE, 2002, p. 143.

⁶⁵² COELHO, Pedro. Apresentação. In: COELHO, Pedro; MENDONÇA, Hélio (Orgs). *Relações Brasil-África: um colóquio*. Brasília: IPRI/MRE, 2002, p. 13-14.

Em síntese, as relações comerciais entre o Brasil e o continente africano concentraram-se, nos anos 1990, em grande medida nos países petrolíferos, como Líbia, Nigéria, Gabão, Argélia, Angola e Congo-Brazzaville. Fora deste quadro, destaca-se a relação com a África do Sul, que, pelas suas características de elevado desenvolvimento industrial e potencial diplomático, marcou o interesse do governo brasileiro no período.⁶⁵³ A política africana do Brasil representou um baixo perfil, no qual vigorou a seletividade (sem uma política africana para todo o continente), o que significou praticamente um abandono da diplomacia africana brasileira. A atratividade extra-continental nesse momento se deslocara para a Ásia, além das relações com a Europa. A revisão do conceito de seletividade ocorreu apenas no final do governo Cardoso, mas a implementação de uma nova política ficaria para o próximo governo.

⁶⁵³ SANTANA, Ivo. Notas e comentários sobre a dinâmica Brasil-África nas décadas de 1970-1990. Op. cit., p. 132.

CAPÍTULO 6

A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NOS FÓRUMS MULTILATERAIS E A DIPLOMACIA DA SEGURANÇA

6.1 - A transformação da diplomacia multilateral brasileira

Para uma análise da política externa multilateral brasileira, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em especial as suas transformações matriciais, convém inicialmente definir relações multilaterais. Enquanto as relações bilaterais são as relações país a país, entre dois Estados independentes, relações multilaterais são relações “coletivas” entre Estados independentes. Correspondem às relações de um país com um grupo de países. São as relações do Brasil na ONU (Organização das Nações Unidas) e nos fóruns dela derivados, na Organização Mundial de Comércio, entre outros. Aqui convém desfazer uma confusão no que diz respeito ao termo multilateralização, que significa um aumento substantivo nas relações multilaterais. Esse termo, muitas vezes, é utilizado como sinônimo de *multipolarização*, que corresponde a um aumento de parcerias no plano bilateral. A semelhança gráfica e sonora entre os dois termos é, sem dúvida, a razão de seu emprego indiferenciado.⁶⁵⁴

Na esfera bilateral, o pragmatismo encontra seu *locus* perfeito de exercício, e os acordos traduzem-se mais rapidamente em resultados concretos. Já o multilateralismo é utilizado para reivindicações mais amplas e para promover a ampliação de parcerias, que podem, inclusive, ser aproveitadas no âmbito bilateral. Assim, essas duas esferas são interdependentes. Conforme Cíntia Souto, “É um erro, no entanto, julgar que o país prescinde de relações multilaterais ou que estas são pouco importantes. A política multilateral é uma espécie de ‘cartão de visitas’ de um país. É nos fóruns multilaterais que o Brasil apresenta suas idéias e formulações ao restante do mundo”.⁶⁵⁵ Conforme Clodoaldo Bueno, os compromissos assumidos por um Estado nos foros multilaterais obrigam-no em escala muito mais reduzida daqueles firmados de Estado a Estado. Entretanto, apesar de muitas das

⁶⁵⁴ SOUTO, Cíntia. Bilateralismo e multilateralismo na política externa Brasileira: diferenças e conexões. Porto Alegre: Nerint, 2001. Acesso: www.ilea.ufrgs.br/nerint.

⁶⁵⁵ Id., Ibid.

afirmações realizadas em fóruns multilaterais não se traduzirem em atos concretos, sempre indicam pistas de como o país pensa sua inserção internacional.⁶⁵⁶

Sobre a relação do Brasil com essas duas dimensões das relações internacionais, Ricardo Sennes afirma que as potências médias, como Brasil, além de adotarem uma condição de dupla inserção – regional e global – no sistema internacional, adotam um quadro variado de estratégias internacionais. No que concerne às relações multilaterais, duas tendências podem ser apresentadas. Por um lado, as potências médias tendem a atuar nos fóruns multilaterais e instituições internacionais a estabelecer relações bilaterais que envolvam as grandes potências. Isto se deve ao fato de que as instituições multilaterais apresentam igualdade e segurança formal entre seus membros, com possibilidade de restringir a ação das grandes potências.⁶⁵⁷

Já no âmbito bilateral, observa-se um comportamento diferenciado das potências médias como o Brasil, em relação às grandes e às pequenas potências. Em relação às grandes potências, as potências médias buscam ficar livres de sua influência direta, evitando reforçar esse tipo de relação. Em relação às pequenas potências, os interesses das potências médias seriam exatamente o oposto, reforçando sua influência sobre esses países através de relações bilaterais. No que concerne às relações regionais, a tendência das potências médias seria também se comportarem como as grandes potências, exercendo influência e presença regional. Esse mosaico de estratégias advém do desequilíbrio na capacidade de barganha que esses países apresentam nas diversas arenas. A multiplicidade é fruto da condição simultânea de vulnerabilidade e de autonomia que estes países tendem a demonstrar.⁶⁵⁸

Na década de 1990, o Brasil alterou suas estratégias multilaterais e bilaterais de inserção internacional. Conforme Amado Cervo “a política exterior assertiva do ciclo desenvolvimentista manipulava a relação bilateral e a parceria estratégica como uma linha de força da ação externa. O paradigma da globalização das relações internacionais e a disposição

⁶⁵⁶ BUENO, Clodoaldo. A política multilateral Brasileira. In: CERVO, Amado (org). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias*. Brasília: Editora da UnB, 1994, p. 59.

⁶⁵⁷ SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003, p. 32

⁶⁵⁸ Id., *Ibid.*, p. 31-32.

do governo brasileiro de influir sobre a regulamentação do sistema multilateral de comércio e sobre a arquitetura das finanças internacionais subtraíram força ao bilateralismo”.⁶⁵⁹

Enquanto isso, Ricardo Sennes afirma que as potências médias e recém industrializadas (o caso do Brasil) processaram um deslocamento de uma postura antagônica e direta com o ordenamento internacional para um tipo de postura de participação e aceitação geral das bases e regras do ordenamento internacional vigente, colocando-os em sintonia com os princípios gerais do sistema, seus regimes e procedimentos.⁶⁶⁰ Esse movimento foi acompanhado, em parte, pelo Brasil, que desde o final da década de 1980 foi substituindo sua matriz de política externa desenvolvimentista por uma nova matriz de inserção internacional.

No âmbito multilateral, o primeiro aspecto se refere ao abandono do discurso terceiro-mundista e da compreensão internacional baseada no conflito norte-sul. A busca pela vaga permanente no Conselho de Segurança mostrava que a diplomacia brasileira não operava apenas como Mercado Emergente, buscando manter características de Potência Média: “As posturas externas do Brasil em âmbito multilateral têm sido uma composição entre posturas típicas dos países Grande Mercados Emergentes – cujo traço principal é o da visibilidade enquanto uma área atrativa para investimentos e negócios internacionais – e as posturas mais recorrentes de uma Potência Média, adotando estratégias de maximização de sua capacidade de negociação: as ações coletivas e o reforço dos fóruns multilaterais”⁶⁶¹ Além disso, conforme Amado Cervo, o Brasil manteve na década de 1990 uma forte presença nos fóruns multilaterais, tendência que já era exercida há décadas. Entretanto, se no passado essa participação tinha como objetivo substituir a ordem internacional, desde os anos 1990 procurava-se influir na definição de seus parâmetros. De acordo com Cervo, “o multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar sua vontade”.⁶⁶²

Assim, a diplomacia brasileira voltava-se para os novos temas que compunham a agenda da globalização – já tratados no segundo capítulo desta tese – alterados e renovados em função do fim da guerra fria, com o desaparecimento da dicotomia entre a “alta” e a

⁶⁵⁹ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. Op. cit., p. 477-478.

⁶⁶⁰ SENNES, Ricardo. Op. Cit. p. 133.

⁶⁶¹ Ibid., p. 122.

⁶⁶² CERVO, Amado; BUENO. Clodoaldo. Op., cit., p. 463.

“baixa política”, e que, inclusive, ganhou nova dimensão com os ataques de 11 de setembro de 2001. Conforme Amado Cervo,

“a ascensão do livre comércio e do livre fluxo de capitais deprimiam a questão da segurança entre 1990 e 2001, quando o tema da governabilidade global ameaçava as soberanias nacionais. O Brasil ocupava-se então com o liberalismo econômico, ecologia, direitos humanos, segurança, multilateralismo comercial e fluxos de capitais”.⁶⁶³

Não obstante, Shiguenoli Miyamoto afirma que, embora o Brasil *sempre* tenha privilegiado a atuação em foros multilaterais diversos, essa atuação converteu-se em uma das tendências marcantes da política externa dos anos 1990. O autor considera que, nos últimos anos, em função das grandes transformações internacionais, o Brasil, “com capacidade limitada de poder e influência, tem atribuído considerável importância às organizações internacionais. Essa tendência tem se acentuado nos anos 1990, com o país criticando as assimetrias de poder vigentes, os protecionismos, e reivindicando melhores condições de participação no comércio internacional, solicitando investimentos e transferências de tecnologia”.⁶⁶⁴ O Brasil então vinha atuando em várias frentes e, de certa forma, todas estavam interligadas. Conforme Miyamoto,

“As críticas que o Brasil têm feito às nações altamente industrializadas, contra os protecionismos, a falta de maiores investimentos e a transferência de tecnologia, são realizadas com o intuito de tentar sensibilizá-las, procurando retoricamente convencê-las de que todos sairiam ganhando, ao melhorar as condições dos países que se encontram em estágios de desenvolvimento menos avançados. Contudo, o governo tem consciência de que as relações internacionais não são fundamentadas em princípios que levem em consideração as disparidades internas dos países, nem as assimetrias entre eles. Como a capacidade que o país tem de alterar as regras de funcionamento do sistema internacional é extremamente limitada, resta apenas utilizar os expedientes de que tem lançado mão ao longo dos últimos anos, clamando pela necessidade de cooperação cada vez maior, já que sendo todos interdependentes, seriam afetados igualmente pela crise nos países menos desenvolvidos”.⁶⁶⁵

Já Amado Cervo trabalha com a idéia de que a tese brasileira acerca da segurança global nos anos 1990 estava assentada sobre uma “ilusão kantiana da paz universal” a brotar do controle democrático do Conselho de Segurança. Além de Cardoso, os chanceleres Celso

⁶⁶³ Id., Ibid.

⁶⁶⁴ MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. Revista Brasileira de Política Internacional. N. 43, vol. 2, 2000, p. 119.

⁶⁶⁵ Ibid., p. 135.

Amorim, Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer também haviam desenvolvido esse argumento, segundo o qual o multilateral deveria induzir o ordenamento mundial da segurança. Continuando com Cervo,

“Esse mundo ideal dispensaria, ademais, o guarda-chuva regional dos Estados Unidos, também a aliança, aquela que viesse brotar da Zona de Paz da América do Sul, e a potência nacional, aquela concebida pela inteligência brasileira nos anos setenta. A ilusão kantiana permeava a visão brasileira de segurança até o início do segundo mandato de Cardoso e provocou dois efeitos: a adesão do Brasil a todos os atos de desarmamento exigidos pelas grandes potências e o início do desmonte, ao estilo argentino, da segurança nacional. Esterilizou-se, assim, a doutrina de segurança acoplada ao desenvolvimento que se havia firmado desde os anos setenta e criou-se o vazio político”.⁶⁶⁶

Enquanto isso, Celso Lafer define a agenda multilateral como o melhor cenário para a efetiva atuação do Brasil no sentido de auxiliar na construção de regras para a organização de um novo ordenamento internacional. Conforme Lafer, na medida em que não se apresenta como um *monster country* assustador e carrega uma tradição diplomática ponderada de busca de consensos regulatórios, o grande trunfo brasileiro nas negociações internacionais deveria ser o *soft power*. Assim, a trajetória rumo ao desenvolvimento se daria não pelo confronto no sistema internacional, mas pela participação na construção de seu funcionamento, daí a importância na participação brasileira em órgãos de regulação financeira e comercial, de forma a potencializar a inserção internacional do país. Essa conduta diplomática de corte grociano⁶⁶⁷, segundo o chanceler, capacitaria o Brasil a articular consensos entre os grandes e pequenos e trabalhar pela possibilidade da harmonia e do consenso, cujo melhor tabuleiro seriam os fóruns multilaterais. Conforme Lafer,

“Esse trato construtivo se deu em foros multilaterais. Estes são, para o Brasil, pelo jogo das alianças de geometria variável, possibilitadas por um mundo de polaridades indefinidas, o melhor tabuleiro para gerar poder pela ação conjunta, permitindo ao país exercitar a sua competência na defesa dos interesses nacionais. É nesse tipo de tabuleiro que reside o melhor do nosso potencial para atuar na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão do

⁶⁶⁶ CERVO, Amado. A dimensão da Segurança na política exterior do Brasil. IN: BRIGADÃO, Clóvis e PROENÇA JR., Domicio. O Brasil e o mundo: novas visões. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002, p. 351.

⁶⁶⁷ Celso Lafer defendia que a política externa brasileira tinha caráter grociano. Conforme Hedley Bull, a chamada tradição grociana, derivada de Grotius, coloca-se a meio-termo entre as tradições realista e universalista-kantina. A política internacional nem expressaria um completo conflito de interesses entre os Estados nem uma absoluta identidade de interesses. Ver: BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília; Editora da Unb, Iprj; São Paulo, Imprensa Oficial Estado, 2002.

espaço da globalização no campo econômico, no qual reside o nosso maior desafio”.⁶⁶⁸

A concepção da importância das relações multilaterais para o Brasil ficava explicitada na mensagem ao Congresso Nacional, na qual o governo procurou mostrar a importância do Brasil, que teria “posições de relevo”, “participação ativa” e “atuação de destaque”:

“Talvez de menor visibilidade, mas igualmente ilustrativo da maior estatura internacional do País, foi a intensa participação do Brasil no tratamento pelos foros multilaterais das grandes questões políticas contemporâneas. Vejamos a atuação nas Nações Unidas, que celebrou seus cinquenta anos na Assembléia Geral de 1995, com a presença do Presidente da República. O País tem assumido posição de relevo na discussão sobre a reforma do Conselho de Segurança, manifestando a expectativa de que o órgão, para benefício de sua representatividade e eficácia, tenha a composição atualizada, com a atribuição de assentos permanentes ao mundo em desenvolvimento. Também participamos de maneira ativa no debate sobre o aperfeiçoamento do sistema de operações de paz, de reconhecida importância para o papel das Nações Unidas na solução negociada dos conflitos internacionais. A exemplo do ocorrido na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e na Conferência sobre Direitos Humanos (1993), o Brasil atuou com destaque nos encontros universais organizados pelas Nações Unidas nos últimos anos sobre temas-chave da agenda internacional, como a Conferência sobre População, a Conferência sobre Desenvolvimento Social, a Conferência sobre a Situação da Mulher, a Conferência sobre Assentamentos Humanos e a Conferência contra o Racismo”⁶⁶⁹

É importante ressaltar que a política externa brasileira se adaptava e conformava, de certa forma, às tendências internacionais. Conforme Tullo Vigevani e Marcelo Oliveira, a própria política externa de Bill Clinton, que coincidiu com seis anos do mandato FHC, de 1995 a 2000, “pareceu ser a da construção de regras e instituições multilaterais, ainda que no quadro de negociações extremamente duras, onde os Estados Unidos não abdicaram em nenhum momento da unilateralidade de sua legislação. As dificuldades das negociações da ALCA derivam desses constrangimentos, nunca abandonados pelos negociadores norte-americanos”.⁶⁷⁰ Já o Governo George W. Bush, a partir de janeiro de 2001, em alguma medida modificou o quadro conceitual das relações internacionais, trazendo novas

⁶⁶⁸ LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estudos Avançados*. São Paulo, Vo. 14 n, 38, p. 264.

⁶⁶⁹ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem ao congresso Nacional. 2002. p. 531.

⁶⁷⁰ VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo. *A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração*. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, Rio de Janeiro, 2004, p. 41.

dificuldades práticas e teóricas para todos os países, fortalecendo o unilateralismo e *hobbesianismo* e dificultando a integração e cooperação. Conforme Vigevani e Oliveira,

“A nova ênfase no unilateralismo, focado nas questões de segurança, ênfase acentuada no pós-11 de setembro, colocou novas hipotecas sobre o conceito de autonomia pela integração. Em princípio não invalida o conceito, mas certamente reveste-o de novas características. Características que implicam níveis surpreendentemente mais altos de capacidade negociadora, de articulação internacional e, eventualmente, saber encontrar novos caminhos para contornar possíveis momentos de ruptura, de inexistência de integração e cooperação. Enfim, um contexto no qual elementos de hobbesianismo parecem renascer de parte de movimentos terroristas, assim como de parte de Estados, integrando-os às diferentes dimensões das relações internacionais.”⁶⁷¹

De fato, com os ataques de 11 de setembro de 2001, ocorreu uma rediscussão do multilateralismo e do unilateralismo, na esteira da reorientação da política externa americana. De acordo com Alfredo Valladão,

“No ambiente hobbesiano pós-11 de setembro, não adianta querer pular do mundo andando ou decretar nesciamente a igualdade nas relações internacionais. Mais vale tentar promover regras para ‘civilizar’ os imensuráveis desequilíbrios de poder. A dura realidade é que o isolamento no mundo globalizado significa ainda menos poder, autonomia e segurança do que uma posição de parceiro subalterno. Hoje, a voz de cada um, mesmo rebelde, é mais forte se ela se expressa dentro de uma aliança ou de uma instituição multilateral do que latindo sozinho no deserto enquanto a caravana passa”.⁶⁷²

Os ataques de 11 de setembro de 2001 provocaram reações semelhantes e motivaram uma reação rápida de apoio aos Estados Unidos. Em 12 de setembro, os países membros do Tratado da OTAN, baseados no seu artigo V, apoiaram e respaldaram Washington. Em 14 de setembro, com o mesmo propósito, a Austrália invocou o artigo IV do Tratado entre Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos (ANZUS). Em 21 de setembro, uma resolução da OEA apoiou os EUA, baseada no seu artigo III. Tal resolução da OEA foi iniciativa do governo Fernando Henrique Cardoso, após manter consultas com a Argentina e o Chile (esta então ocupando a presidência do Grupo do Rio) e, em 17 de setembro, convocar a reunião da OEA. O gesto do Brasil, de apelar ao TIAR para demonstrar o respaldo da região aos Estados Unidos, teve um alcance simbólico, pois não implicou um compromisso de envio de tropas. O próprio TIAR nem teria aplicabilidade neste caso, pois somente prevê agressões entre Estados

⁶⁷¹ Ibid., p. 42

⁶⁷² VALADDÃO, Alfredo. A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força. In: BRIGADÃO, Clóvis e PROENÇA JR., Domicio. O Brasil e o mundo: novas visões. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002, p. 243.

e não ataques de atores não-estatais. É interessante notar que o México, no dia 6 de setembro de 2001, havia pedido sua retirada do TIAR, considerando-o obsoleto.⁶⁷³

6.2 – O Brasil na ONU: a Assembléia Geral como um cartão de visitas conceitual

A análise dos oito discursos do governo brasileiro na abertura das Sessões Ordinárias da Assembléia Geral da ONU revelam a tônica da atuação do Brasil nos fóruns multilaterais, a leitura que o governo brasileiro fazia das transformações nas relações internacionais, bem como a visão da política externa brasileira.

Na quinquagésima sessão ordinária da Assembléia Geral da ONU, realizada em 1995, coube ao Brasil, como de praxe, fazer o discurso de abertura. O chanceler brasileiro Luiz Felipe Lampreia destacou as transformações ocorridas no Brasil, que ele considerava iniciando uma nova era, com a consolidação da democracia, a estabilidade econômica e a abertura comercial. Conforme o chanceler, “após anos de dificuldades, os brasileiros recuperam seu orgulho. O país está entrando em um ciclo de crescimento de longo prazo e de maiores oportunidades, em uma era de otimismo e confiança”.⁶⁷⁴ Em seguida, o chanceler analisou a conjuntura internacional, avaliando o que ele identificava como tendências positivas – fim da guerra fria, solução de diversos conflitos regionais, abertura e crescimento – e negativas, como a persistência da pobreza e da violência, bem como da instabilidade econômica provocada pela especulação e volatilidade dos capitais. Depois, avaliou os 50 anos da ONU, defendendo a necessidade de uma reformulação na instituição, para adaptá-la aos novos tempos. O governo brasileiro, assim, defendia a sua candidatura ao Conselho de Segurança:

“Nada mais emblemático da necessidade de adaptar as Nações Unidas às realidades do mundo pós-Guerra Fria do que a Reforma do Conselho de Segurança. Catalisador de outras reformas necessárias dentro do sistema das Nações Unidas, a reforma do Conselho de Segurança é um imperativo que não deve mais ser postergado. (...) a Reforma não deve acarretar uma ampliação indiscriminada do Conselho de Segurança e muito menos, uma reforma que seja insuficiente, predicada pela conveniência de um número limitado de Estados. Acima de tudo, será essencial assegurar representação mais equitativa de países desenvolvidos e em desenvolvimento que tenham tanto capacidade

⁶⁷³ TOKATLIAN, Juan Gabriel. La inesperada (y temeraria) resurrección del TIAR. *Foreign Affairs en Español*. México, vol. 2, n. 1, primavera 2002. Disponível em www.foreignaffairs-esp.org Acesso em 06/07/2007

de atuação quanto presença efetiva em escala global. (...) O Brasil está pronto para assumir todas as suas responsabilidades nesse empreendimento.”⁶⁷⁵

Em setembro de 1996, na quinquagésima primeira reunião ordinária da Assembléia Geral da ONU, o chanceler Lampreia lembrou a criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o Mercosul, como instituições que colaboravam para a inserção do Brasil no sistema internacional. Afirmou que o Brasil estava sintonizado com liberdade política e econômica e com a cooperação através da integração e do comércio, que, para ele, significavam as principais forças que moviam o mundo naqueles tempos. Além disso, pelas suas características, “o Brasil pode fazer a ponte entre os muitos mundos presentes na sua realidade interna”.⁶⁷⁶ Em seguida, realizou forte crítica ao imobilismo na reforma da ONU, após os 50 anos: “ficamos muito aquém do que a comunidade internacional esperava, aquém mesmo do que os especialistas mais cautelosos aconselham a prever”.⁶⁷⁷

O reforço do discurso liberal, atualizado pela globalização e pelo fim da Guerra Fria, ficava evidente em diversos trechos do discurso. O liberalismo não seria mais uma ideologia em disputa, mas o real e possível. Conforme Lampreia, o mundo não se movia mais pela exarcebção do fator político-ideológico da Guerra Fria, mas em função de fatores mais “concretos” e “pragmáticos”, como o comércio internacional, os fluxos de investimentos e a transferência de tecnologia, “a ênfase nas coalizões político-ideológicas foi substituída pela ênfase nas coalizões econômicas. (...) O principal foco do debate político está se deslocando definitivamente da estratégia e da ideologia para o campo econômico e da integração. (...) Norte, Sul, Leste e Oeste já não são mais os pontos cardeais na bússola do poder mundial”.⁶⁷⁸

Lampreia também exaltou a importância das grandes conferências, que teriam moldado a agenda internacional da década e que tinham especial interesse pelas populações, como direito das crianças, meio ambiente e desenvolvimento, direitos humanos, população, desenvolvimento social, direitos da mulher e habitação. Entretanto, essas reuniões teriam gerado grandes expectativas e corriam o risco de cair no imobilismo. Ressaltou que, para a

⁶⁷⁴ LAMPREIA, Luiz. Discurso de abertura da 50ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1995. IN: A PALAVRA DO BRASIL NAS NAÇÕES UNIDAS. 1946-1995. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: Funag, 1995, p. 587.

⁶⁷⁵ Ibid., p. 593.

⁶⁷⁶ LAMPREIA, Luiz. Discurso de abertura da 51ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1996. IN: LAMPREIA, Luiz Felipe. Diplomacia Brasileira: Palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999, p. 351.

⁶⁷⁷ Ibid, p. 352.

⁶⁷⁸ Ibid., p. 353-354.

ONU estar atualizada em relação às expectativas internacionais, era necessária a reforma do órgão para que tornasse “as Nações Unidas a alternativa viável e lógica ao unilateralismo e às políticas de poder”.⁶⁷⁹ Na questão da segurança internacional, Lampreia exortou os compromissos em matéria de desarmamento e da não-proliferação nuclear e de armas de destruição em massa, afirmando que o Brasil assinaria em breve o Tratado para proibição completa de testes nucleares (CTBT, na sigla inglesa).⁶⁸⁰

Em 22 de setembro de 1997, na abertura da quinquagésima segunda reunião ordinária da Assembléia Geral da ONU, o chanceler Lampreia discursou, tendo como pano de fundo a eleição de Kofi Annan para o cargo de secretário-geral da instituição. O discurso – centrado na questão da liderança – procurava exortar a retomada da liderança da ONU nas grandes questões internacionais. Em seguida, discorreu sobre a agenda internacional de segurança, afirmando que o Brasil vinha participando nos esforços de desarmamento e missões de paz. Afirmou que a América do Sul tem um reduzido potencial de conflito e um dos mais baixos orçamentos militares do mundo, devido às políticas econômicas que aplicavam estrito controle sobre gastos orçamentários e, provavelmente numa crítica ao ingresso da Argentina como aliado extra-Otan dos EUA, anunciado em agosto de 1997, declarava que “medidas recentemente anunciadas no âmbito estratégico-militar não alterarão esses parâmetros fundamentais”.⁶⁸¹

Continuando no tema da segurança, Lampreia se referia à presença de fatores de desagregação no sistema mundial – mostrando a necessidade da ONU para corrigir esses problemas. Assim, seriam subprodutos das novas tendências mundiais “a marginalização, dentro das nações e entre elas, a transnacionalização do crime e os conflitos de interesses que se canalizam para a violência, para a ameaça ou uso da força”.⁶⁸² Ao afirmar a importância da ONU e a necessidade de sua atualização à agenda internacional, justificava que o conselho deveria ser mais representativo da realidade internacional e que era necessário evitar toda discriminação na concepção ou preenchimento desses novos assentos. Afirmou que não poderia criar uma terceira ou uma quarta categoria de membros, porque isso enfraqueceria ou desqualificaria a participação do mundo em desenvolvimento e da América Latina. Lampreia

⁶⁷⁹ Ibid., p. 355.

⁶⁸⁰ Ibid., p. 357.

⁶⁸¹ LAMPREIA, Luiz. Discurso de abertura da 52ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1997. IN: LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira: Palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999, p. 364.

⁶⁸² Ibid., p. 366.

“lança” a candidatura brasileira à vaga permanente no Conselho de Segurança, sob a idéia de representante da América Latina:

“O Brasil, através do presidente Fernando Henrique Cardoso, já se manifestou pronto a aceitar as responsabilidades decorrentes da condição de membro permanente do Conselho de Segurança, se a isso for chamado pela comunidade internacional. Nesse caso, o Brasil está determinado a desempenhar a função de membro permanente em representação da América Latina e do Caribe. Queremos que a nossa região não apenas esteja presente no Conselho de Segurança em caráter permanente, mas que, através de uma ampla coordenação e consulta, sua voz tenha ainda maior amplitude”.⁶⁸³

Em 21 de setembro de 1998, Felipe Lampreia discursava na abertura de 53ª Assembléia Geral das Nações Unidas, agora sob o impacto da crise financeira na Rússia, que havia atingido diretamente o Brasil e que seria a tônica do discurso. Lampreia defendeu a necessidade de maior previsibilidade e estabilidade no sistema financeiro mundial, sem realizar maior crítica à sua própria estruturação, argumentando da necessidade de seu aperfeiçoamento para evitar, inclusive, a crise do liberalismo: “É possível imaginar, por exemplo, em cenários extremos, a volta do modelo de economia fechada, da busca ilusória da auto-suficiência e do isolamento, das concepções de segurança nacional fundadas na desconfiança em relação ao outro e na insegurança do outro”.⁶⁸⁴ Aproveitou para criticar o protecionismo dos países desenvolvidos, que poderiam fortalecer os argumentos de setores domésticos dos países em desenvolvimento que pregam a volta de modelos econômicos fechados. Defendeu a construção de uma “globalização solidária” em substituição a uma “globalização excludente”.⁶⁸⁵

O chanceler Lampreia também afirmava que, como a crise era internacional, fazia-se necessário desenvolver mecanismos de governança global para lidar com o sistema financeiro mundial. Em seguida, argumentou que, se era cada vez maior a articulação entre o nacional e o internacional, também as questões da paz e os temas do desenvolvimento estavam crescentemente interligados: “um ambiente marcado pela instabilidade ou pela desesperança não pode ser um ambiente seguro, livre das ameaças da guerra, das formas mais variadas de conflito e violência”.⁶⁸⁶ Depois, passou a arrolar a posição brasileira na segurança

⁶⁸³ Ibid., p. 369.

⁶⁸⁴ LAMPREIA, Luiz. Discurso de abertura da 53ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1998. IN: LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira: Palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999, p. 375.

⁶⁸⁵ Ibid., p. 381.

⁶⁸⁶ Ibid., p. 376.

internacional, lembrando que, em 1998, ocorreu a ratificação brasileira no Tratado sobre a proibição total de testes nucleares (CTBT) e a adesão ao Tratado de Não-Proliferação (TNP), aprovado em julho pelo congresso nacional.

Após discorrer sobre a segurança na América do Sul e na África, o chanceler brasileiro exortou novamente, como nos discursos anteriores, a reforma das Nações Unidas, sobretudo no Conselho de Segurança, com a ampliação de seus membros com países em desenvolvimento. Dessa vez, não houve uma defesa direta da candidatura brasileira, apenas afirmando que, “coerente com o sentido de suas políticas domésticas e do seu papel no plano regional, o Brasil continuará a lutar na esfera mundial para que os frutos da interdependência econômica sejam repartidos de forma mais equilibrada, sem distorções como as resultantes de políticas protecionistas dos países desenvolvidos”.⁶⁸⁷

Em 20 de setembro de 1999, o chanceler Lampreia participou da abertura da 54ª Assembléia Geral da ONU, num discurso em que apresentou uma crítica profunda à ONU. Afirmava que a Organização não conseguia transformar palavras em ações e que estava demonstrando impotência diante das crises internacionais, que alimentava o ceticismo e o pessimismo. Conforme o chanceler,

“O resultado é o sentimento de frustração e impaciência de que as Nações Unidas têm sido alvo. Seja porque as providências acabam por dar-se à margem da Organização, como ocorreu no Kosovo; seja porque as medidas aqui concertadas não foram suficientes para atender às necessidades concretas, como se viu no Timor Leste; seja porque, mais uma vez, as Nações Unidas têm diante de si, como acontece em Angola, conflitos que, apesar das conseqüências catastróficas de todos conhecidos, não recebem a prioridade devida por parte da comunidade internacional.”⁶⁸⁸

Em seu discurso, o chanceler brasileiro, Luiz Felipe Lampreia, também criticou o tratamento desigual da comunidade internacional a casos de sofrimento coletivo como os de Kosovo e Angola: “Por que determinadas situações desencadeiam intensa mobilização de vontades e meios, e outras não? Por que o sofrimento humano em certas áreas do globo desperta indignação infinitamente maior do que quando ocorre em outras regiões? Duas

⁶⁸⁷ Ibid., p. 380.

⁶⁸⁸ LAMPREIA, Luiz. Discurso de abertura da 54ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1999.

situações ilustrativas dessa verdadeira síndrome do tratamento desigual são as que vivem Angola e o Timor Leste”.⁶⁸⁹

No mesmo discurso, também foi dada ênfase na América Latina e no Mercosul. O chanceler brasileiro citou nominalmente todos os países latino-americanos, com mensagem especial de apoio aos governos da Venezuela e da Colômbia, que vinham sendo alvo de recentes pressões no continente. “As mudanças em curso na Venezuela têm sido objeto de grande atenção internacional. Trata-se de processo a ser respeitado, pois nasce de manifestação clara e legítima do povo venezuelano em favor da renovação”, disse Lampreia sobre as mudanças na Venezuela. E foi além: “O Brasil confia, igualmente, em que, na Colômbia, o governo do presidente Andrés Pastrana levará adiante seus esforços para pacificar a vida daquele país irmão”. Prosseguiu, concluindo: “Ingerências externas indevidas somente serviriam para agravar um quadro já complexo, que deve ser superado pelos próprios colombianos”.⁶⁹⁰

Continuando sobre a segurança internacional, Lampreia criticou a existência de armas de destruição em massa e afirmou que ações contrárias aos propósitos do regime de não-proliferação devem ser firmemente condenadas pela comunidade internacional. Da mesma forma, os Estados nuclearmente armados, assim como aqueles capacitados a produzir tais artefatos, deveriam avançar para a eliminação completa e definitiva das armas nucleares. “Por essa razão, o Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, África do Sul e Suécia voltarão a apresentar, nesta Sessão, projeto de resolução sobre a ‘Nova Agenda para o Desarmamento Nuclear’. O projeto é animado pelo propósito de promover o diálogo construtivo sobre o tema e parte de percepções realistas e equilibradas sobre a natureza do processo de desarmamento nuclear”.⁶⁹¹ Em seguida, tratou reiteradamente da “impaciência” coletiva com os problemas que assolavam os países e o sistema internacional e da necessidade da ONU seguir pelo caminho da renovação e da mudança. Não se referiu diretamente ao Conselho de Segurança, apenas citou parte do discurso de Fernando Henrique Cardoso para o segundo mandato:

“Não há fundamento válido para a ordem internacional fora do direito. Se o unilateralismo e o uso da força forem percebidos como princípios orientadores das relações internacionais, a opção racional no longo prazo não será a de uma aposta na ordem e na normatividade, mas nos recursos que viabilizam o

⁶⁸⁹ Ibid.

⁶⁹⁰ Ibid.

⁶⁹¹ Ibid.

exercício do poder. Uma ordem verdadeiramente nova deve ter, como aspecto primordial, a aceitação de instituições multilaterais – a começar pelo Conselho de Segurança – como fonte da legalidade e da legitimidade dos atos que garantem a paz e a solução pacífica de controvérsias”.⁶⁹²

Pela sexta vez consecutiva, o Ministro Luiz Felipe Lampreia faria o discurso de abertura da Assembléia Geral da ONU, em 12 de setembro de 2000, na sua 55ª edição. Reafirmando os ideais de solidariedade, democracia e liberdade, o Ministro brasileiro se dedicou a reforçar a crítica da “globalização assimétrica”, desenhada na crise da matriz neoliberal da política externa brasileira. Criticou o descompasso entre a retórica do livre comércio e a manutenção de políticas protecionistas dos mais diversos tipos por parte dos países desenvolvidos. Referindo-se particularmente à agricultura, criticou os países desenvolvidos pelos subsídios dados aos seus produtores e, num discurso liberal – que servia para criticar as práticas protecionistas - afirmou que:

“Mais inaceitável ainda é que se permita a tais países, como ocorre hoje, conceder subsídios de dezenas de bilhões de dólares à produção e às suas próprias exportações de produtos agrícolas, com grave prejuízo para nações exportadoras mais eficientes e competitivas, embora mais pobres e, portanto, menos capazes de estender favores fiscais aos seus agricultores”.⁶⁹³

A seguir, criticou a “retórica protecionista, travestida de internacionalismo humanitário, por parte dos países ricos, ao levantar as bandeiras trabalhista e ambiental”. Conforme o ministro Lampreia,

“O objetivo principal daqueles que desejam aplicar requisitos trabalhistas às regras do comércio não é elevar a qualidade de vida dos trabalhadores dos países pobres. Seu propósito central é o de proteger setores de suas respectivas economias – alguns deles entre os mais arcaicos do ponto de vista trabalhista – que, a rigor, já não têm capacidade de operar em um ambiente de livre concorrência internacional”.⁶⁹⁴

Em seguida, fez referência ao Encontro de Presidentes da América do Sul, no qual foi lançado um programa de integração entre os países da região, afirmando que o continente era um exemplo de integração e ordem democrática. Depois, o ministro se referiu aos avanços nas conferências mundiais sobre a mulher (Pequim+5), desenvolvimento social (Copenhague+5), conferência do Tratado de Não Proliferação e os trabalhos para a constituição de um Tribunal Penal Internacional. Mas também citou as frustrações,

⁶⁹² Ibid.

⁶⁹³ LAMPREIA, Luiz. Discurso de abertura da 55ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2000

⁶⁹⁴ Ibid.

“Em contrapartida, as frustrações são conhecidas. Operações de paz que não se completam em Sierra Leoa e na República Democrática do Congo; a persistência do conflito em Angola, em razão da resistência inaceitável da UNITA em obedecer às decisões e ao direito internacionais; a consciência da dimensão trágica das conseqüências da AIDS na África e no mundo”.⁶⁹⁵

Em seguida, o ministro defendeu o multilateralismo e a ONU, afirmando que apenas o diálogo político entre os Estados, por intermédio do multilateralismo, poderia conferir algum grau de racionalidade e previsibilidade à lógica das forças globais.(...) Sem a ONU, os direitos humanos estariam mais desprotegidos; os pontos de acomodação dos conflitos estariam mais distantes; as dificuldades para erradicar a pobreza seriam ainda maiores; o aprendizado da tolerância estaria mais atrasado; as soluções democráticas enfrentariam resistências ainda maiores.⁶⁹⁶

Em 2001, foi a vez do próprio Fernando Henrique discursar na abertura da 56ª Assembléia Geral da ONU, que iniciou em 10 de novembro de 2001. O presidente Fernando Henrique Cardoso falou sobre o impacto, as reações e reflexões suscitadas pelos ataques de 11 de setembro à Nova Iorque. Iniciou criticando o terrorismo e se solidarizando com a população americana, mas em uma crítica velada aos Estados Unidos e à intervenção no Afeganistão, afirmava que é um direito das nações agir em autodefesa, mas que era importante haver consciência que o êxito na luta contra o terrorismo não poderia depender apenas “da eficácia das ações de autodefesa ou do uso da força militar de cada país”.⁶⁹⁷

Em seguida, o presidente Fernando Henrique afirmou que, para combater o terrorismo, deveriam ser combatidos simultaneamente o tráfico de drogas e os paraísos fiscais, se estes financiassem indiretamente o terrorismo: “se pretendemos estrangular o fluxo de recursos que as redes ou facções terroristas se valem para espalhar a destruição e a morte, é imprescindível reduzir drasticamente o consumo de drogas em nossas sociedades. (...) Se a existência dos paraísos fiscais for indissociável desses problemas, então não devem existir paraísos fiscais”.⁶⁹⁸

Além das questões de segurança, o presidente brasileiro passou a criticar as relações econômicas internacionais, afirmando que “a globalização só será sustentável se incorporar a

⁶⁹⁵ Ibid.

⁶⁹⁶ Ibid.

⁶⁹⁷ CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso na abertura do debate da 56ª Assembléia Geral das Nações Unidas. 10 nov. 2001. In: Palavra de Presidente, vol. 14, p. 520.

⁶⁹⁸ Ibid., p. 521.

dimensão da justiça. Nosso lema há de ser o da ‘globalização solidária’, em contraposição à atual globalização assimétrica”.⁶⁹⁹ Em seguida, reivindicou o acesso dos produtos dos países em desenvolvimento aos mercados dos países desenvolvidos e ressaltou que a Rodada de Doha deveria ser uma “rodada do desenvolvimento”, argumentou que alternativas como a Taxa Tobin deveriam ser estudadas para regular e reduzir a volatilidade dos capitais internacionais e defendeu o equilíbrio entre “necessária preservação dos direitos de patente e imperativo de atender aos mais pobres. Somos pelas leis de mercado e pela proteção à propriedade intelectual, mas não ao custo de vidas humanas”.⁷⁰⁰

Em um discurso com traços kantianos, o presidente Fernando Henrique utilizou termos como “promover uma paz duradoura, baseada não no medo, mas na aceitação consciente de todos os países”, “valores universais que inspiram a liberdade e o respeito aos direitos humanos”, “democratização das relações universais” e “reflitam a vontade de uma maioria responsável”, “ordem internacional legítima, aceita pelos povos”.⁷⁰¹ Assim, Fernando Henrique procurava ressaltar os valores *liberais* e *universais*, em oposição ao unilateralismo praticado pelos Estados Unidos e ao discurso do choque de civilizações.

⁶⁹⁹ Ibid., p. 522.

⁷⁰⁰ Ibid., p. 523.

⁷⁰¹ Ibid, passim.

Em 12 de setembro de 2002, foi a vez do então chanceler brasileiro, Celso Lafer, proferir o discurso de abertura da 57ª Assembléia Geral da ONU. Proferido no contexto de preparação do governo norte-americano à Guerra do Iraque, o discurso de Celso Lafer esteve marcado por referências à defesa do multilateralismo. Afirmou que o Brasil preferia “o poder do argumento, ao invés do argumento do poder”. Em seguida, Lafer passou a enumerar as orientações fundamentais da política externa durante o governo Fernando Henrique Cardoso,

“Democratizar as instâncias decisórias; superar o déficit de governança existente no plano internacional; estabelecer uma nova arquitetura financeira e dar resposta eficaz à volatilidade dos fluxos de capital; defender um sistema multilateral de comércio que seja justo e equilibrado; corrigir as distorções que surgem de uma economia que se globaliza, ao lado de processos políticos e institucionais que não se globalizam e, afirmar os valores dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável”.⁷⁰²

Mais adiante, Lafer argumentou que muitos países e regiões têm permanecido alijados dos benefícios da economia globalizada, apenas arcando com seus custos. Criticou as especulações financeiras e o protecionismo e defendeu a liberalização do setor agrícola, afirmando que a “globalização requer a reforma das instituições econômicas e financeiras e não pode limitar-se ao triunfo do mercado”.⁷⁰³ Afirmou também que uma visão moderna de desenvolvimento requeria a promoção dos direitos humanos, tanto civis quanto políticos, econômicos, sociais e culturais.

Nas questões sobre segurança, Lafer defendeu a criação de um Estado palestino democrático e economicamente viável, como um direito de autodeterminação. Como seu discurso estava precedendo o do presidente norte-americano George Bush, aguardava-se a posição brasileira sobre a invasão do Iraque. Sobre o tema, o chanceler brasileiro defendeu o uso da força apenas como última instância e que deveria ser consistente com as deliberações do Conselho de Segurança, que deveria ser o responsável pelas medidas necessárias. Novamente haveria a defesa da ampliação do Conselho de Segurança, mas sem a mesma ênfase dos discursos do chanceler Lampreia. Sobre esta questão, Lafer afirmava que,

“O Conselho de Segurança precisa ser reformado, de modo a aumentar sua legitimidade e criar bases mais sólidas para a cooperação internacional na construção de uma ordem internacional justa e estável. Deve ser parte da

⁷⁰² LAFER, Celso. Discurso à Abertura da 57ª sessão da Assembléia Geral da ONU, Nova York, 12 set. 2002. IN: LAFER, Celso. Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002. Brasília: FUNAG/ IPRI, 2002, p. 54.

⁷⁰³ Ibid., p. 56

reforma a expansão do número de membros. (...) O Brasil já manifestou – e reitero neste momento – que está pronto para dar sua contribuição para o trabalho do Conselho de Segurança, e assumir todas as suas responsabilidades”.⁷⁰⁴

Assim, no universo discursivo da política externa do Brasil, apareciam nos pronunciamentos na ONU os termos de *democracia* (ampliação do Conselho de Segurança), *globalização* (riscos e oportunidades, em especial a idéia de globalização assimétrica), *integração* (como uma contrapartida à globalização e por uma integração entre povos, com a defesa da experiência do Mercosul), *capitais voláteis* (necessidade de controlar), *Reforma da ONU* (ampliação do Conselho de Segurança), Liberalismo (abrir mercados agrícolas e contra protecionismo dos desenvolvidos), *multilateralismo* (contra o unilateralismo das grandes potências), *governança global* (regulação multilateral das relações internacionais), *protecionismo* (novos temas nas negociações econômicas, meio ambiente, patentes, cláusulas trabalhistas). Estas idéias sintetizavam, grosso modo, a atuação do Brasil nos diversos fóruns multilaterais.

Em julho de 1996, o Brasil foi denunciado na Organização das Nações Unidas (ONU), em Genebra, como um dos países que mais violavam os direitos humanos. No relatório final da Comissão dos Direitos Humanos, Brasil, Peru e Nigéria eram os países mais citados. No relatório apontava-se assassinatos de meninos de rua, a existência de esquadrões da morte, “execuções sumárias e arbitrárias” cometidas por forças de segurança, superpopulação carcerária, violência das polícias militares. Constata ainda a existência de “trabalho forçado” na zona rural no Brasil e considera “graves” os problemas do trabalho infantil e da prostituição de crianças. A resposta do Brasil foi considerada fraca, pois o porta-voz da Presidência, Sergio Amaral, disse que não se pronunciaria sobre o relatório porque não sabia a que ano se referiam os dados que possibilitaram chegar a tal conclusão nem quais foram os critérios adotados. Para a assessoria do Itamaraty, os dados eram “estranhos”, uma vez que o relatório sobre as condições do Brasil na área foi bem recebido pela comissão da ONU. De acordo com a assessoria, havia muitos países em condições piores do que o Brasil que não estavam entre os três listados.⁷⁰⁵

⁷⁰⁴ Ibid., p. 58.

⁷⁰⁵ GONÇALVES, Claudinê. ONU destaca violação a direitos no Brasil. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 08, 27 jul. 1996.

Como resposta, o governo brasileiro procurava ter presença ativa em diversos processos negociadores e vários eventos internacionais nas áreas de direitos humanos, assuntos indígenas, meio ambiente e combate ao narcotráfico, ao crime organizado e ao terrorismo. O Governo estimulou especialmente o intercâmbio com ONGs e outros atores da sociedade civil com atuação nessas áreas. Por ocasião do cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1998, realizou-se reunião de chefes de estado dos países membros e associados do Mercosul, no Rio de Janeiro, e Sessão Especial da Assembleia-Geral da ONU, quando o Secretário Nacional dos Direitos Humanos foi agraciado com o Prêmio das Nações Unidas.

O Brasil teve participação nas conferências organizadas pelas Nações Unidas no período, cabendo destacar a Conferência sobre População e Desenvolvimento (1994), a Cúpula sobre Desenvolvimento Social (1995), as Conferências sobre a Mulher (1995) e sobre Assentamentos Humanos (1996) e a Cúpula da Alimentação (1996). Ainda em 1998, o Brasil participou da Conferência das Nações Unidas sobre o estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional e assinou seu estatuto. A participação brasileira nesses eventos envolveu processo de discussão na sociedade civil, em especial por meio da composição de comitês nacionais e da organização de seminários temáticos.⁷⁰⁶ O Brasil também participou das Reuniões de Cúpula Ibero-americana, das Reuniões do Conselho do Mercado Comum do Mercosul, da sessão da Assembleia-Geral comemorativa dos 50 anos da ONU (1995), da Cúpula Hemisférica sobre Desenvolvimento Sustentável (1996), da I Conferência da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (1996), das Reuniões de Chefes de Estado e de Governo do Grupo do Rio (1996 e 1997), das Sessões Especiais da Assembleia-Geral da ONU sobre Meio Ambiente (1997) e sobre Drogas (1998), do cinquentenário do sistema multilateral de comércio (1998) e da II Cúpula das Américas (1998), bem como a Conferência Mundial contra o racismo (2001) e III Cúpula das Américas (2002).⁷⁰⁷

Mas as dificuldades nestas conferências apareciam, como é o caso da discussão sobre meio ambiente. O presidente Fernando Henrique Cardoso assumiu pessoalmente a defesa da proposta brasileira de uma meta de 10% de energias renováveis (como a solar e o álcool combustível), durante a reunião de chefes de Estado da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio +10). Apesar do esforço brasileiro, a proposta foi rejeitada

⁷⁰⁶ BRASIL. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. 1999.

pelo próprio G-77, que se rendeu às pressões dos países árabes, em especial da Arábia Saudita, em associação com os Estados Unidos.⁷⁰⁸ Depois de duas semanas de negociações, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +10) terminou em Johannesburgo sem grandes compromissos por parte dos países signatários, impasse produzido principalmente pelos Estados Unidos, que vinham sendo apontados como os principais responsáveis pela diluição das metas da Rio+10. O secretário de Estado norte-americano, Colin Powell, foi vaiado em plenário, depois de iniciar seu discurso com críticas ao governo de Robert Mugabe, do Zimbábue e atacar os governos da África subsaariana por recusar doações humanitárias de milho transgênico, “que tem sido ingerido com segurança no mundo todo desde 1995”.⁷⁰⁹ O multilateralismo mostrava suas fragilidades.

6.3 – O Brasil na OMC: os posicionamentos e dilemas de uma potência média

Para a análise da atuação do Brasil na OMC, é válida a explicação de Ricardo Sennes sobre as dificuldades das potências médias recém industrializadas como o Brasil em manter coalizões ampliadas nos fóruns econômicos. Seus interesses se diferenciam tanto dos países desenvolvidos quanto dos subdesenvolvidos. Conforme Sennes,

“Ou seja, se por um lado o Brasil estava se tornando independente em alguns setores industriais de grande escala, por outro, ainda dependia de vários maquinários, equipamentos, tecnologia, investimentos e empréstimos, cujo fornecimento os países do terceiro mundo não tinham condições de suprir. O Brasil permanecia com a necessidade de manter fortes e crescentes relações com os países desenvolvidos, e, quando se viu impelido a assumir essa necessidade na segunda metade dos anos 1980, foi obrigado a reformular vários de seus pressupostos”.⁷¹⁰

De certa forma, a própria ofensiva política dos países desenvolvidos, estimulando o “princípio da graduação”, com o qual foi rompida a noção geral e homogênea de países em desenvolvimento (que passaram a ser diferenciados com base em seus níveis de desenvolvimento econômico e industrial, participação no comércio mundial e capacidade de

⁷⁰⁷ BRASIL. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. 1999; BRASIL. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. 2001.

⁷⁰⁸ CANTANHÊDE, Eliane; ÂNGELO, Cláudio. FHC tentará salvar a proposta brasileira. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A11, 02 set. 2002.

⁷⁰⁹ ÂNGELO, Cláudio. Cúpula mundial termina em decepção. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A16, 05 set. 2002.

adesão aos novos regimes e normas internacionais) fragilizava a diplomacia brasileira desde os anos 1980. De acordo com Sennes,

“Esse processo empurrou o Brasil para uma posição política intermediária e mais fragilizada, na medida em que deixou de se beneficiar de algumas regalias econômicas e comerciais que o grupo dos países em desenvolvimento tinha, e também não foi integrado ao círculo internacional dos países desenvolvidos”.⁷¹¹

Assim, as negociações comerciais dos anos 1990 partiam dessa ambigüidade da posição econômica brasileira, ambigüidade que havia sido a base da inserção internacional do pragmatismo responsável e da última fase do modelo desenvolvimentista, mas que agora isolava o Brasil e mostrava suas fragilidades, às quais a política externa respondeu com uma nova ofensiva desde a Rodada Uruguaí do GATT e que continuou com a implantação da OMC em 1995.

Na realidade, como sugere Vera Thorstensen, as negociações de liberalização econômica, das quais o Brasil vinha participando nos anos 1990 na OMC, estavam articuladas com as negociações da ALCA (abordadas no quarto capítulo) e com a União Européia (abordadas no quinto capítulo). As questões e pontos de debate para a liberalização comercial se sobrepunham: cláusula social, cláusula ambiental, direito de propriedade, protecionismo agrícola, barreiras sanitárias e fito-sanitárias, direito de propriedade intelectual, entre outros, como anti-dumping e medidas compensatórias, subsídios à exportação agrícola e apoios internos para a agricultura, barreiras técnicas. Naquilo que ficou conhecido como Novos Temas, que incluía compras governamentais, cláusula ambiental e cláusula trabalhista, a estratégia dos países desenvolvidos consistia em negociar nos acordos regionais o que não estavam alcançando nos acordos multilaterais, jogando o peso das suas economias para obter ganhos em temas com dificuldade de negociação no âmbito da OMC. Assim, para os países desenvolvidos, os acordos regionais deveriam ser “GATT plus” mas, para o Brasil, só interessava que fossem “GATT equal”. Conforme a autora,

“O momento atual (2001) apresenta para o Brasil e para o Mercosul um desafio único na história das suas relações internacionais, que é o de negociar simultaneamente três acordos internacionais. O maior destes desafios será sem dúvida o da OMC, com o lançamento de uma nova rodada de negociações, que se apresenta com uma agenda ampla, onde diversos temas de grande interesse

⁷¹⁰ SENNES, Ricardo. Op. Cit., p. 117.

⁷¹¹ Ibid., p. 116.

para o Brasil estarão presentes. Os dois desafios seguintes, o de negociar áreas de livre comércio com os EUA no âmbito da ALCA, e com a CE no âmbito do acordo CE/Mercosul, também revelam um elevado grau de complexidade, não só pela abertura a que irão expor a economia brasileira, mas também pela simultaneidade das negociações”.⁷¹²

A autora avaliava que a participação do Brasil na OMC era tarefa de extrema importância, na medida em que era nesta instituição que seriam negociadas as regras fundamentais do comércio internacional, as quais serviriam de base para os demais acordos regionais. Conforme a autora, as prioridades do Brasil na rodada de Doha (mas que vinham pela década de 1990) constituíam em agricultura, regras de comércio (principalmente anti-dumping, subsídios à exportação de bens industriais e créditos agrícolas) e propriedade intelectual para a saúde pública.⁷¹³

Ao longo da segunda metade do século XX, o comércio internacional foi transformado, com a criação do Gatt (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e, sobretudo, com a Rodada Uruguai (1986-1994), que criou a OMC. Com isso consolidou-se, por meio desse novo organismo, uma ordem econômica internacional que diminuiu as fronteiras das transações comerciais entre os países, estimulando o comércio e a globalização da economia. Entretanto, a Rodada Uruguai, por não abranger a abertura do mercado agrícola, contemplou prioritariamente os interesses dos países desenvolvidos, acentuando a dependência dos países menos desenvolvidos. Na Rodada Uruguai, os desenvolvidos impuseram sem contestação uma série de cláusulas que, na prática, engessavam qualquer possibilidade de crescimento dos produtos tradicionais e de entrada de produtos de tecnologia dos países emergentes.⁷¹⁴

Um dos pontos chave assinados no Acordo sobre a Agricultura na Rodada Uruguai, foi o estabelecimento da chamada Cláusula de Paz, que oferecia uma proteção aos subsídios agrícolas, sempre quando as medidas de apoio nacional e subsídios à exportação estivessem apoiadas no Acordo sobre a Agricultura. Tal dispositivo teria validade por nove anos (até 2003) e era o principal sustentáculo de defesa dos subsídios europeus. Os países agro-exportadores, como o Brasil, consideravam que a Cláusula de Paz colocava em risco seus principais interesses. Neste mesmo contexto surgia a PAC (Política Agrícola Comum) da

⁷¹² THORSTENSEN, Vera. O Brasil frente a um tríplice desafio: as negociações simultâneas, da OMC, da ALCA e do Acordo CE/Mercosul. Lisboa: *Cadernos do Fórum Euro-Latino-Americano*, Instituto de Estudos Estratégicos Empresariais, Outubro de 2001, p. 17. disponível em www.ieei.pt/files/WP9_VThorstensen.pdf. Acesso em 15 de junho de 2007.

⁷¹³ Ibid.

⁷¹⁴ NASSIF, Luis. Um feito diplomático histórico. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B3, 16 nov. 2001.

União Européia, que afirmava sua prioridade no abastecimento estável da população, consolidação da influência do setor agrícola no conjunto da economia e na política regional. Para além disso, o setor agrícola era fundamental para realizar o objetivo da integração europeia e o próprio Tratado que instituía a Comunidade Económica Europeia enumerava os objetivos da Política Agrícola Comum, constituindo, assim, em um importante elemento da integração europeia.⁷¹⁵

O advento da OMC em 1995 coincidiu com a formação de um novo perfil da economia brasileira, com a estabilização financeira ocorrida com o Plano Real, a partir de 1994. A estabilização macroeconômica foi reduzindo a importância do câmbio para o comércio exterior, ou pelo menos a utilização intensiva do câmbio como um recurso de competitividade. As intervenções do câmbio passaram a ser feitas não apenas levando-se em conta as demandas dos setores exportadores, mas também as condições macroeconômicas. Conforme Eitti Sato, “a política de comércio exterior passou a ser vista, cada vez mais, como uma questão estrutural e generalizou-se a percepção de que a posição do país no cenário internacional vai depender, cada vez mais, do profissionalismo e das condições de comércio dos produtos brasileiros em si mesmos”.⁷¹⁶ Nesse sentido, continuando com Sato, uma realidade que vinha atingindo não apenas o Brasil, tanto no acionamento dos mecanismos de solução de controvérsias quanto nas rodadas de negociação, tanto nas questões técnicas e pontuais, como nas gerais e políticas, vinha diminuindo o espaço para o emprego de medidas que poderiam compensar deficiências estruturais e falta de competitividade.⁷¹⁷ Nesse sentido, ganhava força o discurso da competitividade e da crença liberal nas vantagens comparativas, embora na prática as negociações fossem menos teóricas e principistas.

A Organização Mundial do Comércio foi instalada na conferência de Marrakesh, em 1995, com a finalização da Rodada Uruguai de negociações do GATT e com a desativação do próprio GATT. Na negociação conhecida como Rodada Uruguai, iniciada em 1986, foram obtidas algumas reduções importantes no protecionismo agrícola europeu, mas ainda em

⁷¹⁵ Entre os objetivos, figuravam incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra; assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola; estabilizar os mercados; garantir a segurança dos abastecimentos; assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores. Ver NOGUEIRA, Aline Gomes. O Brasil frente à Rodada do Milênio da OMC. Instituto de Relações Internacionais. www.Iribr.com.br. Acesso 25/06/2005.

⁷¹⁶ SATO, Eitti, De GATT para OMC e a agenda do Brasil no Comércio Internacional. IN: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 153.

escala limitada. A OMC teria então a centralidade na discussão das negociações e conflitos comerciais, sendo considerada uma das principais instituições de promoção e regulação da globalização dos anos 1990. Durante o Governo FCH foram realizadas quatro conferências ministeriais da OMC: Cingapura (1996), Genebra (1998), Seattle (1999) e Doha (2001).

A primeira Conferência Ministerial da OMC foi realizada em Cingapura, em dezembro de 1996. A conferência adotou uma declaração relativa à implementação dos acordos da Rodada Uruguai, à agenda para o trabalho futuro da OMC, à relação entre o comércio e o ambiente e entre o comércio e a concorrência, às questões relacionadas com o investimento e às normas de trabalho, que ficaram conhecidas como as “questões de Cingapura”. Os principais parceiros comerciais no setor dos produtos relativos à tecnologia de informação (representando mais de 80% do comércio mundial) chegaram a um acordo relativo à abolição dos direitos aduaneiros sobre estes produtos. O Brasil não assinou este acordo porque considerava que este setor já estava suficientemente aberto no Brasil.

As pressões sobre os países em desenvolvimento eram constantes. O ministro Luiz Felipe Lampreia considerou “provocação” o estudo do economista Alexander Yeats, do Banco Mundial, sobre o Mercosul. O economista argumentava que os países do Mercosul criaram barreiras comerciais para proteger setores ineficientes. Seus argumentos foram reproduzidos no *The Wall Street Journal*, de Nova York. As críticas chegaram no momento em que o Brasil se preparava para enfrentar pressões na reunião da OMC. Também alimentaram a argumentação de países-membros da OMC, que se posicionavam contrários à formação de blocos econômicos regionais, como o Japão. O chanceler brasileiro respondeu que o estudo era “insignificante e insustentável” e que não poderia “ser considerado mais que uma provocação”. O Itamaraty instruiu então o embaixador do Brasil em Washington, Paulo Tarso Flecha de Lima, a manifestar ao Banco Mundial a insatisfação do governo com as críticas.⁷¹⁸

O Brasil enfrentou o início da Conferência Ministerial de Cingapura fortemente acuado. Estados Unidos e a União Européia, em especial, defendiam que fosse assinado o ITA (Acordo sobre Tecnologia da Informação), cuja essência era reduzir a zero, até o ano 2000, as tarifas de importação na vital área de informática. O Brasil se negou a aceitar esse

⁷¹⁷ Ibid., p. 153.

⁷¹⁸ MARIN, Denise; MARTINS, Lúcia. Para Lampreia, estudo do Bird é uma "provocação". Folha de São Paulo, São Paulo, Segundo Caderno, p. 03, 25 out. 1996.

tipo de acordo, pois as tarifas brasileiras, em 1996, eram de 32% e, no ano 2000, seriam de 20%, nos termos do acordo do Mercosul. O governo brasileiro depende, para abrir mais o seu mercado, da aprovação da lei geral do setor, que já permitia a participação estrangeira de 49%. O ministro da Indústria e Comércio, Francisco Dornelles, argumentava que “Todos somos favoráveis à participação do capital estrangeiro, mas de acordo com regras estabelecidas pelo Brasil e não por acordos multilaterais”.⁷¹⁹

Na verdade, o que a delegação brasileira gostaria era de poder barganhar eventuais aberturas nessas áreas de tecnologia avançada por compensações em setores em que o país era competitivo, como a agricultura. Na Rodada Uruguai (1986/1994), acertaram-se reduções tanto dos subsídios para a exportação como para a produção interna, que afetariam principalmente UE e EUA. Mas o Brasil se queixava de que, primeiro, os acordos alcançados foram insuficientes e, segundo, de que mesmo o pouco acordado não estava sendo cumprido. O chanceler Luiz Felipe Lampreia, defendeu “disciplinas mais fortes no sentido de reduzir subsídios, bem como compromissos efetivos de acesso a mercados” e alegava a necessidade de começar a discussão sobre a liberalização agrícola já em 1997, e não em 1999 conforme a agenda de Marrakesh (a reunião que criou a OMC e definiu o cronograma de 1999 para rediscutir a área agrícola).⁷²⁰

Os dirigentes brasileiros criticaram a reunião da OMC de Cingapura. Até o ministro das Comunicações, Sérgio Motta, fez críticas à OMC, sobre a qual afirmava que “A reunião da OMC é a mais forte expressão do - vou usar uma expressão que não uso há 15 anos - imperialismo econômico”.⁷²¹ O embaixador Rubens Ricupero seguia na mesma linha, afirmando que num sistema de predomínio mercantil, no qual os bloqueios navais e desembarques de fuzileiros tendem a se tornar raros, era grande a tentação de utilizar o sistema de sanções comerciais da OMC para promover objetivos extracomerciais. Afirmava que era esse o sentido de tentativa de aplicar esse único sistema efetivo de sanções a temas como os padrões trabalhistas, os direitos humanos, o meio ambiente e um “poderoso instrumento de governança global”. Conforme Ricupero,

⁷¹⁹ ROSSI, Clovis. Brasil termina acuado no 1º dia de OMC. Folha de São Paulo, São Paulo, Segundo Caderno, p. 06, 10 dez. 1996.

⁷²⁰ Ibid.

⁷²¹ MORAIS, Márcio. Ministro diverge de equipe econômica, que prefere destinar recursos para pagar dívidas do governo. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 07, 14 dez. 1996.

“(um) meio privilegiado de exercer, como diria o finado Michel Foucault, as funções de vigiar e punir em escala planetária. É possível que para uma cidade-Estado mercantil como Cingapura o comércio não deva ter fronteira. Será, porém, que essa visão do mundo é desejável ou aceitável para países como a China, a Índia, a Rússia ou o Brasil?”.⁷²²

Em maio de 1998, ano do cinquentenário do estabelecimento do GATT, realizou-se a segunda Conferência Ministerial da OMC, em Genebra. Nesta Conferência foram reafirmados os compromissos assumidos em Cingapura, sendo reiterado o objetivo de alcançar a liberalização progressiva de bens e de serviços. Nesta Conferência foi também adotada a Declaração sobre o Comércio Eletrônico Mundial. Fernando Henrique Cardoso participou da reunião, na qual fez a crítica às cláusulas trabalhistas e ambientais dos acordos comerciais (interesses dos países ricos) e defendeu o enquadramento dos produtos agrícolas nas regras vigentes para as demais mercadorias. Conforme Cardoso,

“O Brasil vê com preocupação a aplicação de leis comerciais de duvidosa compatibilidade com as normas multilateralmente acordadas. Medidas compensatórias ou antidumping não raro são desvirtuadas para a proteção de indústrias obsoletas. Em países desenvolvidos não é incomum constatar-se que, sob o manto de medidas de defesa comercial, uma eficiente burocracia governamental substituiu, com vantagens, a deficiente competitividade de certos setores. Preocupa-nos, da mesma forma, as tentativas de estabelecer entraves ao acesso de nossos produtos, a pretexto de garantir melhor proteção ao meio ambiente. (...) Quanto ao tema da relação entre comércio e padrões trabalhistas, não nos pareceria justo nem faria sentido, pela própria filosofia que inspira o GATT, buscar garantias de aperfeiçoamento das condições de trabalho por meio de medidas comerciais punitivas, que só fariam agravar a questão social”.⁷²³

A questão agrícola, grande pedra de toque da política externa dos anos 1990 na questão da liberalização comercial, foi tratada pelo presidente brasileiro, que atacou duramente o protecionismo agrícola dos países desenvolvidos. Conforme Cardoso,

“No comércio agrícola mundial, o Brasil e tantos países continuam a assistir, com perplexidade, ao funcionamento do maior aparato de protecionismo já montado para a preservação dos interesses de um setor. Mais de 160 bilhões de dólares continuam a ser despendidos a cada ano por países desenvolvidos, para impedir que sua agricultura se veja exposta às regras da concorrência. Incomoda-nos que se continuem a criar slogans e a lançar mão de conceitos de duvidosa fundamentação antropológica ou ambiental para tentar justificar por

⁷²² RICUPERO, Rubens. O Mundo visto de Cingapura. Folha de São Paulo, São Paulo, Segundo Caderno, p. 02, 14 dez. 1996.

⁷²³ Discurso na Sessão Comemorativa do Cinquentenário do Sistema Multilateral de Comércio. Genebra. 19 de maio de 1998. IN.CARDOSO, Fernando. Palavra de Presidente, Vol 7, p. 428.

que a agricultura *não pode ser*, como as demais, uma área em que se opere uma competição leal entre parceiros”.⁷²⁴

A terceira Conferência, realizada em Seattle, em dezembro de 1999, não deu início, como se esperava, a uma nova “Rodada do Milênio” global, destinada a liberalizar o comércio mundial e suscitou uma acesa oposição. Uma das razões apresentadas para o fracasso das conversações de Seattle foi a de que as expectativas eram demasiado ambiciosas e de que a OMC não teria nem o peso nem a capacidade para as realizar. Daí ter surgido a questão da necessidade da reforma da OMC. Nesta Conferência ficou clara a existência de um triângulo de interesses conflitantes nessas negociações (Estados Unidos, União Européia e países em desenvolvimento). Com efeito, à UE interessava uma agenda ampla e global que abarcasse os novos temas do comércio internacional e que regulasse e controlasse o processo de globalização (questões de Cingapura). Esta estratégia encontrava a oposição dos EUA e dos países em desenvolvimento, que preferiam negociações mais estreitas sobre questões relativas à liberalização da agricultura, aos serviços e à redução das tarifas industriais. Tanto os EUA como o Grupo Cairns (grupo de grandes países exportadores agrícolas) desejavam uma liberalização rápida da agricultura, queda de tarifas, cortes nos apoios estatais à produção e o fim dos subsídios à exportação. A maior parte dos países em desenvolvimento era a favor desta posição, ao contrário da União Européia, do Japão, da Coreia do Sul, da Suíça e da Noruega.

A União Européia propunha então o conceito da multifuncionalidade da agricultura e a restrição aos alimentos geneticamente manipulados. Defendia a introdução de regras que permitissem restringir as importações desses produtos até haver uma certeza sobre a segurança para a saúde pública. Em relação aos países em desenvolvimento, estes exigiam contrapartidas para aceitarem avanços na liberalização do comércio mundial. Para os países em desenvolvimento, a OMC deveria ter como missão o desmantelamento de barreiras e não a imposição de objetivos sociais ou ambientais.

O impasse se tornava cada vez mais evidente, o que foi aproveitado pela política externa brasileira. O ministro Lampreia, em seu discurso, criticou fortemente o sistema multilateral de Comércio, afirmando que o sentimento de ambigüidade em relação aos resultados da Rodada Uruguai e da criação da OMC vinha crescendo na percepção dos países em desenvolvimento. Conforme Lampreia,

“Havia então, como há agora, a convicção de que o sistema multilateral de comércio beneficiava de maneira apenas limitada os países em desenvolvimento. Decorridos seis anos, esse fato parece ignorado pelos muitos setores dos países desenvolvidos mobilizados em torno dessa Conferência, em defesa de velhos e novos mecanismos protecionistas, voltados majoritariamente contra exportações de economias em desenvolvimento. (...) Nações em desenvolvimento são absurdamente acusadas, por novos e velhos protecionistas, de auferir vantagens pelo dúbio privilégio de serem pobres. Recorrendo a imagens apelativas, como a de "dumping social", esses grupos pretendem distorcer ainda mais o sistema multilateral de comércio - o que levaria, em última instância, ao virtual alijamento dos interesses dos países em desenvolvimento.”⁷²⁵

Depois de criticar inclusive as manifestações de Seattle, Lampreia reiterou que era necessário discutir o que os países em desenvolvimento consideravam mais importante, a questão agrícola:

“O Brasil acredita que a maior responsabilidade dessa Conferência, e o cerne de seu mandato, é o tratamento das distorções mais sérias que ainda afetam o comércio internacional. Especialmente o comércio de bens agrícolas. Não é mais aceitável que certos países - justamente alguns dos mais ricos do mundo - sejam autorizados a bloquear o acesso a seus mercados agrícolas internos, ao mesmo tempo em que demandam abertura ainda maior para produtos nos quais podem competir sem risco. É ainda mais inaceitável que se permita a esses mesmos países subsidiar, com dezenas de bilhões de dólares, suas próprias exportações agrícolas para terceiros mercados, deslocando de maneira injusta exportadores de outros países”.⁷²⁶

Para o Brasil, bem como para os países em desenvolvimento em geral, não seria interessante, principalmente em um primeiro momento, a possibilidade de tornar a Rodada do Milênio um espaço para se negociar toda a agenda de temas que estavam presentes no debate sobre o Comércio Internacional. O governo brasileiro considerava que seria mais importante que a negociação se mantivesse restrita aos dois temas acordados na Rodada Uruguai: agricultura e serviços, uma vez que diante de uma agenda muito ampla, o tema agricultura tenderia a ser atenuado. A União Européia, entretanto, considerava pequenos os ganhos que poderia ter com serviços, uma vez que os países latino-americanos já haviam aberto unilateralmente este setor. As propostas brasileiras eram semelhantes às apresentadas pelo Grupo de Cairns: melhores condições de acesso aos mercados, redução ou eliminação do

⁷²⁴ Ibid., p. 429

⁷²⁵ Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, durante a III Sessão da Conferência Ministerial da OMC. Seattle, 30 de novembro de 1999.

⁷²⁶ Ibid.

apoio interno aos produtores, eliminação dos subsídios às exportações e garantias de que as medidas sanitárias não seriam utilizadas como barreiras não-tarifárias.⁷²⁷

De Seattle saiu a idéia da urgência de reformas capazes de melhorarem a eficiência, a transparência e a própria democraticidade da organização. É importante ressaltar que a reunião da OMC em Seattle nutria esperança de que fossem abertas as discussões para a eliminação do protecionismo que engessava o mercado agrícola internacional, mas a esperança se tornou frustração. Ao longo dos anos 1990, percebeu-se que as negociações eram de extrema complexidade. Não existiam blocos fixos de países, mas alianças que se formavam em torno de cada um dos temas tratados. E o Brasil percebeu-se envolvido nas discordâncias dos dois grupos dos quais participava: os exportadores agrícolas e os países emergentes com potencial tecnológico.⁷²⁸

Dois meses após os atentados do 11 de Setembro, no final da Quarta Conferência Ministerial, em novembro de 2001, os então 142 membros da OMC decidiram lançar uma nova rodada de negociações comerciais mundiais, inicialmente previstas para estarem concluídas em 2005. A esta rodada foi dada a designação de *Agenda de Doha para o Desenvolvimento*, que teria como missão contribuir para uma maior liberalização das trocas comerciais e a revisão das normas comerciais, mas também contribuir na promoção do crescimento econômico, na criação de emprego e na luta contra a pobreza. Nesse sentido, seus objetivos seriam melhorar a governança mundial, promover o desenvolvimento sustentável, com um equilíbrio entre o crescimento econômico, a proteção do ambiente e a promoção da justiça social.

Assim, na reunião de Doha, em 2001, havia sido lançada a Rodada do Desenvolvimento, como uma tentativa de recuperar a visibilidade da OMC depois dos fracassos de Genebra (1998) e Seattle (1999). Esta rodada teve como objetivo eliminar as desigualdades ainda existentes no comércio internacional visando alavancar o crescimento da economia global, em especial dos países em desenvolvimento. Entretanto, as conversações que se seguiram demonstraram mais uma vez que o discurso não correspondia à prática, tentando impedir o avanço das novas demandas dos países desenvolvidos sem que houvesse concessões no campo agrícola. Estas demandas referiam-se aos chamados novos temas do

⁷²⁷ NOGUEIRA, Aline Gomes. O Brasil frente à Rodada do Milênio da OMC. Instituto de Relações Internacionais. Disponível em <www.Iribr.com.br> Acesso 20/04/2005.

⁷²⁸ NASSIF, Luis. Um feito diplomático histórico. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B3, 16 nov. 2001.

comércio internacional, como serviços, investimentos e compras governamentais, que integraram a agenda de Cingapura. Além disso, os países europeus desejavam uma prorrogação da Cláusula da Paz, estabelecida em 1995 e com previsão para finalizar em dezembro de 2003, por meio da qual não poderia haver disputas na OMC sobre os setores protegidos do comércio internacional. Tais negociações não ocorreram, e chegaram em aberto na Rodada de Cancun, em 2003.⁷²⁹

Entretanto, Doha significou uma relativa vitória dos países em desenvolvimento, mostrando uma certa capacidade de pressão. Nada indicava que a Reunião de Doha, no distante Catar, pudesse fragilizar as posições dos países desenvolvidos exercida em Seattle com uma virulência desmedida. Entretanto, os atentados de 11 de setembro deram um novo tom para as negociações, chamando a atenção de todos os países para os perigos advindos da opressão econômica e do desalento que ela provoca.⁷³⁰ Um dos trechos do documento final de Doha diz:

“Nós nos comprometemos a ampliar as negociações apontadas: melhorias significativas em acesso a mercados; uma visão focada na eliminação de todas as formas de subsídios à exportação; e reduções significativas nas distorções de mercado dos subsídios domésticos. Concordamos com um tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, que deverá ser parte integrante de todos os elementos das negociações e será ressaltado no agendamento de concessões e compromissos e, se apropriado, nas regras e disciplinas a serem negociadas, para ser efetivo operacionalmente e proporcionar que os países em desenvolvimento sejam atendidos com relação às suas necessidades de desenvolvimento, inclusive no que diz respeito a segurança de alimentação e desenvolvimento rural”.⁷³¹

A imprensa e o governo brasileiros apresentavam as negociações da na Rodada Doha da OMC, em 2001, como uma grande vitória brasileira, a partir de quatro eixos de explicação: 1) Na questão dos remédios, criou-se a regra da preponderância da saúde pública sobre as patentes. 2) Na parte do protecionismo agrícola, conseguiu-se a declaração de compromisso com a eliminação total das barreiras e dos subsídios. 3) Na parte fito-sanitária, a União Européia não conseguiu legitimar medidas unilaterais para impedir importações, que deverão passar pela OMC; 4) As contrapartidas ecológicas (identificação de alimentos transgênicos), que foram a exigência dos europeus, afetam basicamente a agricultura norte-americana (e

⁷²⁹ VIZENTINI, Paulo. O G3 e o G20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 165.

⁷³⁰ CARVALHO, Eduardo. No caminho de Doha, um 11 de setembro. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B2, 3 dez. 2001.

poderia fortalecer os produtos naturais brasileiros).⁷³² O encontro também registrou uma ampla ausência de representantes do setor privado, embora o setor de cana de açúcar brasileiro estivesse presente, com o presidente da Unica (União da Agroindústria Canavieira de São Paulo), Eduardo Pereira de Carvalho, que escreveu um artigo, avaliando positivamente a Rodada Doha, e concluindo que estávamos no caminho para uma “globalização solidária”.⁷³³

6.4 – O novo modelo de defesa e a candidatura para o Conselho de Segurança da ONU

A presença do Brasil em relação às grandes questões sistêmicas de segurança mundial não sofreu descontinuidade com o fim da Guerra Fria, mantendo basicamente os mesmos preceitos das décadas anteriores. Entretanto, o período foi marcado por diversas respostas e iniciativas adaptadas às transformações do sistema mundial que, embora de relativa estabilidade, mostram algumas perceptíveis modificações. Conforme Thomaz Costa, “como um todo, o resultado é a continuidade de um ator, membro de um grupo raro, no qual a paz e a cooperação com vizinhos permanecem presentes, no qual o povo beneficia-se da ausência de agressões externas e que continua a projetar a imagem de um parceiro confiável e observador das regras e regimes internacionais”.⁷³⁴

Nos anos 1990, o Brasil continuou com sua agenda diplomática concentrada nos assuntos econômicos de seu desenvolvimento e esteve relativamente à margem dos eixos de interação em que se observava o uso da força ou coerção na política internacional.⁷³⁵ Entretanto, as questões relativas à segurança foram abordadas e inclusive era necessário o Brasil fazer a adaptação de seu modelo securitário ao novo cenário estratégico. Thomaz Costa observa que, com o fim da Guerra Fria, os momentos de crise mais marcantes, em que os dirigentes do Planalto e a população sentiram o estresse de ter que responder de forma satisfatória aos estímulos externos de ameaças, residiram basicamente em dois: a invasão do Kuwait, em agosto de 1990, pelo Iraque, e o ataque da Al-Qaeda aos EUA, em 2001. No

⁷³¹ Ibid.

⁷³² NASSIF, Luis. Um feito diplomático histórico. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B3, 16 nov. 2001.

⁷³³ CARVALHO, Eduardo. No caminho de Doha, um 11 de setembro. Folha de São Paulo, São Paulo, p. B2, 3 dez. 2001

⁷³⁴ COSTA, Thomaz. Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-Guerra Fria. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 283.

primeiro momento, a tensão militar no Golfo Pérsico que desaguou na Guerra de 1991 colocou o Brasil na condição de refém político, com Saddam Hussein exercendo pressão sobre Brasília, ao ameaçar trabalhadores e empresas brasileiras presentes em seu território em troca de imprecisas demandas de apoio. Este fato deixou o Brasil diante da necessidade, que ocorreria novamente em outras oportunidades, de ter de proteger seus cidadãos em regiões conflagradas (como em 1992, em Angola; 2004, na Bolívia e, em 2006, no Líbano, quando o Brasil teve de enviar aviões cargueiros da Força Aérea para resgatar brasileiros ameaçados).⁷³⁶

Já a resposta norte-americana ao 11 de setembro, lançando a “guerra contra o terrorismo”, tornou-se o fator que mais gerou incertezas e afetou a presença brasileira no sistema internacional. A guerra global contra o terrorismo redesenhou os regimes regionais e internacionais de segurança, repotencializou o protagonismo de atores e redefiniu as relações de cada país com os EUA. Conforme Thomaz Costa: “pode-se dizer que o projeto protagônico brasileiro de presença no sistema, como uma potência típica do século XX, caduca pelas mudanças estruturais e conjunturais depois de setembro de 2001”. Nesse sentido, o governo Fernando Henrique Cardoso foi confrontado no segundo momento, em setembro de 2001.⁷³⁷

Também é importante ressaltar que o Brasil, após a Guerra Fria, não se comprometeu com nenhum acordo militar de vulto, seja bilateral, seja regional. Mesmo no Mercosul, não houve maior colaboração na área de defesa, salvo os exercícios militares conjuntos, que serviram como principal forma de intercâmbio entre as Forças Armadas desses países. Assim, não amadureceu a idéia de produção conjunta de artefatos militares e foram muito limitadas as ações para treinamento conjunto. E as relações militares com os EUA e potências européias, conforme Thomaz Costa, “ficaram restritas às possibilidades comerciais e de intercâmbios aquém de compromissos políticos que signifiquem um patamar incomum de colaboração”.⁷³⁸

De acordo com João Paulo Alsina, ocorreu uma baixa prioridade às questões de defesa no governo Fernando Henrique Cardoso, devido à crise fiscal do Estado, à ausência de percepções de ameaça externa clássica (guerras entre Estados), à prioridade atribuída aos

⁷³⁵ Ibid., p. 284.

⁷³⁶ Ibid., p. 287.

⁷³⁷ Ibid. p. 287.

⁷³⁸ Ibid., p. 288.

programas sociais, à falta de conhecimento sobre a instrumentalidade do poder militar e o desinteresse dos políticos por assuntos castrenses. Continuando com o autor,

“A baixa prioridade atribuída ao setor se viu reforçada, igualmente, pela percepção dominante no seio dos formuladores da política externa brasileira. À tradição de cautela, jurisdicção e não-intervencionismo da diplomacia local, somou-se a noção de que as relações de força no plano internacional seriam cada vez mais limitadas em consequência, basicamente, da convergência de valores, da expansão do comércio e da crescente dificuldade de legitimação do recurso à guerra junto à opinião pública mundial”.⁷³⁹

Conforme Íris Campos, a defesa talvez seja a área que institucionalmente teve sua feição mais alterada no governo de Fernando Henrique Cardoso. No dia 10 de junho de 1999 foi criado o Ministério da Defesa e extinto o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). As três armas (Exército, Marinha e Aeronáutica) perderam o status de ministérios independentes e foram transformados em comandos. Caberia ao novo ministério a tarefa de atuar na formulação de diretrizes afinadas com os objetivos políticos do Estado, no que se refere ao emprego do instrumento militar e de defesa nacional. Assim, de acordo com a autora,

“Os ministérios militares foram retirados da instância em que se encontravam e no aparelho burocrático do Estado e tiveram seu nível hierárquico rebaixado. O Ministro da Defesa - um civil - hoje é o homem que é recebido pelo Presidente da República para tratar de estratégias e assuntos da defesa nacional. Os comandantes fardados de cada área são chamados apenas quando necessário”.⁷⁴⁰

Esse processo seguiu uma tendência internacional – sobretudo na América Latina após a redemocratização – de criar ministérios unificados e os comandantes das forças armadas se resignaram com a situação⁷⁴¹. Segundo Íris Campos, na realidade, as insatisfações dos militares aparecem mais nas dificuldades financeiras e materiais do que no reordenamento institucional. Além disso, o debate em torno da segurança nacional também foi centrado na ausência de uma nova identidade para as forças armadas no Brasil. Ainda conforme a autora, o orçamento da Defesa no Brasil encolheu na era FHC: “os 18 bilhões de dólares destinados a área em 1995 reduziram-se a 11 US\$ bilhões, na previsão para 2002 – cálculo a partir dos

⁷³⁹ ALSINA JR., João Paulo. A síntese imperfeita: a articulação entre política externa e a política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, IBRI, 46 (2):, 2003. p. 9.

⁷⁴⁰ CAMPOS, Íris. Defesa Nacional. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens. A era FHC: um balanço. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002, p. 455-456.

⁷⁴¹ Alsina Jr afirma que ocorreram resistências internas, sobretudo por parte da Marinha, que tinha seu próprio projeto de desenvolvimento, com o submarino nuclear e a utilização de aviões de asa fixa no porta-aviões, que irritava setores da aeronáutica, cujos aviões eram considerados obsoletos.

dados do orçamento da União, considerando a desvalorização sofrida pelo Real no período”.⁷⁴²

Dentro desse quadro, Fernando Henrique havia nomeado o senador Élcio Álvares, em primeiro de janeiro de 1999, para o cargo de ministro extraordinário da Defesa, com a missão de implantar um novo ministério. O Ministro atuou de forma restrita, no início foi um ministro sem ministério, e teve de enfrentar uma crise política que culminou com seu afastamento (denúncias de corrupção em seu Estado de origem). Seu sucessor foi o Ministro Geraldo Magela Quintão, que assumiu em 24 de janeiro de 2000 e herdou um ministério em avançado estado de implementação, mas que sofreu a carência de recursos, de pessoal e um organograma que impunha uma série de dificuldades, como a ausência de um secretário executivo que se responsabilizasse pela máquina ministerial, liberando o ministro para tarefas de cunho político. O ministro Quintão ficou no cargo até o final do governo Fernando Henrique.

Nos discursos de campanha para o primeiro governo, Fernando Henrique Cardoso já afirmava que era necessário estabelecer uma nova política de defesa nacional. Desde a Constituição de 1988, que havia eliminado a expressão “segurança nacional”, fazia-se necessário estabelecer novas diretrizes estratégicas, que superassem o binômio “segurança e desenvolvimento”, formulado no contexto da Guerra Fria, e que orientou a Doutrina de Segurança Nacional do regime militar e da Escola Superior de Guerra (ESG). Contudo, a revisão do conceito de segurança estava articulada com o novo modelo que surgia no Brasil no início dos anos 1990, no rompimento com o paradigma do Estado desenvolvimentista, que vigorava desde os anos 1930. Conforme Íris Campos,

“A política de defesa deve ser analisada neste ideário. A concepção neoliberal do Estado está expressa no programa de privatização que o governo conduziu, nas diversas ações do governo no trato da máquina pública e também na área de defesa. Muitos estrategistas criticam o que consideram uma incoerência virtual neste processo: a política de defesa, que o presidente desde o início disse entender como importante para as ações do Estado, não foi merecedora dos recursos para seu provimento”.⁷⁴³

Assim, em meio a críticas de diminuição de recursos, o governo Fernando Henrique tratou de elaborar a Política de Defesa Nacional (PDN). Conforme Íris Campos, a nova

⁷⁴² CAMPOS, Íris. Op. Cit., p. 458.

⁷⁴³ Ibid., p. 461.

política era voltada para a defesa externa, com uma postura estratégica dissuasória e de caráter defensivo: “o presidente quis fixar a posição do Brasil no concerto das nações – sobretudo no ambiente norte-americano – como de defesa, e não de confronto, fechando posição de aproximação identificada no campo econômico”.⁷⁴⁴

O governo Cardoso argumentava que a política de Política de Defesa Nacional havia sido elaborada com base nos objetivos e princípios estipulados na Constituição Federal e em consonância com as diretrizes de política externa relativas à solução pacífica de controvérsias e ao fortalecimento da paz e da segurança internacionais, sobretudo com ênfase no “anel de paz” em torno do Brasil. Conforme o governo brasileiro:

“O processo de integração proporcionado pelo Mercosul, o estreitamento de relações com os países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica e a consolidação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul conformam um verdadeiro anel de paz em torno do Brasil. Nessa mesma linha se inserem a cooperação em matéria fronteiriça com os países vizinhos e os projetos de integração física — obras como a Rodovia do Mercosul, a BR-174, a ponte São Borja-São Tomé e a Hidrovia Paraguai-Paraná — e energética — aumento da compra de petróleo da Argentina e da Venezuela, a construção do gasoduto Bolívia-Brasil, a interconexão de sistemas elétricos e os projetos binacionais com Venezuela, Colômbia e Peru.”⁷⁴⁵

A Política de Defesa Nacional (PDN) que inicialmente deveria ter sido sancionada ainda no governo Itamar Franco no final de seu governo, em 1994, acabou passando por revisões e foi aprovada somente em 1996. A questão central da PDN acabou sendo finalizar a democratização por meio de uma supervisão civil direta das Forças Armadas, mais do que estabelecer uma clara diretriz para o planejamento e emprego delas. De acordo com Alsina Jr., a PDN parece ter sido muito mais uma peça de retórica do que um balizamento concreto para a ação diplomática e militar, revelado no fato do documento não se traduzir em diretrizes específicas para o preparo militar e tampouco para o planejamento da atividade diplomática. A PDN serviu como uma ferramenta política com dupla função: a de avançar na subordinação da caserna ao poder civil e apontar para a mudança das bases conceituais em que se assentava a preparação militar, vinculando-a à agenda externa, bem como contribuir para impulsionar a criação do Ministério da Defesa, “na medida em que sinalizou a intenção

⁷⁴⁴ Ibid., p. 464.

⁷⁴⁵ BRASIL. Governo Federal. Mensagem ao Congresso Nacional. 1999.

do Presidente de romper com o marasmo burocrático que imperava em meados de 1996. Assim, a existência da PDN, embora esta não cite o MD em momento algum, criou uma demanda no sentido da institucionalização de uma burocracia capaz de dar consequência ao seu conteúdo”.⁷⁴⁶ O autor segue, argumentando que,

“A despeito de ter surgido de forma não-planejada, a PDN converteu-se em um passo lógico em direção ao Ministério da Defesa. Se o procedimento ortodoxo seria primeiro unificar Marinha, Exército e Aeronáutica sob o comando do MD e depois elaborar uma política de defesa que fornecesse as linhas de orientação para o preparo castrense, no plano concreto ocorreu o oposto. Inicialmente, formulou-se um documento declaratório que, apesar de suas deficiências, serviu como elemento impulsionador do processo de mudança que até então caminhava lentamente”.⁷⁴⁷

Assim, a partir de 1999, com a PDN chancelada e um Ministério da Defesa instalado, era necessário pensar uma política de defesa nacional, mas cujo debate acabou reduzido a questões salariais por quase uma década. Conforme Thomaz Costa, “nem as missões de paz internacionais, sob a égide das Nações Unidas em Moçambique e Angola, o estabelecimento agora de relações cooperativas com a Argentina ou as ameaças de transbordamento do conflito colombiano, estabelecem um caldo para mudanças e adequações das Forças Armadas e suas reestruturações”.⁷⁴⁸

O resultado foi então o sucateamento dos sistemas de armas e das capacidades operacionais. Os grandes programas modernizadores das Forças Armadas, símbolos significativos do projeto “Brasil Grande Potência” dos anos 1970, como submarino à propulsão nuclear e mísseis nacionais, foram declinando desde o advento da Nova República. Empresas como a Engesa fecharam ou mudaram suas estratégias de marketing e produtos. De acordo com Thomaz Costa,

“Na ausência de ameaças, com uma atitude do poder civil incapaz de prover uma reestruturação do setor, os princípios da política de defesa estariam destinados a não mudar. Do ponto de vista da supervisão, a não-decisão passou a ser o padrão preferido. Não se decidiu definir os padrões de modernização em geral (ou seja, qual seria a guerra do futuro), não se decidiu sobre as lógicas e necessidades de sistemas de armas importantes a serem inseridos em planejamentos contingenciais, não se decidiu sobre salários e benefícios dos militares a partir de uma nova política de pessoal que uma reestruturação exigiria. Ou seja, há uma carência de evidências e lógicas que

⁷⁴⁶ ALSINA JR., João Paulo. A síntese imperfeita. op., cit., p. 28

⁷⁴⁷ Ibid., p. 27.

⁷⁴⁸ COSTA, Thomaz. Em busca da relevância. Op., cit., p. 289.

permitem avaliar a evolução da segurança internacional do Brasil a partir do debate estratégico interno no setor de defesa, das mudanças orçamentárias como evidências secundárias ou dos projetos de forças como projeções futuras”.⁷⁴⁹

Por outro lado, também ocorreu, durante os anos 1990, uma perceptível mudança de ênfase nas preocupações clássicas de defesa territorial, passando do eixo platino para a região andina. A distensão das relações com a Argentina, a crescente interdependência do Mercosul e a baixa percepção de ameaça vinda do Atlântico Sul foram alguns fatores deste deslocamento estratégico, ao passo que foi se ampliando a percepção de ameaça na região amazônica, sobretudo com a variável colombiana. Um fato que marca essa mudança de ênfase foi o ataque de membros das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (Farcs) a um destacamento do Exército brasileiro em Traíra, no Amazonas, em 1991. Some-se a isso o fato dos EUA terem incrementado, desde 1992 o combate ao narcotráfico na região. Dessa forma, forças do Exército brasileiro passaram a ser transferidas para a região e foi criado o Sistema de Vigilância da Amazônia. Na impossibilidade de “fechar” a fronteira para as incursões das Farc em território nacional, o governo brasileiro passou a combater, através de engajamentos discretos, membros das Farcs que entrassem no território brasileiro. Além disso, procurou desenvolver uma política de colaboração silenciosa com o governo colombiano, no sentido de poder perseguir, no território vizinho os membros das farcs que tivessem entrado em território brasileiro.⁷⁵⁰

Já o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) mostrou a mudança de eixo nas preocupações de defesa do Brasil. O projeto Sivam foi considerado inovador, porque utilizou cooperação e financiamento internacional da área de segurança, combinação de inteligência nacional com tecnologia estrangeira, sendo uma resposta de multiuso ao controle de tráfego aéreo na região.⁷⁵¹ Dessa forma, a postura de segurança do Brasil estava associada à adesão aos regimes internacionais, que garantiriam a participação do Brasil nas grandes questões e evitariam os custos de ser um país “fora das novas regras”. Conforme Cardoso,

“Não há poder, nem mesmo o poder das armas químicas, das armas biológicas, nem mesmo o poder atômico, que possa derrotar a força da ética, da

⁷⁴⁹ Ibid., p. 291. O mais surpreendente desta crítica consiste no fato de Thomaz Costa ter atuado como membro do grupo de trabalho para a formulação da Política de Defesa Brasileira (1994-1995), no Planejamento do Orçamento Plurianual para o Setor de Defesa (1996-1999) e na comissão especial de revisão da Política de Defesa Brasileira (2000-2001).

⁷⁵⁰ Ibid., p. 293-94

⁷⁵¹ Ibid., p. 294.

legitimidade, da opinião pública, da paz. É na perspectiva dessa legitimidade e da responsabilidade democrática que o Brasil considera indispensável que se verifiquem avanços efetivos no processo de desarmamento”.⁷⁵²

A adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) também seguia a mesma lógica, na qual o Brasil procurava se adaptar aos regimes internacionais e buscar a “autonomia pela participação”, conforme o chanceler Lampreia. Em Aula Magna para os jovens diplomatas no Instituto Rio Branco, o chanceler recorreu inclusive à ironia para justificar a adesão brasileira:

“Um outro caso, também, de autonomia pela participação, é do TNP. Eu trabalhei na delegação brasileira, em Genebra, em 1968, quando da fase conclusiva da negociação do TNP, e sempre nos governamos, ao longo de toda a nossa carreira, nós todos, pelo conceito de que o TNP era, fundamentalmente, um acordo mau, um acordo desequilibrado. É claro que, ao firmar esse tratado, o Brasil perdeu liberdade, por assim dizer, de fazer a bomba atômica. E o Enéas, por exemplo, se chegar à presidência – coisa que ninguém espera – vai ter uma certa dificuldade em se sobrepor a esses compromissos internacionais já firmados. Mas o fato é que continuamos a achar o TNP um tratado iníquo. Sucedem, porém, que cada vez mais essa posição de princípio nos criava um problema de credibilidade”.⁷⁵³

O Brasil procurou, então, participar das normas multilaterais de segurança e contribuir multilateralmente nas negociações de paz. Durante o governo Cardoso, no sistema das Nações Unidas, pela primeira vez na história, o Brasil foi eleito, simultaneamente, para seus principais órgãos: Conselho de Segurança, ECOSOC e Corte Internacional de Justiça, além de participar da Assembléia-Geral. Eleito em 1997 pela oitava vez para assento não-permanente do Conselho de Segurança, o Brasil tornou-se o Estado-membro que exerceu o maior número de mandatos no órgão. Conforme atestava a Mensagem Presidencial de Cardoso, o País vinha participando ativamente das discussões sobre reforma da ONU, em particular do Conselho, no sentido de lhe conferir maior legitimidade, representatividade, eficácia e transparência, e expressou a disposição de desempenhar a função de membro permanente do órgão.

Além disso, o Brasil participou de diversas missões de paz da ONU com tropas e observadores militares e policiais, entre as quais as realizadas em Angola (MONUA e UNAVEM), Guatemala (MINUGUA), ex-Iugoslávia (UNPROFOR), ex-República Iugoslava

⁷⁵² CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso proferido por ocasião da sessão especial do Conselho Executivo da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ). Haia, 9 out. 2000. In: Palavra de Presidente, vol. 12, 2000, p. 318.

⁷⁵³ LAMPREIA, Luiz Felipe. Aula Magna de abertura dos cursos do Instituto Rio Branco. Brasília, 29 set. 1998. p. 91. IN: Id. Diplomacia Brasileira, op. cit., p. 91.

da Macedônia (UNPREDEP), Croácia (UNMOP e UNTAES) e Chipre (UNFICYP). No âmbito da OEA, participou da missão de assistência à remoção de minas em Honduras, Nicarágua e Costa Rica (MARMINCA). Na área de desarmamento e não-proliferação, o Brasil participou das negociações sobre o tema e aderiu ao Regime de Controle e Tecnologia de Mísseis (MTCR — 1995), ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG — 1996) e ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP — 1998), ratificou a Convenção sobre Proibição de Armas Químicas (1997) e o Tratado de Proscrição de Testes Nucleares (CTBT — 1998) e assinou a Convenção sobre Proscrição de Minas Anti-Pessoal (1997).⁷⁵⁴

Da mesma forma, ainda de acordo com a Mensagem Presidencial, o Brasil procedeu ao aperfeiçoamento técnico da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Constituiu-se, em 1998, um grupo de trabalho interministerial encarregado de definir a posição do País nas negociações sobre a Convenção de Proibição de Armas Biológicas. O Brasil também participou de encontros preliminares sobre armas pequenas e armamento leve. Ainda em 1998, o País participou das reuniões da Força-Tarefa encarregada de discutir questões relativas à proliferação nuclear em consequência dos testes nucleares realizados no Sul da Ásia. O Brasil também procurou atuar, na qualidade de membro não-permanente do Conselho de Segurança, na busca de solução equilibrada para a questão do Iraque, tendo participado do envio a esse país, por indicação do Secretário-Geral da ONU, de técnicos para a missão de verificação (UNSCOM). Diante dos eventos registrados, o Governo brasileiro deplorou que as circunstâncias tenham levado ao uso da força e reiterou ao Iraque a necessidade da cooperação plena e incondicional com o UNSCOM.⁷⁵⁵

No tocante à participação em negociações de paz, o governo considerava digna de registro especial a atuação do Brasil no processo de paz entre Equador e Peru, na qualidade de Coordenador dos Países Garantes do Protocolo do Rio de Janeiro (1942). A diplomacia do País foi responsável, em grande parte, pelo êxito das negociações, em particular no período iniciado com a Declaração do Itamaraty (1995), que firmou a cessação das hostilidades entre os dois países, até a assinatura do Acordo Global e Definitivo de Paz (1998). O Brasil apoiou a implementação do Acordo, em especial no âmbito da Missão de Observadores Militares

⁷⁵⁴ BRASIL. Mensagem ao Congresso Nacional. 1999.

⁷⁵⁵ BRASIL. Mensagem ao Congresso Nacional. 1999.

(MOMEPE).⁷⁵⁶ Em 1999, o Brasil encerrou sua 8ª participação no Conselho de Segurança. Nesse período, lidou com crises importantes, notadamente as ocorridas no Iraque, em Angola, em Kosovo e no Timor Leste.⁷⁵⁷ O Representante do Brasil presidiu o Conselho e coordenou painéis técnicos destinados a retomar o diálogo com o Iraque. Durante a presidência brasileira, foram aprovadas importantes resoluções renovando mandatos de missões de paz, bem como declarações no campo humanitário.⁷⁵⁸

Em 2000, na Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional, no tocante às operações de paz, consta que as Nações Unidas expandiram suas responsabilidades com o estabelecimento de novas missões. A participação do Brasil em Forças de Paz ampliou-se com o envio de unidade médica a Angola e de peritos eleitorais, observadores policiais e oficiais de ligação ao Timor Leste. O Brasil também participou das missões na Guatemala, em Chipre e na antiga Iugoslávia. Ademais, fora do âmbito da ONU, o Brasil enviou peritos em remoção de minas para Costa Rica, Guatemala, Honduras e Nicarágua. No Timor Leste, tropas brasileiras integraram a Força Internacional aprovada pelo Conselho de Segurança, e um brasileiro – Sérgio Vieira de Mello – foi colocado à frente da Autoridade Transitória das Nações Unidas.⁷⁵⁹

O Brasil considerava também prioridade a questão do acúmulo e do comércio de armas pequenas, que estão intimamente vinculados ao crime organizado e ao narcotráfico. Nesse sentido, o País defendia a celebração de conferência internacional sobre o tráfico ilícito de armas e conferia relevo à elaboração de convenção contra o crime organizado transnacional. Em 2000, o governo Cardoso argumentava fazer parte de,

“Todos os instrumentos internacionais no campo do desarmamento e da não-proliferação de armas de destruição em massa. Em 1999, o País participou dos principais foros sobre a matéria e das discussões relativas ao controle de armas convencionais. Avançou-se na cooperação com a Argentina, Coréia do Sul, União Européia, Rússia e Estados Unidos sobre o uso pacífico da energia nuclear. O Brasil condena as ações contrárias ao regime de não-proliferação e defende que os Estados nuclearmente armados e os capacitados a produzir tais artefatos eliminem as armas

⁷⁵⁶ BRASIL. Mensagem ao Congresso Nacional. 1999.

⁷⁵⁷ BRASIL. Mensagem ao Congresso Nacional. 2000. Convém recordar que o Brasil participou 9 vezes como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU: 1946-1947; 1951-1952; 1954-1955; 1963-1964; 1967-1968; 1988-1989; 1993-1994, 1998-1999 e 2004-2005. Juntamente com o Japão, o Brasil é o país que mais ocupou um assento não permanente.

⁷⁵⁸ FONSECA Jr., Gelson (org.) O Brasil no Conselho de Segurança da ONU(1998-1999). Brasília: Ipri/Funag, 2002.

⁷⁵⁹ BRASIL. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. 2000.

nucleares. Nessa perspectiva, o Brasil liderou a aprovação, pela Assembléia Geral da ONU, de resolução sobre a ‘Nova Agenda para o Desarmamento Nuclear’”.⁷⁶⁰

Mas é interessante observar que, na mesma Mensagem Presidencial de 2000, figurava a visão brasileira da política mundial, que refletia uma certa modulação no discurso proferido até então:

“Dez anos após o fim da Guerra Fria, permanece indefinida a ordem mundial, que oscila entre a multipolaridade e a hegemonia unipolar. A globalização intensificou os fluxos transnacionais, e a interdependência entre os países acelerou o tempo dos processos decisórios e exigiu amplas reformas estruturais para um novo padrão de inserção internacional. Ameaças à segurança nacional, como o narcotráfico e o crime organizado, ganharam nova dimensão. Nesse panorama mundial, cada vez mais complexo e incerto, o Brasil figura como um fator de estabilidade: o País tem respondido aos novos desafios, no plano interno, por meio das reformas, e, no externo, pela ativa participação nos grandes eventos e debates multilaterais sobre temas da agenda internacional”.⁷⁶¹

Em outro trecho, o governo brasileiro criticava o unilateralismo, numa clara crítica à relação dos EUA com as instituições multilaterais:

“Se o unilateralismo e a força forem percebidos como princípios ordenadores das relações internacionais, as nações se verão tentadas a relativizar a segurança jurídica e política presente nas regras e instituições multilaterais e a investir perigosamente nos recursos de poder militar, gerando um mundo instável e inseguro. O Brasil continuará a defender uma ordem plural baseada em instituições multilaterais eficazes, especialmente o Conselho de Segurança, instância máxima da garantia da paz e segurança internacionais e a única a poder empregar legitimamente ações coercitivas”.⁷⁶²

Dessa forma, conforme Alsina, a prioridade conferida à vinculação da política de defesa à política externa representou muito pouco em termos objetivos, pois não estava calcada em um abrangente consenso político – uma vez que o documento foi elaborado no âmbito do executivo e somente depois apresentado ao Congresso – e tampouco em um planejamento diplomático que incorporasse a utilização do poder militar como ferramenta efetiva. Conforme o autor, “Mesmo a participação em operações de paz da ONU, algo no qual o Itamaraty gostaria de ver as Forças Armadas engajadas, não pôde ser conduzida a contento em vista de sua baixa relevância para o preparo militar tradicional e de seus altos custos de

⁷⁶⁰ BRASIL. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. 2000.

⁷⁶¹ Ibid.

implementação”. Além disso, Alsina chega a afirmar que “Há, portanto, ao longo da presidência FHC, uma clara incongruência resultante da disjunção entre política declaratória e prática concreta. Isso não é surpreendente na medida em que a temática de defesa nunca foi objeto de preocupação prioritária durante a gestão FHC”.⁷⁶³ Foi em meio a esse quadro de ambigüidades e dificuldades que o governo Cardoso acalentou o desejo de conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU para o país.

De fato, com a nova reconfiguração do sistema internacional pós-Guerra Fria, constituía expectativa a reestruturação dos organismos internacionais, em especial as Nações Unidas, cujo Conselho de Segurança refletia o arranjo de poder do imediato pós-Segunda Guerra Mundial. O Conselho de Segurança constitui-se de 15 Estados, sendo que cinco têm assento permanente e o importante e cobiçado poder de veto (Estados Unidos, Rússia, China, França e Grã-Bretanha), enquanto os outros dez assentos são rotativos, com mandatos de dois anos, distribuídos geograficamente (cinco para Ásia e África; dois para América Latina; dois para a Europa Ocidental e um para o Leste Europeu). A questão central é que existem países com poder econômico e/ou militar próximo a quatro dos membros permanentes do Conselho e Segurança.⁷⁶⁴

Assim, a partir dos anos 1990 ocorreu uma série de especulações sobre os países que poderiam participar de um Conselho de Segurança ampliado. Considerando o poder econômico, Japão e Alemanha apareciam como fortes candidatos, embora um aumento da representação europeia tivesse resistência para o restante dos países de outras regiões. De acordo com Virgílio Arraes,

“Em se fiando na crença, mais tarde observada como ilusória, de que o sistema internacional caminhava para a ampliação da representatividade em seus principais organismos, países do Terceiro Mundo poderiam pleitear presença junto ao segmento mais importante das nações Unidas. Dessa forma, ao balancear-se um conjunto de predados, Brasil, Índia, Egito, Nigéria, África do Sul, México, dentre outros, se habilitariam a um assento permanente no Conselho de Segurança, ainda que, em um primeiro momento, sem acesso ao poder de veto como os demais”.⁷⁶⁵

⁷⁶² Ibid.

⁷⁶³ ALSINA JR., João Paulo. A síntese imperfeita. Op. cit., p. 25-26

⁷⁶⁴ ARRAES, Virgílio. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 1990 a 2002. *Revista Brasileira de Política internacional*. Ano 48, (2), p. 152-168, 2005. p. 153-154.

⁷⁶⁵ Ibid., p. 153.

Conforme Virgílio Arraes, houve, após 1990, dois momentos, embora posteriormente malogrados, em que a possibilidade de alargamento do Conselho de Segurança havia sido mais viável: em 1995, com o aniversário de cinquenta anos da instituição, e em 2001, após os ataques terroristas aos EUA.⁷⁶⁶ Assim, durante a proximidade do cinquentenário da ONU, estudos haviam sugerido a necessidade de empreender uma remodelação do Conselho de Segurança. Um estudo da Comissão de Governança Global indicava a inclusão de cinco novos membros, sem direito a veto. Os indicados deveriam ser dois industrializados, um da Ásia, um da América Latina e um da África. Além disso, se acrescentaria mais três vagas não-permanentes, perfazendo um Conselho de Segurança com 23 membros. Nesse contexto, o Brasil retomou sua campanha pela vaga permanente, desejo mantido desde a fundação da ONU.

Os argumentos para justificar a candidatura brasileira a uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas ao longo das últimas décadas incluíam justificativas que apelavam tanto ao anacronismo da atual composição quanto aos valores e méritos da tradição da política exterior do Brasil. Dessa forma, o grande argumento brasileiro para a sua inserção no Conselho residia em torno da necessidade que este órgão tem de renovar a sua representatividade, atualizando-a e reforçando sua legitimidade. O argumento central do Brasil à sua candidatura a uma vaga permanente no conselho residia em torno da sua capacidade em representar o continente latino-americano em tal órgão, dados não só os fatores inerentes à composição do país, como suas dimensões geográficas e populacionais, como também a liderança que o país exercia sobre a região, sendo o Brasil um país confiável, de diplomacia segura e pacífica, estável e constituindo-se em uma ponte capaz de ligar os países desenvolvidos aos países subdesenvolvidos.

Unindo-se a outros postulantes à cadeira permanente no CSNU, o governo brasileiro argumentava que a distribuição de vagas estava ultrapassada, que incluiu apenas os grandes vencedores da Segunda Guerra. Na visão brasileira, o Conselho deveria abrir espaço não apenas para novas potências econômicas, mas reconhecer a nova realidade da distribuição de poder e admitir potências de expressão regional, de forma a dar um caráter mais representativo ao órgão. Nesse contexto, Brasil, Índia e África do Sul seriam três possíveis candidatos a vagas permanentes, mesmo que inicialmente sem direito a veto. Dessa forma, apelando para mudanças sistêmicas e valorizando características particulares, o Brasil

construiu sua argumentação para pleitear uma vaga permanente no Conselho de Segurança. Conforme Lampreia, em artigo sobre a reforma do Conselho, publicado na imprensa brasileira,

“Fica patente que o Brasil pode aspirar a ocupar um assento permanente no CS. Essa aspiração corresponde a uma concepção objetiva sobre o que deve ser uma reforma que traga maior legitimidade, representatividade e eficácia ao CS. Em vez de nos limitarmos a uma campanha, temos mostrado que estamos à disposição para ajudar a conferir ao CS esse novo perfil. Não é impróprio descrever algumas das nossas credenciais: somos país de presença e atuação global, com interesses claros na paz e segurança internacionais (mais além, portanto, do interesse regional); temos parcerias maduras nos quatro cantos do mundo e presença política e econômica equilibrada. Temos uma diplomacia reconhecida como atuante, ponderada, capaz de promover consensos e fazer a ponte entre posições divergentes (é o exemplo da Rio-92 ou a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos); temos uma história de compromisso com a paz e um perfil de atuação decidida em favor da não proliferação de armas de destruição em massa; temos procurado reforçar nossa credibilidade internacional em todos os campos, assumindo compromissos claros, participando, na medida das nossas possibilidades, das missões e forças da ONU em nossa região e fora dela. A sociedade brasileira e os povos latino-americanos em geral terão muito a ganhar com uma reforma do CS nas linhas defendidas pelo Brasil. Nossa aspiração a integrá-lo como membro permanente é legítima, mas não pode ter qualquer veleidade de prestígio chauvinista. Ela implica responsabilidades e um compromisso nacional.⁷⁶⁷

Em março de 1996, o chanceler Lampreia chegou a afirmar que o governo brasileiro não via mais a reforma do Conselho de Segurança com a mesma preocupação do passado. Seria mais importante para o Brasil a participação em organismos que tratam de questões econômicas, como o Banco Mundial e o FMI. Conforme o chanceler brasileiro, “Tornar-se um membro permanente do Conselho de Segurança seria uma espécie de ISO 9000 para o país. Beneficiaria também as empresas brasileiras. Mas o mais importante hoje são os fóruns econômicos mundiais”. A afirmação foi feita alguns dias após a visita do secretário-geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, que disse em Brasília que a reforma do conselho não seria simples e deveria levar vários anos.⁷⁶⁸

⁷⁶⁶ Ibid., p. 154

⁷⁶⁷ LAMPRÉIA, Luiz Felipe. Um decálogo para reflexão. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 03, 25 jun. 1995.

⁷⁶⁸ PINTO, Paulo Silva. Para Itamaraty, FMI é mais importante. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 10, 07 mar. 1996.

Entretanto, o Brasil enfrentou várias resistências ao seu projeto, sobretudo da Argentina. Nesse sentido, os argentinos vinham defendendo uma ampliação do Conselho de Segurança a partir do estabelecimento de uma vaga permanente para a América Latina, em que haveria a rotatividade entre países, evitando-se o predomínio brasileiro no subcontinente. A oposição Argentina deve ser entendida em termos de uma tentativa de manutenção do equilíbrio regional de poder, visto que a conquista da vaga, pelo Brasil, traria mudanças no cenário regional. Assim como o Brasil, os demais países postulantes às vagas permanentes no Conselho enfrentam a oposição de vizinhos regionais, Alemanha (Itália), Japão (China e Coreia do Sul), Índia (Paquistão), Brasil (Argentina e México).

A disputa entre Brasil e Argentina pelo Conselho de Segurança permeou o governo Fernando Henrique Cardoso. Em 1996, o governo argentino já manifestava ao Itamaraty que se opunha ao ingresso do Brasil no Conselho de Segurança da ONU. O argumento argentino era de que o Conselho de Segurança não poderia ser alvo de demandas regionais - a mesma posição da Itália, Suécia, México, Paquistão e Indonésia. A diplomacia Argentina chegou a propor ao Brasil que os dois países pleiteassem em conjunto duas vagas no Conselho. Para a Argentina, o ingresso do Brasil no Conselho de Segurança representaria uma consolidação da liderança brasileira na América Latina. Num contexto no qual o Brasil já havia conquistado o apoio da Índia, Alemanha, Japão, Egito e China, o Brasil teria a vantagem de ter enviado tropas em apoio aos aliados na Segunda Guerra Mundial. Foi ainda um dos sócios fundadores da ONU, e não entrou em conflitos bélicos. Já a Argentina respondia pela ofensiva que gerou a Guerra das Malvinas e pelos envios de armas à Croácia e ao Equador.⁷⁶⁹

Já Thomaz Guedez faz críticas ao projeto brasileiro de ocupar uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU, considerando-o “anacrônico”. As transformações ocorridas na agenda de segurança após a Guerra Fria, com um cenário internacional incerto, colocam diversas dificuldades a esse projeto. Se a estratégia brasileira para alcançar o assento permanente foi a construção da imagem de um ator responsável e previsível, as escolhas feitas em função dessa imagem contradizem a própria expressão de poder que deve ter um ator protagonista. Nesse sentido, a decisão de aderir ao Tratado de Proliferação Nuclear (TNP) em 1998 provocou um duplo efeito. Por um lado, o Brasil construiu uma agenda mais colaborativa com os vizinhos, criou uma região de paz e mostrou a vontade do Brasil em ser

⁷⁶⁹ MOSRRI, Sônia; MARIN, Denise. Países disputam uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p.6, 26 fev. 1996.

um parceiro confiável nos regimes de segurança e não-proliferação. Por outro lado, essa decisão debilitou outros argumentos. Conforme Thomas Guedez da Costa,

“O Brasil não é reconhecido como um ator fundamental na segurança internacional, merecedor de um assento, nem pelas potências atuais, nem por vizinhos das esquinas americanas ou africanas.(...) No argumento de suas dimensões geográficas, econômicas e populacionais como valor de saliência, o Brasil não é o único. Como um garante de segurança a terceiros, o Brasil não revela reputação ou meios militares críveis para a ação unilateral”.⁷⁷⁰

É importante ressaltar que a estratégia e a preocupação brasileira com a ampliação do Conselho de Segurança não eram novas e alguns de seus argumentos são quase-permanentes. Como exemplo, convém lembrar que, em 1971, o Embaixador Araújo Castro (um dos teóricos da política externa independente e com influência sobre o pragmatismo responsável do regime militar) já argumentava, em palestra na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica:

“Em qualquer ordem mundial do futuro, o Brasil terá de reclamar o lugar que corresponde a seu território, a sua população, a seu estágio de desenvolvimento, às suas imensas potencialidades. Não podemos passar procuração a ninguém para a defesa de nossos interesses, porque estamos num mundo sem ilusões e sem piedade. Não podemos ficar indiferentes a qualquer movimento que se realize na ONU para a ampliação do número de lugares de membros do Conselho de Segurança ou para o estabelecimento seja de uma categoria de membros semipermanentes, seja de membros permanentes sem direito a veto. Terá de ser aplicável a nós a solução que se encontrar para assegurar uma maior e mais permanente atuação internacional de países como Índia, Itália, Canadá e outros que procuram habilitar-se e qualificar-se como *supermédios*”.⁷⁷¹

⁷⁷⁰ COSTA, Thomaz. Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-Guerra Fria. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 297.

⁷⁷¹ CASTRO, Araújo. Exposição aos estagiários da Escola e Comando do Estado Maior da Aeronáutica. Washington, 23 de outubro de 1971. In: AMADO, Rodrigo (Org.). Araújo Castro. Ed. Unb, 1982.

CONCLUSÃO

A pesquisa aqui apresentada partiu de interesses teóricos e empíricos. Nesse sentido, procurou articular três conjuntos de problemas em um único campo de pesquisa: a) a construção de um campo de análise que permitisse explicar a formulação da política externa brasileira, a partir do estudo e da análise teórica e do confronto com uma situação concreta específica; b) uma análise da formulação da política externa brasileira recente, como uma experiência diplomática e; c) a análise da formação do *sistema internacional pós-guerra fria*, um espaço de poder que pressupõe a constituição de um jogo, de regras e de atores dispostos a jogá-lo. Dessa forma, buscou a compreensão dos condicionamentos internos e dos constrangimentos externos da formulação da política externa brasileira.

Assim, essa pesquisa guiou-se com o objetivo geral de verificar as orientações fundamentais da política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de sua inter-relação com o contexto interno e externo. Esse objetivo geral foi desdobrado em dois específicos: a) verificar qual o pacto interno que permitiu a formulação e a implantação da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, ou seja, o que estava em jogo quando determinada política foi implementada. Analisar as rupturas e continuidades em relação ao acumulado histórico da diplomacia brasileira, especialmente em relação ao objetivo da política externa como instrumento para o desenvolvimento nacional, bem como testar a aplicabilidade do conceito de matriz para a análise da política externa; b) caracterizar o panorama externo vivenciado durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, discutindo a composição da agenda internacional pós-Guerra Fria, e verificar como ocorreu a inter-relação entre a política externa brasileira e o contexto internacional neste período. Neste sentido, procurou analisar as relações do Brasil com diversas esferas internacionais, em especial o continente americano.

Trabalhou-se com a idéia central de que, na década de 1990, o Brasil sofreu uma mudança na matriz de sua política externa, alterando um padrão de continuidade que remontava à década de 1970. A matriz emergente de inserção internacional do Brasil nos anos 1990 assumiu o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais como paradigma de desenvolvimento, buscando a superação da crise econômica e da estagnação dos anos 1980. Nesse sentido, considera-se que o paradigma neoliberal de inserção internacional transpassou os governos Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique

Cardoso, cada qual ajustando e modificando seus postulados (inclusive mantendo ou recuperando pontos da matriz desenvolvimentista) de acordo com seu projeto de desenvolvimento e de política externa.

Os governos posteriores a Fernando Collor, embora mantendo em grande parte as reformas preconizadas pelo Consenso de Washington no plano interno, na política externa priorizaram a integração regional e revalorizaram o Mercosul como opção de inserção internacional. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu uma redimensionalização da política externa iniciada no governo Itamar, que significava a relativização da política externa do governo Collor, de alinhamento aos Estados Unidos e adoção unilateral do paradigma neoliberal do Consenso de Washington. Assim, o Governo Fernando Henrique constituiu uma síntese do neoliberalismo *agressivo* de Collor (que gerou uma reação do empresariado nacional e de setores da esquerda brasileira) e da postura neodesenvolvimentista cambiante de Itamar (que desagradava alguns dos interesses das multinacionais e do capital internacional).

Como consequência, o governo Fernando Henrique Cardoso manteve alguns traços de relativa continuidade em relação ao governo Itamar, do qual havia sido ministro das Relações Exteriores e da Fazenda e, no qual, o Plano Real marcou a grande linha de continuidade. Entretanto, a política interna e externa do governo Itamar, que procurava dar um corte mais nacionalista e desenvolvimentista, foi sendo substituída por uma consolidação, embora mais mediada, da matriz neoliberal, que se ajustou e consolidou numa lógica das “reformas inevitáveis”, que, para seus defensores significava realismo, enquanto para seus detratores significava conformismo com o *mainstream* internacional e o pensamento único.

Embora o neoliberalismo tenha sido o paradigma vigente na América Latina nos anos 1990, o tempo histórico atingiu diferentemente cada país. Ao contrário de diversos países da América Latina – nos quais o neoliberalismo foi implantado no período de ditaduras – no Brasil sua implantação ocorreu no momento de fortalecimento dos movimentos sociais e de consolidação democrática. Um neoliberalismo que teve de enfrentar uma forte burguesia nacional protegida pelo Estado e um movimento social e político de esquerda, com capacidade de resistência superior ao dos outros países da região. Dessa forma, o neoliberalismo avançou no Brasil com um caráter matizado, dada sua dificuldade de se projetar hegemonicamente. Entretanto, a crise fiscal do Estado e a hiperinflação geraram o consenso em torno da necessidade das “reformas estruturais” do Estado e da economia.

Nesse sentido, a implantação do Plano Real, em 1994, possibilitou a construção de um bloco histórico hegemônico, fortalecendo o início do governo Cardoso. Também pode-se verificar que, durante o governo Cardoso, consolidou-se um padrão de fortalecimento do executivo, que contava com uma ampla base de apoio parlamentar, a qual contribuiu para a governabilidade e para implementar as reformas econômicas. Entre estas reformas, podem ser incluídas as privatizações, as medidas para maior participação do capital estrangeiro no Brasil e para a implementação do Plano Real. A estabilidade da moeda, a consolidação da democracia e a abertura econômica foram também o carro-chefe do discurso diplomático presidencial. Havia uma coincidência entre o “otimismo liberal” na avaliação das relações internacionais (globalização como oportunidade) e a primeira fase de reformas neoliberais do governo Cardoso, entre 1995-1997, com a adaptação do Brasil ao *mainstream* internacional.

Dessa forma, considera-se que a matriz neoliberal efetivamente teve influência sobre a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. A matriz vinha a substituir o modelo desenvolvimentista que enfrentava suas fragilidades e estava em crise no início dos anos 1990. Daí em diante, a nova matriz emergente foi sendo implementada, na qual figuravam como elementos centrais a adesão aos ideais do Consenso de Washington e à uma nova posição perante o Estado e o mercado. É interessante notar que ocorreu uma internacionalização do neoliberalismo por parte da política externa brasileira, que projetou para a política exterior o que o governo vinha praticando internamente.

Entretanto, mesmo sob o signo neoliberal, a política externa do governo Cardoso tem de ser explicada a partir de três importantes matizações. Em primeiro lugar, já havia ocorrido um ajuste no discurso neoliberal com o governo Itamar Franco, simbolizando que o modelo neoliberal de Collor havia malgrado. Em segundo, a adesão ao neoliberalismo não foi integral, mostrando a persistência (admitida por Amado Cervo) do paradigma desenvolvimentista. A terceira matização corresponde ao que chamamos de inflexão e crise de matriz, que começou a operar a partir de 1999/2000, na qual a política externa foi acumulando uma série de revezes e, por espasmos políticos até então nunca vistos na diplomacia brasileira, foi sendo alterada. Foi nesta inflexão que o discurso da globalização assimétrica, ensaiado algumas vezes até no período de auge da matriz neoliberal, foi assumindo posição central na política externa brasileira.

Embora esta pesquisa não discorde integralmente com a tese da “dança dos paradigmas” a que se refere Amado Cervo, representando as ambigüidades e contradições da política externa brasileira do período, acredita-se que é possível verificar, a partir do conceito de matriz, uma coerência programática na política externa de Cardoso, bem como uma possibilidade de periodização da evolução na sua matriz de inserção internacional. De fato, concorda-se que durante a década de 1990 o país passou por uma onda liberalizante, que, no entanto, foi contida em alguns setores, de maneira que coexistiram os modelos utilizados por Cervo (Estado desenvolvimentista, Estado normal, e Estado logístico). A “dança”, portanto, foi a coexistência desses modelos de inserção internacional na política exterior do Brasil ao longo da década de 1990, num período de redefinições, que marcava as indefinições e incertezas do governo e dos setores associados.

Durante o governo Cardoso, o debate de temas de relações exteriores ganhou uma dimensão social inédita no país, pois nunca antes as associações empresariais, os sindicatos, as organizações não-governamentais, o Congresso Nacional e a imprensa, haviam se engajado tão intensamente nos assuntos relativos à inserção internacional do Brasil, obrigando a uma reflexão teórica sobre o alcance e a nova dinâmica na formulação da política externa contemporânea. Entretanto, ao passo em que se ampliava o debate sobre a política externa brasileira, com uma série de atores disputando sua orientação e formulação, verifica-se uma centralização na sua gestão, no modelo que ficou conhecido como diplomacia presidencial, que significava a condução pessoal do processo decisório de política externa, e que acabou sendo a marca da gestão Fernando Henrique Cardoso. Numa tentativa de legitimação da política externa, o governo Cardoso buscou avançar junto a segmentos empresariais mais claramente identificados com as prioridades da ação externa do Brasil. Contudo, a relação com os trabalhadores, em especial representados pelas centrais sindicais, foi pautada por uma postura defensiva.

Nesse contexto, inicialmente ao Itamaraty coube a sistematização da formulação e a implementação da política externa. Verifica-se que o Itamaraty sofreu pressões no início do governo – enfrentando denúncias e polêmicas desgastantes – que apontam para uma disputa política interna e externa à Instituição, na definição dos rumos da política exterior e do peso de sua participação na condução da política externa. O que estava em jogo era a definição de rumos e atores, pois, num contexto de redefinição da política externa, era necessário diminuir as resistências internas à implantação do modelo neoliberal. Igualmente, já no fim do governo

Fernando Henrique Cardoso, foi aumentando a pressão sobre o Itamaraty, que acabou parcialmente responsabilizado pelas dificuldades na inserção internacional no Brasil, sobretudo nas negociações comerciais.

Entretanto, a pesquisa permite afirmar que o Itamaraty não teve propriamente seu papel diminuído. Embora a coordenação política tenha sido conduzida pessoalmente pelo presidente e muitas questões internacionais foram sendo trabalhadas por outros ministérios – Desenvolvimento, Agricultura, Comércio Exterior, Trabalho – o Itamaraty vivenciou a ampliação do relacionamento exterior do Brasil, causado, principalmente, pela globalização econômica e pela dinamização das relações internacionais. O que ocorreu foi um maior compartilhamento de funções, com a diplomacia profissional atuando em conjunto com outros órgãos de governo e admitindo as pressões sociais na definição da política externa. Dessa forma, considera-se que a diplomacia presidencial constitui mais a forma do que o conteúdo da política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso. A ênfase na forma – diplomacia presidencial – desviava o debate do tema central, a reorientação da política externa em direção ao paradigma neoliberal de inserção internacional e que sofreu importantes inflexões.

Assim, a matriz emergente de inserção internacional do Brasil nos anos 1990 assumiu o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais. A nova diplomacia procurou construir a imagem do Brasil como uma liderança regional que procurava uma inserção global, como compensação à ampliação da vulnerabilidade externa, bem como procurou uma aproximação com os países desenvolvidos. Ressaltando as oportunidades geradas pelos países que aderissem à nova ordem, essa política externa orientava-se pelo otimismo em relação às transformações internacionais.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, observa-se a configuração de três frentes conjugadas e articuladas na diplomacia regional brasileira, mas que têm características próprias. Assim, para além das relações bilaterais, observa-se que o Mercosul, a América do Sul e a ALCA representaram três frentes regionais de atuação da diplomacia brasileira no período, que foram aprofundadas e ganharam um novo sentido estratégico nos anos 1990, mas mantendo, em muitos aspectos, a política regional da matriz desenvolvimentista. Nesse sentido, o Mercosul representou o núcleo duro de projeção internacional do Brasil, em primeiro lugar na América Latina e depois mundial. Como resultado, o aspecto regional

ganhou considerável importância como um dos eixos articuladores da inserção externa do país.

Assim, verifica-se que o Mercosul foi, de fato, um contrapeso e um espaço de concepção mais realista para a inserção do Brasil no sistema internacional. Nesse sentido, os paradigmas kantiano e grosciano não valiam para o Mercosul, no qual o Brasil procurou imprimir uma visão realista, com a diferença de poder devendo ser considerada nas relações internacionais. Tal visão também é revelada na postura brasileira de evitar compromissos supranacionais e institucionalização nos processos de integração com os países que o Brasil considerava menos desenvolvidos. Para a política externa brasileira, o Mercosul conseguiu articular um espaço regional e com isso logrou o interesse de outros blocos econômicos, configurando um interlocutor respeitado tanto nos fóruns multilaterais quanto nos acordos bilaterais. Tal posição, além das perspectivas de crescimento, foi abrindo possibilidades de cooperação com os mais diversos blocos e países e o estabelecimento de parcerias estratégicas. Dessa forma, o Mercosul constituiu para a política externa brasileira um importante ponto de apoio nas negociações da Alca.

A política externa do governo Cardoso não ignorava os interesses estratégicos dos Estados Unidos e as dificuldades colocadas para o Brasil com a virtual implantação da Alca. A estrutura global de comércio brasileira não permitia que o País restringisse suas relações extra-hemisféricas, pois, diferentemente do México, o Brasil não possui uma interdependência tão grande aos EUA. Ao Brasil não interessava intensificar suas relações apenas no hemisfério e, para tanto, teve de construir um consenso mínimo em torno do Mercosul, transformando seu interesse particular em um interesse geral do Bloco. Dessa forma, as negociações da Alca colocavam em lados opostos a estratégia brasileira e americana e seus respectivos projetos para o subcontinente. Na realidade, constituíam duas concepções estratégicas que concorriam entre si; uma sul-americana, visando guardar autonomia para a parte meridional do continente, e outra norte-americana, visando integrar todo o continente, tendo os EUA como centro hegemônico.

Durante praticamente todo o período em análise, o governo brasileiro vinha trabalhando para que a negociação da Alca ocorresse lentamente, procurando ganhar tempo e realizar barganhas articuladas em outras esferas, como União Européia e OMC. O governo brasileiro procurou não assumir compromissos de imediata liberação comercial, pois

considerava que um segundo choque de liberalização poderia afetar negativamente a economia nacional. A concepção do governo brasileiro era que a atividade produtiva poderia ser afetada pela concorrência norte-americana, aumentando o déficit comercial e comprometendo o balanço de pagamentos.

No relacionamento com os Estados Unidos, desde os anos 1970, ressalta-se a diminuição da complementaridade entre ambas economias e o aumento da distância política. Embora sem discutir a hegemonia norte-americana no sistema mundial, o governo Cardoso procurou aumentar sua liberdade de atuação, ampliando sua inserção em outros espaços. Assim, não buscou uma integração com os EUA que pudesse lhe colocar em uma situação subalterna. O governo brasileiro também entendia que a integração – através da Alca – não poderia diluir acordos anteriores, como o Mercosul. Este bloco tem desenvolvido-se tanto internamente quanto externamente – assinando acordos com a União Européia, Chile e Bolívia e buscando aproximações com o Canadá, os países da Ásia e do Sul da África. Assim, o governo brasileiro evitava uma integração através da expansão do NAFTA, e estimulava a integração via blocos existentes, que conferia ao Mercosul uma posição privilegiada neste processo.

O processo negociador da Alca desencadeou um amplo debate acerca dos riscos e oportunidades da integração. Também criou um movimento - tanto interno quanto externo – de valorização do Mercosul e obrigou o debate sobre seu papel e seu futuro. Tudo leva a crer que o Itamaraty encorajava discretamente as oposições em relação à ALCA (sobretudo do meio empresarial), mas as críticas deveriam ficar em certos limites, pois não poderiam ser aproveitadas pela esquerda brasileira e pelos grupos opositores à política externa do governo Cardoso. As dificuldades impostas pelas crises internacionais, bem como as crises dos países, aliada à falta de maior institucionalização, levaram à crise do Mercosul e da estratégia negociadora brasileira. A resposta à crise do Mercosul e à nova ofensiva diplomática norte-americana veio com a proposta brasileira de integração da América do Sul, região definida pela diplomacia brasileira como seu espaço de interação primordial.

As relações extra-hemisféricas passaram a representar, crescentemente, um ponto de apoio importante na multilateralização da diplomacia brasileira - e a identificação da multipolaridade passou a induzir a ampliação das relações do Brasil com outros pólos de poder, como compensação à dependência hemisférica. Foi exatamente nas relações extra-

hemisféricas que a diplomacia de Cardoso procurou construir uma rede de relações que lhe garantisse maior margem de autonomia e oportunidades. Também foi nas relações extra-hemisféricas que o Brasil explicitava sua candidatura ao Conselho de Segurança, granjeando apoio de vários países (Portugal, Alemanha, Rússia, China, Japão, Índia, África do Sul, Cabo Verde), o que não ocorria no continente americano.

No conjunto, as relações extra-hemisféricas não tiveram a extensão e profundidade que se apregoa. Embora para cada região houvesse um argumento estratégico, na prática a seletividade e o pragmatismo imperaram, sobretudo com o conceito de *parcerias estratégicas*. Entre os países aos quais o Brasil dedicou o conceito, em distintas dimensões e com intensidade diversificada, estão China, Índia, Rússia, Japão, Portugal, Alemanha, Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e África do Sul, entre outros. As dificuldades no relacionamento seletivo, nas esferas regionais e bilaterais, apareciam de forma mais clara nos espaços multilaterais, que a diplomacia teve de enfrentar com discursos ambíguos e contraditórios.

Nesse quadro, o continente europeu, para os formuladores da política externa brasileira no período, constituía uma opção dentro do quadro estratégico de reordenamento das relações internacionais pós-Guerra Fria. Fonte de recursos e tecnologia, chegou a superar os Estados Unidos nas relações comerciais e servia como um contraponto importante à hegemonia americana. Se as relações regionais Mercosul-União Européia enfrentavam dificuldades para avançar, sobretudo na questão comercial, e mantinham compasso de espera, foi nas relações bilaterais que o Brasil procurou, simultaneamente se “desamarrar” do Mercosul e negociar outras pautas de interesse da política externa brasileira, como o apoio à candidatura no Conselho de Segurança.

Nesse contexto, a política externa brasileira passou a visualizar a Ásia como o novo epicentro do desenvolvimento mundial e como um espaço importante, pelo tamanho de seus mercados, por possuir capital e tecnologia de ponta, três fatores essenciais de interesse da política externa brasileira e que poderiam substituir as tradicionais parcerias européia e norte-americana. Já o Brasil suscitava interesses na Ásia por ser considerado importante fonte de matérias-primas e alimentos, o que geraria uma relativa complementaridade. Já no plano político, a diplomacia brasileira passou a atuar com o objetivo de ampliar o relacionamento com os pólos regionais, sobretudo numa ordem internacional que estava em processo de

reconfiguração e multipolarização. Se, até os anos 1970, as relações do Brasil com o continente asiático se restringiam basicamente ao Japão, crescentemente as relações foram se ampliando para a China, Índia, Coreia do Sul e depois para os países do Sudeste Asiático. Entretanto, a parceria que mais prosperou foi com a China.

Em relação à África, foi criticado o conceito anterior de *política africana*, sendo substituído por *seletividade*, que incorria em identificar os países de interesse prioritário, buscando aplicar os recursos com critério e pragmatismo. A política africana não se extinguiu, mas fez algumas opções seletivas, se concentrando mais ao sul do continente africano e em alguns países-chave. Política e economicamente, o grande interesse do governo brasileiro era direcionado para África do Sul e Angola, além de alguns países petrolíferos. Além disso, a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, congregando Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal, e São Tomé e Príncipe geraria uma dinâmica de relacionamento com esses países, mas que teve poucos resultados.

No âmbito multilateral, a política externa brasileira nos anos 1990 acompanhou em grande parte o movimento que as potências médias realizaram, processando um deslocamento de uma postura antagônica e direta com o ordenamento internacional para um tipo de postura de participação e aceitação geral das bases e regras do ordenamento internacional vigente, colocando-os em sintonia com os princípios gerais do sistema, seus regimes e procedimentos. Esse movimento significava o abandono do discurso terceiro-mundista e da compreensão internacional baseada no conflito norte-sul, com a adesão do *mainstream* internacional e a substituição, conforme os discursos governamentais, do modelo de “autonomia pela distância” pelo de “autonomia pela participação”.

O espaço multilateral foi definido pela diplomacia brasileira como o melhor cenário para a atuação do Brasil, disposto a participar na construção de regras para a organização de um novo ordenamento internacional. De acordo com Celso Lafer, na medida em que não se apresentava como um *monster country* assustador, e carregava uma tradição diplomática ponderada de busca de consenso e legitimidade, a estratégia brasileira nas negociações internacionais deveria ser a força do argumento. Assim, a trajetória rumo ao desenvolvimento se daria não pelo confronto no sistema internacional, mas pela participação na construção de seu funcionamento, de forma a potencializar a inserção internacional do país. Essa conduta diplomática de corte *grociano*, segundo o governo, capacitaria o Brasil a articular consensos,

cujo melhor tabuleiro seriam os fóruns multilaterais. Essa participação mais ativa permitiria ao Brasil disputar, de acordo com os regimes internacionais, seus interesses e a maximização de oportunidades.

Assim, constituíam referência nos pronunciamentos da diplomacia brasileira na ONU o termos de *democracia* (ampliação do Conselho de Segurança), *globalização* (riscos e oportunidades, em especial a idéia de globalização assimétrica), *integração* (como uma contrapartida à globalização e por uma integração entre povos, com a defesa da experiência do Mercosul), *capitais voláteis* (necessidade de controlar), *Reforma da ONU* (ampliação do Conselho de Segurança), *liberalismo* (abrir mercados agrícolas e contra protecionismo dos desenvolvidos), *multilateralismo* (contra o unilateralismo das grandes potências), *governança global* (regulação multilateral das relações internacionais), *protecionismo* (novos temas nas negociações econômicas, meio ambiente, patentes e cláusulas trabalhistas). Estas idéias sintetizavam a concepção e a atuação do Brasil nos fóruns multilaterais.

A ênfase da diplomacia multilateral brasileira ocorreu nos espaços de discussão econômica, deprimindo-se em grande parte as questões de segurança. Nos anos 1990, o Brasil continuou com sua agenda diplomática concentrada nos assuntos econômicos de seu desenvolvimento e esteve relativamente à margem dos eixos de interação em que se observava o uso da força ou coerção na política internacional. Entretanto, numa perspectiva *grociana*, buscava garantir legitimidade para seu projeto de integrar o Conselho de Segurança da ONU, como uma nação que contribuiria com a estruturação do sistema internacional pós-Guerra Fria.

No segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira sofreu uma nova correção de rumos, mostrando o esgotamento da matriz neoliberal, em especial após a crise financeira de 1999, que denunciou a vulnerabilidade externa do país. Mas outros acontecimentos também estavam articulados, como o fracasso da Reunião de Seattle, o esvaziamento da ONU e o unilateralismo norte-americano, a securitização da agenda internacional pós-11 de Setembro e as sucessivas crises financeiras e volatilidade, bem como o protecionismo econômico. A derrota do Brasil na OPAC e a destituição do diplomata brasileiro, Maurício Bustani, mostraram ao país o gosto amargo da realidade da estrutura do sistema de poder internacional.

Crescentemente, a partir de 1999/2000, a política externa foi sofrendo uma inflexão, mostrando que a matriz neoliberal estava em crise e reorientação. Fernando Henrique Cardoso, nesse contexto, passou crescentemente a criticar a estruturação do sistema internacional, inclusive fazendo leituras heterodoxas, como quando da defesa da Taxa Tobin, de tributação dos capitais especulativos internacionais. Esse processo foi acompanhado de uma redefinição do papel do Mercosul e da América do Sul para o Brasil, que atingiu assim importância fundamental como projeto de inserção internacional.

Nos últimos anos, ampliaram-se o número de diplomatas e operadores da política externa que criticaram o governo, bem como ampliou-se o espaço e a repercussão de suas críticas. Neste contexto, existe uma temporalidade importante de ressaltar. Um governo o seu início goza da força e legitimidade concedida pelas urnas, sendo mais fácil impor suas decisões e subjugar as idéias oponentes, como defensores de uma “velha ordem”. Ao final de um segundo mandato, as expectativas de renovação se ampliam, fazendo eco as críticas à política interna e externa, rompendo o pacto hegemônico anterior.

Ocorreram, sobretudo em 2001 e 2002, profundas críticas a atuação internacional do Brasil no âmbito interno, que foram assimiladas parcialmente pelo governo. A matriz neoliberal da política externa brasileira dos anos 1990 estava em crise, mas sua manutenção permanecia inercialmente na gerência do Itamaraty. Enquanto os empresários brasileiros cobravam mais pragmatismo e menos idealismo, *o otimismo liberal* (toda a liberalização é ótima e necessária) passou a ser substituído, pelo governo, por uma crítica à *globalização assimétrica* (que estava gerando mais descompasso entre os países). Embora sem retomar o discurso *terceiro-mundista*, ocorreu um empenho da política externa em recuperar a idéia de que o sistema mundial está condicionado por assimetrias que conduzem a uma distribuição desigual de poder, em especial nas negociações comerciais. De fato, um conjunto de críticas nesse sentido sobre uma política externa revela que ela, de agora em diante, só poderia se manifestar na forma de uma crise, uma matriz que lentamente era substituída por outra, de contornos neodesenvolvimentistas, talvez mais otimista em relação às potencialidades brasileiras e pessimista em relação ao funcionamento da ordem internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes de pesquisa

CARDOSO, Fernando Henrique. *Palavra do Presidente*. Brasília: Presidência da República, 2002. 16 volumes.

_____. *Avança Brasil: proposta de governo*. Brasília: s. ed., 1998.

_____. *A Arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

FONSECA Jr., Gelson. (Org.) *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU (1998-1999)*. Brasília: Ipri/Funag, 2002.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Mensagem da Presidência ao Congresso Nacional*. Presidência da República, anos 1995-2002

LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002. 2v. (discursos do Chanceler)

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Ed. Lacerda, 1999.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores. Números 76-77 (1995), 78-79 (1996) e 80-81 (1997).

TOLEDO, Paulo Pompeu. *O presidente segundo o sociólogo: Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

Carta Internacional- USP (1995-2002)

Folha de São Paulo (1995-2002)

Gazeta Mercantil (1995-2002)

Bibliografia

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: MP, SEGES, 2002.

ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

SAVINI, Marcos. As negociações comerciais entre o Mercosul e a União Européia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 44, vol 2, 2001, p. 109-125.

ABREU, Marcelo de Paiva. O NAFTA e as relações econômicas Brasil - Estados Unidos. IN: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.) *Mercosul e NAFTA: O Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

ALBUQUERQUE, José Guilhon. Prioridades regionais e multilaterais na política externa do governo Fernando Henrique. *Carta Internacional*, ano x, nº 114, p. 10-11, 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Relações Internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

_____. *Os primeiros anos do século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto e BARBOSA, Rubens. (org) *Relações Brasil-Estados Unidos: Assimetrias e Convergências*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALSINA JR., João Paulo. A síntese imperfeita: a articulação entre política externa e a política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, IBRI, 46 (2): p. 2-35, 2003.

ARRAES, Virgílio. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 1990 a 2002. *Revista Brasileira de Política internacional*. Ano 48, (2), p. 152-168, 2005

ARRIGHI, Giovanni e SILVER, Beverly (orgs). *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto/Editora da UFRJ, 2001.

ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.

ARTURI, Carlos. *Governança Democrática Mundial: problemas teóricos e desafios práticos*. 3º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói, 2002.

BACIGALUPO, Graciela. As relações russo-brasileiras no pós-Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano/vol. 43, n. 02, p. 59-86, 2000.

BANDEIRA, Moniz. *Estado Nacional e Política internacional na América Latina: O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993- 2ª edição-1995.

BARROS, Alexandre de S.C. A Formulação e a Implementação da Política Externa Brasileira: O Itamaraty e os Novos Atores. In: MUÑOZ, Heraldo e TULCHIN, Joseph S. *A América Latina e a política mundial*. São Paulo: Convívio, 1986.

BATISTA, Paulo Nogueira. A Política Externa de Collor: Modernização ou retrocesso? *Política Externa*, vol 1, n. 4 março 1993.

_____. *O Consenso de Washigton. A Visão Neoliberal dos Problemas Latino-americanos*. Programa Educativo Dívida Externa (PEDEX) Caderno nº 6. São Paulo, 1994.

BERNAL- MEZA, Raúl. México: treinta años de política exterior. *Carta Internacional*. São Paulo, março de 2007, p. 44.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

BRAILLARD, Philippe.(org.) *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

BRIGADÃO, Clóvis e PROENÇA Jr., Domício. *O Brasil e o Mundo: Novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

BULL, Hedley. *A sociedade Anárquica*. Brasília: ED. Unb, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CABRAL FILHO, Severino. O Brasil e a China: relação de cooperação para o século XXI. Câmara de Comércio Brasil China. Disponível em http://www.ccibc.com.br/pg_dinamica/bin/pg_dinamica.php?id_pag=58, Acesso em 12 set. 2007.

CANANI, Ney. *Política externa no Governo Itamar Franco (1992-1994)*. Porto Alegre: Ed. Ufrgs, 2004.

CAMARGO, Sônia de, e VASQUEZ OCAMPO, José Maria. *Autoritarismo e democracia da Argentina e Brasil: uma década de política exterior, 1973-1984*. São Paulo: Convívio, 1988.

CAMARGO, Sonia. Questões sociais podem atrasar mercado comum. *Carta Internacional*. São Paulo, nº 43, Setembro 1996. p. 06.

CARDOSO, Fernando Henrique. Política externa: fatos e perspectivas. *Política Externa* –vol. 2-N.º 1 -Junho 1993.

_____. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 44, nº 1, p. 5-12, 2001.

CASTRO, Araújo. Exposição aos estagiários da Escola e Comando do Estado Maior da Aeronáutica. Washington, 23 de outubro de 1971. In: AMADO, Rodrigo (Org.). *Araújo Castro*. Ed. Unb, 1982.

CERVO, Amado Luiz. Diplomacia presidencial cultiva parcerias estratégicas. *Carta Internacional*, nº 35, p. 08, Janeiro de 1996.

_____. *Relações Internacionais da América Latina: Velhos e novos paradigmas*. Brasília: FUNAG/IBRI, 2001.

_____. Relações Internacionais do Brasil. Um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Número 45: 2002, p. 5-35.

_____. A dimensão da Segurança na política exterior do Brasil. IN: BRIGADÃO, Clóvis e PROENÇA JR., Domício. *O Brasil e o mundo: novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

_____. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Número 46: 2003, p. 5-25.

_____. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: EdUnB, 2002.

CERVO, Amado Luiz (org.) *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias*. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1994.

CHAGAS, Helena. Relações executivo-legislativo. LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens. *A Era FHC: Um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

CHALOULT, Ives; ALMEIDA, Paulo Roberto. (orgs). *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: LTr, 1999.

COELHO, Pedro Motta e MENDONÇA, Hélio Magalhães. *Relações Brasil-África: um colóquio*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

COELHO, Pedro; SARAIVA, Flávio. *Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004.

COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

COSTA NETO, Luciano. *Hegemonia e Política de Estado*. Petrópolis: Vozes, 1988.

COSTA, Thomaz. Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-Guerra Fria. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

COSTA, Roberto Teixeira. A política externa se aproxima dos empresários. *Carta Internacional*, nº 59, ano VI, p. 06, Janeiro de 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 1994.

CRUZ, Sebastião Velasco. Um outro Olhar: sobre a análise gramsciana das organizações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol 15, n. 42, fevereiro de 2000, p. 39-53.

DANESE, Sergio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999.

DOPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do Apartheid: reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974-1998. *Revista Brasileira de Política Internacional*. N 41, vol. 1, 1998, p. 132-160.

_____. O encontro estratégico: a União Africana, o Plano Nepad e o novo discurso internacional. IN: COELHO, Pedro Motta e MENDONÇA, Hélio Magalhães. *Relações Brasil-África: um colóquio*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002, p. 143-183.

_____. Renasceu o Terceiro Mundo em Cancún? Perspectivas africanas. *Meridiano 47*. Brasília, Nº 38/39, set. out. 2003, p. 17-22.

DREIFUSS, René Armand. *A época das perplexidades, mundialização, globalização e planetarização: novos desafios*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1996.

DRUKER, Peter. As Mudanças na economia Mundial. *Política Externa*. Vol1- nº 3. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p. 17- 39.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo o Império perecerá*. Brasília/São Paulo: Editora da UnB/Imprensa Oficial do Estado SP, 2000.

ENGELS, F. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. In: Obras Escogidas (3 vol.). Moscou: Editorial Progreso, 1978.

FERREIRA, Oliveiros. *A crise da política externa: autonomia ou subordinação?* Rio de Janeiro: Revan, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina, LIMONGI, Fernando, VALENTE, Ana. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. *Tempo Social; Revista de sociologia da USP*, São Paulo 11(2), out 1999, p. 49-62.

FIORI, José Luis (org). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

FLORÊNCIO, Sérgio e ARAÚJO, Ernesto. *Mercosul Hoje*. São Paulo: Ed. Alfa Omega, 1996.

FONSECA, Gelson.(org) *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

_____. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FUJITA, Edmundo (org). *O Brasil e a Ásia no século XXI: ao encontro de novos horizontes*. Brasília: IPRI, 2003.

FUNABASHI, Yoichi. A asianização da Ásia. *Política Externa*. Vol 2, nº 4, nov-dez, 1993, p.15-23.

FUSER, Igor. Rumo ao primeiro mundo, de pés descalços. *Carta Internacional*, nº 35, p. 02. Janeiro de 1996.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília, DF, 2005.

GARCÍA, Marco Aurélio. O melancólico fim de século da política externa. *Carta Internacional* nº 94/95, ano IX, p. 6-7, Dezembro 2000/ Janeiro 2001.

GENOÍNO, José. O pêndulo da Política externa. *Carta Internacional* nº 107/108, ano X, p. 5, janeiro/fevereiro 2002.

GILL, Stephen.(org) *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

GILPIN, Robert. *O desafio do capitalismo global: a economia mundial no século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GONÇALVES, Williams e MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: vol. 06, n.12, 1983, p. 211-243.

GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,1968.

_____. *Os intelectuais e a organização da Cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

_____. *Poder, política e partido*. São Paulo: Brasiliense, 1992. 2ª edição.

GROSS, Denise. *Institutos Liberais e neoliberalismo no Brasil*. Porto Alegre: FEE, 2003.

GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A Alca e o fim do Mercosul. Versão Preliminar. 29/12/1998, 17p.

_____. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. UFRGS/Contraponto, 1999.

_____. *Desafios brasileiros na era de gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

_____. (org) *Argentina: visões brasileiras*. Brasília: Ipri/Funag, 2000.

_____. (org) *Alemanha: visões brasileiras*. Brasília: Ipri/Funag, 2000.

_____. (org) *Estados Unidos: visões brasileiras*. Brasília: Ipri/Funag, 2000.

_____. (org) *África do Sul: visões brasileiras*. Brasília: Ipri/Funag, 2000.

_____. (org) *Coréia: visões brasileiras*. Brasília: Ipri/Funag, 2002.

GUIMARÃES, Lytton.(org) *Ásia, América Latina e Brasil: A construção de Parcerias*. Brasília: Neásia/CEAM/Unb, 2003.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. RJ: Tempo Brasileiro, 1984.

HAKIM, Peter. As relações Brasil-Estados Unidos: uma parceria indefinida. IN: ALMEIDA, Paulo Roberto e BARBOSA, Rubens. (org) *Relações Brasil-Estados Unidos: Assimetrias e Convergências*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 243-258.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HAZLETON, William. Los procesos de decisión y las políticas exteriores. IN: *Análisis y formulacion de la política exterior*. Documento de trabajo nº1. Santiago, Chile. PNUD/CEPAL, 1988.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Ano 38, n. 01, 1995.

HOBBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOPENHAYN, Martín. *Ní apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en la América Latina*. Chile: FCE, 1994.

HUNTINGTON, Samuel. Choque das civilizações? Política externa. São Paulo: Paz e Terra, vol. 2, n. 4, 1994.

_____. O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1997.

HURRELL, Andrew. Sociedade Internacional e governança global. In: *Lua Nova: Revista de cultura e política*. São Paulo: Cedec, N. 46, 1999.

IANNI, Octavio. *Teorias da Globalização*. 3º Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

INSTITUTE FOR EUROPEAN-LATIN AMERICAN RELATIONS.(IRELA). *Constructing the free trade Area of the Americas: A European perspective*. An Irela Briefing. Madrid, 19/06/97.(paper). 8p.

KAZANCIGIL, Ali. A regulação social e a governança democrática da mundialização. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos e GERMÁN, Solinís. (Orgs)*Democracia e Governança mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ UNESCO, 2002.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

_____. *Preparando-se Para o Século XXI*. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

KLAVEREN, Alberto. El análisis de la Política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas. IN: *Análisis y formulacion de la política exterior*. Documento de trabajo nº1. Santiago, Chile. PNUD/CEPAL, 1988.

KRIPPENDORFF, Ekkehart. *História das Relações Internacionais*. Lisboa: Antídoto, 1979.

_____. *Las Relaciones Internacionales como Ciencia*. México, Fondo de Cultura Econômica, 1985.

KURZ, Robert. *O Colapso da Modernização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LAFER, Celso. *Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2001.

LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002. 2v.

_____. *Brasil: dilemas e desafios da política externa*. In: www.scielo.br jan/2000 – Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2005.

LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens. *A Era FHC: Um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Governo FHC amplia atuação externa brasileira. *Carta Internacional*, nº 35, p. 03. Janeiro de 1996.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Seguir em Frente. *Carta Internacional*, Número 71, Ano VII, Janeiro de 1999, p. 01.

LESSA, Antonio. Os vértices marginais de vocações universais: as relações entre a França e o Brasil de 1945 a nossos dias. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 43 (2): 28-58 2000.

LIMA Jr. Olavo Brasil. Eleições Presidenciais: centralidade, contexto e implicações. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, Anpocs, vol. 14, n. 40, p. 1-30.

LOHBAUER, Christian. *Brasil-Alemanha: fases de uma parceria (1964-1999)*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

MAIRA, Luis. Los escenarios internacionales y el Proceso de Formación de las políticas exteriores. IN: *Análisis y formulacion de la política exterior*. Documento de trabajo nº1. Santiago, Chile. PNUD/CEPAL, 1988.

MANDEL, Ernest. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARQUES, Paulo Sotero. Nova Relação entre Washington e Buenos Aires põe em risco o Mercosul? *Política Externa*, São Paulo, vol. 6, nº 2, p. 53- 61, setembro/dezembro de 1997, p. 27-33.

MARQUES, Paulo Sotero. O Brasil derrapa na largada: Conferência Ministerial da OMC expõe as vulnerabilidades do país. *Política Externa*, São Paulo, – Vol. 5 – Nº 4/ Vol. 6 – Nº 1, Março/Agosto – 1997, p. 131-152.

MARTINS, Estevão Chaves (org). *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003.

MARTINS, Luciano. Alca: uma pauta para discussão. *Política Externa*, São Paulo, – Vol. 5 – Nº 4/ Vol. 6 – Nº 1, Março/Agosto – 1997, p.27-33.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *O Manifesto Comunista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

MELLO, Isabel . A inserção do Mercosul na economia mundial. In: BRANDÃO, Antônio e PEREIRA, Lia (org.) *Mercosul: Perspectivas da integração*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 75-120.

MERLE, Marcel. *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília: Editora da Unb, 1981.

_____. Política Externa e Relações Internacionais. IN: BRAILLARD, Philippe.(org.) *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos e GERMÁN, Solinís. (Orgs) *Democracia e Governança mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ UNESCO, 2002.

MILZA, Pierre. Política Interna e Política Externa. IN: RÉMOND, René (org.). *Por Uma História Política*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Número 43 (1): 119-137, 2000.

NYE, Joseph. *O paradoxo do poder americano: Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. São Paulo: Editora da Unesp, 2002.

OLIVEIRA, Amâncio. O Brasil sai ganhando em Santiago. *Carta Internacional*, Ano VI, n.62, p. 15.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Mercosul: uma pedra no sapato? *Carta Internacional*. São Paulo, nº 50, Abril 1997, p. 7-11.

PECEQUILO, Cristina. *A política externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

_____. *Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis: Vozes, 2004.

PINHEIRO, Letícia. A política externa precisa se traduzir em democracia. *Carta Internacional*. São Paulo, nº 47, Janeiro 1997. p. 06.

PINTO, Celi; GUERREIRO, Hugo. (orgs) *América Latina: o desafio da democracia nos anos 1990*. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 1996.

PINTO, Paulo Pereira. *A China e o Sudeste Asiático*. Porto Alegre: EDUFRGS, 2000.

PISTONE, SERGIO. Relações Internacionais. IN: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (orgs.). *Dicionário de Política*. 12ª ed. Brasília: Editora da UnB, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos. *Política externa do Brasil para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

REZENDE, Flávio. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. IN: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: MP, SEGES, 2002, p. 163-207.

RIZZO, Romano, Alfredo y MELO, Artemio (comp.) *Las relaciones Argentina-Estados Unidos (1983-1993)*. Rosário: Homo Sapiens, 1993.

ROCHA, Antonio Jorge. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.

ROSENAU, James e CZEMPIEL., Ernst-Otto. (orgs.) *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo.(orgs) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

_____. (orgs). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999.

SAES, Décio. *República do Capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

SALLUM Jr., Brasílio. Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro (entrevista de Fernando Henrique Cardoso). *Lua Nova*, São Paulo, n, 39, p. 11-31, 1997.

_____. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social- Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, 11 (2), p. 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000)

_____. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n 52, p. 35-57, junho 2003.

SANTANA, Ivo. Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 46, nº 2, 2003, p. 113-137.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política exterior brasileira (de 1946 aos nossos dias)*. Brasília: Ed. Unb, 1996.

_____. (Org.) *Relações Internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização - de 1815 aos nossos dias*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

_____. A África e o Brasil: encontros e encruzilhadas. *Ciências & Letras*. Números 21 e 22, p. 115-172, 1998.

_____. (org) *Foreign Policy and political regime*. Brasília: Instituto Brasileiro de Política Internacional, 2003.

SATO, Eiiti. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 41, número especial, 1998, p. 8-28.

_____. De GATT para OMC e a agenda do Brasil no Comércio Internacional. IN: - ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

SAVINI, Marcos. As negociações comerciais entre o Mercosul e a União Européia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 44, vol 2, p. 109-125, 2001.

SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SILVA, Alberto da Costa. *Um Rio Chamado Atlântico. A África no Brasil e o Brasil na África*. RJ, Nova Fronteira, 2003.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In: FIORI, José (org). *Estados e Moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

THORSTENSEN, Vera. O Brasil frente a um tríplice desafio: as negociações simultâneas, da OMC, da ALCA e do Acordo CE/Mercosul. Lisboa: *Cadernos do Fórum Euro-Latino-Americano*, Instituto de Estudos Estratégicos Empresariais, Outubro de 2001, p. 17. disponível em www.ieei.pt/files/WP9_VThorstensen.pdf. Acesso em 15 de junho de 2007.

TODD, Emmanuel. *Depois do Império: a decomposição do sistema americano*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. La inesperada (y temeraria) resurrección del TIAR. *Foreign Affairs en Español*. México, vol. 2, n. 1, primavera 2002. Disponível em www.foreignaffairs-esp.org Acesso em 06/07/2007.

TOMASSINI, Luciano. *Relaciones Internacionales: Teoria y Practica*. Santiago, Chile. PNUD/CEPAL, 1988.

TRINDADE, Hélió. Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária (1822-1945). In: ROUQUIÉ, A.; LAMOUNIER, B.; SCHVARZER, J. *Como Renascer as Democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. Brasil em perspectiva: Conservadorismo liberal e democracia bloqueada. In: MOTA, Carlos Guilherme. (org.) *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000.

TRINDADE, Hélió (org) *América Latina: Eleições e governabilidade democrática*. Porto Alegre, Ed, Ufrgs, 1991.

VEIGA, Pedro da Motta. Mercosur and de Construction of the FTAA. *Integration & Trade*. INTAL, n. 3, vol. 1 September-december 1997, p.3-27.

VERSIANI, Flávio Rabelo. A experiência latino-americana de integração e os novos acordos Brasil-Argentina-Uruguai. In: BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos. *Brasil – Argentina – Uruguai : a integração em debate*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília; S. Paulo: Editora Marco Zero, 1987., p. 32.

VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, Rio de Janeiro, 2004.

VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. A política externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Revista Tempo Social – USP*. Vol 15, n. 2, nov. 2003. p. 31-61.

VILLA, Rafael e OSTROS, Maria. As Relações Colômbia, Países Vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. *Revista Brasileira de Política Internacional*. N. 48, vol. 2, 2005, p. 99-106

VIOLA, Eduardo. A Amazônia brasileira no contexto da globalização. *Carta Internacional*. São Paulo, n. 41, julho de 1996, p. 7

VIZENTINI, Paulo. (org). *A Grande Crise: A Nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90*. Petrópolis: Vozes, 1992.

VIZENTINI, Paulo. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a Política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. A diplomacia aquém de suas potencialidades. *Carta Internacional* n° 47, janeiro 1997, p. 2.

_____. *A Nova Ordem Global: Relações internacionais do século 20- quarta parte*. Porto Alegre: EDUFRGS, 1996.

_____. *A política externa do Regime militar brasileiro*. Porto Alegre: EDUFRGS, 1998.

_____. *Os dez anos que abalaram o século XX: a política internacional de 1989-1999*. Porto Alegre: Novo Século, 1999.

_____. A Alca e seu sentido estratégico: desafio ao Brasil e ao Mercosul. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 29, n. 3, p. 127-146, nov. 2001

_____. O Brasil e o mundo, do apogeu à crise do neoliberalismo: a política externa de FHC à Lula (1995-2004). *Ciências e Letras*. Porto Alegre, n. 37, p. 317-331, jan-jun 2003.

_____. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas à Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. As relações internacionais da Bolívia: os desafios da globalização e da integração. In: ARAUJO, Heloísa (org). *Os países da Comunidade Andina*. Brasília: Funag/Ipri, 2004

_____. *O mundo pós-Guerra Fria*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2005.

WALTZ, Kenneth. Globalization and governance. *Political Science e Politics*. Vol. XXXII, Num.4, december, 1999, p. 693-700.

_____. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

WALZER, Michael. The civil society argument. IN: BEINER, R. *Theorizing citizenship*. New York: New York Press.

