

Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH.

Roberto Goulart Menezes

A política externa brasileira sob o signo do neoliberalismo:

Diplomacia comercial, Mercosul e dubiedades.

Dissertação de Mestrado em Ciência Política
apresentada ao Departamento de Ciência Política
do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de Campinas, sob
orientação do Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e
Cruz.

Este exemplar corresponde a versão final
da dissertação defendida e aprovada pela
Comissão julgadora em 03 de fevereiro de 2006.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz (orientador)

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

Prof. Dr. Tullo Vigevani. (UNESP)

Suplentes:

Prof. Dr. Amâncio Jorge Nunes de Oliveira (USP).

Prof. Dr. Reginaldo Carmelo Corrêa de Moraes

Janeiro/2006.

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH – UNICAMP**

Menezes, Roberto Goulart

M568p A política externa brasileira sob o signo do
neoliberalismo: diplomacia comercial, Mercosul e
dubiedades / Roberto Goulart Menezes. - - Campinas,
SP: [s.n.], 2006.

**Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de
Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

Palavras-chave em inglês (Keywords):

International politics

Área de concentração: Política Externa Brasileira

Titulação: Mestrado

**Banca
examinadora:**

**Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto
Prof. Dr. Tullo Vigevani**

Data da defesa: 03 de março de 2006.

À minha mãe, Maria do Carmo Goulart
(*In memoriam*) e ao meu pai, José
Menezes dos Santos, com gratidão,
admiração e carinho por terem educado
com afincos a mim e aos meus irmãos, para
os quais este trabalho também é dedicado.

*A porta da verdade estava aberta
mas só deixava passar
meia pessoa de cada vez.
Assim não era possível atingir toda a verdade,
porque a meia pessoa que entrava
só conseguia o perfil de meia verdade.
E sua segunda metade
voltava igualmente com meio perfil.
E os meios perfis não coincidiam.
Arrebentaram a porta. Derrubaram a porta.
Chegaram ao lugar luminoso
onde a verdade esplendia os seus fogos.
Era dividida em duas metades
diferentes uma da outra.
Chegou-se a discutir qual a metade mais bela.
Nenhuma das duas era perfeitamente bela.
E era preciso optar. Cada um optou
conforme seu capricho, sua ilusão, sua miopia.*

Carlos Drummond de Andrade, A Verdade dividida.

Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, ao Prof. Sebastião V. Cruz pelo apoio dado desde o início do trabalho. Sua orientação foi crucial para que eu pudesse adentrar nas questões propostas e desenvolvidas neste trabalho com a confiança necessária. Gratidão também para com os professores e servidores do Departamento de Ciência Política da UNICAMP.

Aos professores Shiguenoli Miyamoto e Tullo Vigevani sou grato pelos ensinamentos e os questionamentos feitos durante a qualificação, que muito me ajudaram a aprimorar esta dissertação e me fizeram repensar algumas das premissas em que me baseava até então. Também sou grato aos professores Williams Gonçalves (UFF) e Amâncio Jorge Oliveira (DCP-USP) por terem lido a primeira versão deste trabalho.

Aos meus irmãos e irmãs Alessandra, Anselmo, Lavínia, Márcia, Orlando, Rosana e Rinaldo, por estarem sempre comigo dividindo as dificuldades e as esperanças nesta luta de longa data. E aos meus cunhados e cunhadas: Arnaldo, Eugênia, Noeli e Valter. Também à Nicélia com o mesmo carinho e admiração.

Aos meus sobrinhos e sobrinhas, agradeço pelo carinho e a espontaneidade com que concebem a vida: Telma, Karolyne, Camila, Tânia, Tércio, Peter, Péricles, Kamila, Isadora, Tatiane, Ygor e a Marina, que chega ofertando ao mundo a delicadeza essencial. – “Ihe damos as boas vindas”.

Agradecimento especial às minhas amigas Carla e Luciana, pela dedicação e o amor à Língua Portuguesa. Com suas leituras e correções, elas possibilitaram que esta dissertação fluísse melhor. Também sou grato a Inês Barrancos.

Aos meus amigos por me proporcionarem sempre novos aprendizados acerca do Brasil e o mundo, alguns dos quais: Emílio (Bilo), Antonio Carlos (Billy), Edna, Alexandre, Derivan, Guida, Andréia, Anna, José Luis, Cidinha, Carmem, Gilberto Devides, Renina, Fátima, Ana Célia, Rosana, Gilberto Cunha, Gisa e Haroldo, Claudio Ribeiro, Daniel Romero, Emmanuel e Bete, Sérgio e Cris, Agnaldo e Suely, Ana Paula, Silvino, Fernanda e Bruna. E na pessoa da Michele, agradeço aos meus alunos e ex-alunos.

Agradecimento muito especial à Neide Osada, amiga de todas as horas a quem devo as primeiras idéias e o apoio para esta dissertação ganhar corpo.

Resumo:

O objetivo deste trabalho é analisar a política externa brasileira nos anos noventa, com ênfase nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e a maneira como os princípios do Consenso de Washington, também conhecido por neoliberalismo incidiu ou não sobre a política externa brasileira. Discute-se como a preferência por temas vinculados ao comércio e a diplomacia comercial ofuscou a atuação mais política e se houve uma ruptura ou relativização com temas consagrados em nossa atuação internacional desde meados do século XX, tais como, a autonomia e o não-alinhamento. No contexto da discussão da formação de uma nova ordem internacional ao longo dos anos 1990, o Brasil tornou-se mais pragmático e elegeu os temas do comércio internacional como central na arena internacional. A mudança conceitual do início da década foi consolidada nas gestões de F. H. Cardoso, e a posição de enfrentamento e reticência no cenário internacional cedeu lugar a uma postura mais "participativa". Por último, discutimos a política da credibilidade e a ênfase maior na crença e nos valores do mercado como meios de garantir mais visibilidade ao país.

Abstract:

The aim of this work is to analyze the Brazilian Foreign policy in the 90's focusing on Fernando Henrique Cardoso's administration and the way the principles of the Washington Consensus, also known as neoliberalism, affected or not the Brazilian Foreign policy. We discuss how the preference for themes linked to the trade and the commercial diplomacy was more important than a more political performance and whether there was a rupture or relativization with themes which have been legitimized in our international performance since the middle of the 20th century, such as the autonomy and the non-alignment. In the context of the discussion of the formation of a new international order during the 90's, Brazil has become more pragmatic and has elected the themes of the international trade as central in the international arena. The conceptual change of the beginning of the decade was consolidated in Fernando Henrique Cardoso's administration and the attitude of confrontation and reticence in the international scenario gave place to a more "participative" attitude. Finally, we discuss the credibility policy and the greater emphasis that is laid on the beliefs and values of the market as a means to guarantee more visibility to the country.

Sumário:

Introdução.....	15
Capítulo 1: Ordem Internacional contemporânea: autonomia e inserção soberana.....	23
1.1. A despolarização do sistema internacional e a “nova ordem internacional”.....	29
1.2. O Brasil e América Latina contra a parede: o “ajuste estrutural”.....	43
1.3. Os anos 1990 e a consolidação da virada econômica.....	47
1.4. O sistema internacional após os atentados de 11 de setembro.....	56
Capítulo 2: Redemocratização e Política externa multilateral.....	61
2.1. Introdução: os paradigmas da “aliança” e do universalismo.....	
2.2. Governo José Sarney (1985-1990): traços da política eterna na Nova República.....	64
2.3. Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992): conformismo e regressão.....	72
2.4. Governo Itamar Franco (1992-1994): interregno neoliberal.....	78
Capítulo 3: A Política externa brasileira na gestão F.H. Cardoso:	
o sonho renovado do primeiro mundo?.....	85
3.1. Estado brasileiro, globalização, multilateralismo.....	88
3.2. O entorno geográfico: América do Sul e Mercosul.....	95
3.3. Alca, Estados Unidos e União Européia.....	99
3.4. Outras áreas de contato.....	104
Capítulo 4: O Mercosul à espera da política.....	109
4.1. A vontade política de cooperar: Brasil e Argentina.....	110
4.2. Política externa, pragmatismo e neoliberalismo.....	114
4.3. O elo perdido: como e por onde retomar o “projeto original”?	119
Conclusão.....	123
Bibliografia.....	129

Introdução:

Sob a disseminação do ideário e práticas neoliberais conjugado ao processo de globalização, a diplomacia comercial e a era das grandes oportunidades pareciam abertas a algumas nações do Sul, entre as quais, a brasileira. Fenômeno de escala mundial, o neoliberalismo ganhou força com o êxito eleitoral dos neoconservadores na Grã-Bretanha, Estados Unidos e Alemanha Ocidental em fins dos anos 1970 e início dos 1980. Seus princípios norteadores envolvem a desregulamentação da economia, privatizações tanto de empresas estatais como de serviços públicos essenciais (saúde, educação, habitação etc.), abertura comercial entre outros. (Ianni, 1998).

No Brasil, a vitória de Fernando Collor de Mello nas eleições presidenciais de 1989 representou a disseminação desses pressupostos na sociedade brasileira, quando o tema da reforma do Estado passa a freqüentar o debate público cotidianamente. Era preciso, insistiam Collor e seus apoiadores junto aos diversos segmentos da sociedade, tornar o Estado brasileiro mais enxuto, dinâmico e ágil. Em suma, era necessário um Estado mínimo, capaz de estabelecer as regras do jogo econômico e fiscalizá-las, mas sem jogar (Ianni, 1998).

Como sabemos, o ideário propugnado pelo governo Collor não desapareceu com sua saída da presidência, após perder o mandato devido à corrupção. Em linhas gerais, podemos dizer que ainda hoje, mesmo que não mais hegemônico, o pensamento e os princípios do neoliberalismo estão presentes na política, na economia, na cultura e em tantos outros campos da vida nacional.

Na gestão F.H. Cardoso a conhecida vinculação entre política externa e desenvolvimento tomou este caminho: inserção internacional na base do custe o que custar. Era “exportação ou morte”, nos dizeres do próprio presidente F. H. Cardoso.

O presente trabalho, tendo como período de análise os anos noventa e, mais especificamente, os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), busca analisar a política externa brasileira sob o signo do neoliberalismo. Isto é, se a opção de política econômica em favor do Consenso de Washington¹, adotada nas gestões F. H. Cardoso, condicionou a política externa brasileira de modo à nossa conduta internacional ser marcada pela adaptação ou conformismo ante as decisões tomadas pelas grandes potências, especialmente pelos Estados Unidos.

Nosso foco considera as opções brasileiras em face ao novo ordenamento internacional, perante os relacionamentos com a América do Sul e o posicionamento adotado pelo país, tendo como eixo central a ênfase dada pelo Brasil à diplomacia comercial. Teria o Brasil superestimado as vantagens advindas

¹ Para uma panorama geral do Consenso de Washington, ver: BATISTA, P.N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. in: SOBRINHO, B. L. (org.). *Em defesa do interesse nacional*. São Paulo: Paz e Terra, 1994, pp. 99-144; FIORI, J. L. Os moedeiros falsos. *Folha de S. Paulo*, caderno Mais!, 03 jul. 1994.

da nova ordem internacional em formação? Haveria alguma relação entre conduta calcada nos princípios do neoliberalismo, norteadores da política econômica e o perfil da atuação internacional acanhada guiada por uma inserção internacional subordinada? E, ainda, se o Mercosul era visto como ponto chave para uma inserção com mais envergadura, por que não avançou em seus objetivos? Em suma, sem menosprezarmos ou minimizarmos sua complexidade, qual a consistência da política externa brasileira apresentada nos anos 1990 perante o ordenamento internacional em reformulação?

Ao que tudo indica, os resultados dessa opção de política externa orientada pela vertente da credibilidade (Lima, 2005) e inspirada nos princípios do livre mercado foram bem modestos: a busca de novos negócios teria ofuscado a política em si. Num primeiro momento este fato não é estranho a um governo descrito pelos seus críticos como promotor e entusiasta do modelo econômico que mais propugnou as reformas orientadas para e pelo mercado, mais popularmente conhecido como “neoliberalismo”.

No primeiro capítulo apresentamos uma caracterização com os traços mais presentes no debate sobre as tendências do sistema internacional nos anos 1990, tendo como ponto de partida as transformações aceleradas em meados do decênio dos 1980. Em seguida passamos à abordagem da fisionomia da “nova ordem internacional” e seus principais contornos. Qual a tendência dessa? Unipolaridade ou multipolaridade? A parte final deste capítulo aborda a posição do Brasil e da América Latina nesse novo momento das relações de poder no mundo

contemporâneo, para concluirmos com alguns apontamos da gestão F.H. Cardoso e sua política externa.

No segundo capítulo recuperamos os traços centrais dos antecedentes da atuação internacional do País. Começamos por apresentar brevemente os dois paradigmas norteadores da política externa brasileira ao longo do século XX – o da “aliança especial não escrita” com os Estados Unidos e o universalista. Feito isso discutimos a agenda externa do Brasil durante o governo José Sarney, quando se dá a transição do regime autoritário à democracia, a América Latina e o Brasil vivenciam a crise da dívida externa, o multilateralismo sofre alterações profundas e inicia-se lentamente a abertura comercial do País; o breve governo de Fernando Collor de Mello e seu projeto de modernização acelerada do Brasil, a visão de ordem internacional de seu governo e a ruptura com o paradigma universalista, caracterizado pela transformação dos Estados Unidos em eixo central de nossas relações externas, numa espécie de retorno ao paradigma da época do Barão do Rio Branco. Em seguida são apresentados os traços centrais do governo de Itamar Franco e a retomada dos princípios universalistas.

No terceiro capítulo, sem a pretensão de abarcar todo os oitos anos do governo F. H. Cardoso, analisamos o seu governo com ênfase no tema da reforma do Estado e a maneira como conduziu as relações externas do País sob o conceito de “autonomia pela participação”. Sob seu governo o País passou pelo processo de privatização, em que boa parte das empresas estatais mais expressivas foram leiloadas. O papel do Estado brasileiro frente à globalização e o

aprofundamento das reformas orientadas para o mercado, conformaram uma atuação internacional balizada no que Cervo (2002) denominou de *Estado normal*.

No quarto e último capítulo discutimos a formação, desenvolvimento e os atuais impasses do Mercosul. Tido como a principal iniciativa da diplomacia brasileira desde a consolidação da nossa redemocratização, ele tem vivido momentos difíceis e sofre com a falta de uma orientação estratégica. Pensado como meio de inserir a região de maneira mais competitiva no sistema internacional, o Mercosul não avança.

Finalizamos com as conclusões do trabalho, na esperança de que ele seja uma contribuição à visão crítica das Relações Internacionais, ou seja, pretende-se somar aos esforços dos que acreditam na necessidade das nações do Sul desenvolverem não só seus territórios, mas também uma visão própria do sistema internacional. Parafraseando o geógrafo Milton Santos, o mapa é um só, mas os mundos possíveis são muitos.

O mundo está vivendo um desses momentos históricos de renegociação das suas hierarquias geopolíticas e geoeconômicas e, portanto, também, dos graus de soberania de cada uma de suas jurisdições políticas. Essa reconstrução não é um processo automático e tem se dado de forma absolutamente diferente no 'núcleo central' e na periferia do sistema.

J. L. Fiori, 1999.

Capítulo 1:
Ordem Internacional Contemporânea:
autonomia e inserção soberana.

O conceito de sistema internacional é fundamental para o entendimento das Relações Internacionais. Seu surgimento remonta à formação do moderno sistema de Estados – interestatal - nascido dos escombros da Guerra dos Trintas Anos (1610-1648) e diplomaticamente elaborado nos Tratados de Westfália (1648). Neles, todos os Estados passam a reconhecer o princípio da soberania entre eles e também a legitimidade no uso da força, ou seja, o direito de fazer a guerra. Portanto, a partir de Westfália consagra-se a igualdade jurídica formal recíproca, mas de fato, permanece a desigualdade quanto aos recursos de poder à disposição de cada um dos Estados. Assentado sempre em relações de poder, o sistema internacional – assim denominado desde o início do século XX - é marcado pelo binômio: conflito-cooperação.

Cada uma das unidades componentes do sistema internacional passa a dispor de uma fronteira demarcada, um território no qual exerce o monopólio legítimo do uso da força, organiza-se um sistema jurídico, padroniza-se pesos e

medidas, emite-se e controla-se a moeda, entre outras atribuições dos Estados-nação. Aos governantes compete acima de tudo zelar pelos interesses nacionais², ou seja, preservar a sobrevivência do Estado, ainda que para isso seja levado a lançar mão de todos os recursos de poder à sua disposição, até mesmo o da guerra.

No entanto, a formação do sistema internacional desde então, processou-se de maneira lenta e ganhou impulso na segunda metade do século XIX com as independências na América Latina e com a formação de novos Estados-nação na Europa, como Alemanha e Itália. Ao final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a dissolução dos dois últimos impérios da era moderna – o Turco e o Austro-Húngaro - redesenhou as fronteiras políticas européias, e novos Estados-nação incorporaram-se ao sistema internacional dando nova fisionomia ao mapa geopolítico mundial.

O Estado-nação³, que surgiu na Europa por volta de 1830, universalizou-se após a Segunda Guerra Mundial como modo de organizar a vida em sociedade, motivado pelos processos de libertação nacionais, pondo fim ao colonialismo europeu na África e Ásia. O Estado-nação “tornou-se irresistível”, conforme assinala Giddens (2001). A desintegração dos regimes do Leste da Europa

² SEITENFUS, R. escreve que “o interesse nacional encontra-se no âmago da política externa dos Estados e, por conseguinte, no centro das relações internacionais. É ele quem orienta as tomadas de posições do Chefe de Estado, as iniciativas diplomáticas, os acordos comerciais, a constituição de blocos econômicos, os votos nas instâncias multilaterais, as concessões de favores e a obtenção de vantagens entre os Estados. No entanto, trata-se de um dos conceitos que apresenta um sensível número de incógnitas, a provocar percepções distintas e contraditórias”. In: *Relações Internacionais*. São Paulo: Manole, 2004, p.85.

³ GIDDENS, A. classifica os tipos de Estados-nação em: clássico (na Europa), colonizado (nas Américas), pós-colonial (na segunda metade do século XX) e os que estão em processo de modernização. In: *O Estado-nação e a violência*. São Paulo: Edusp, 2001.

juntamente com a dissolução da União Soviética, na virada dos 1980 para os 1990, elevou o número de Estados-nação para mais de 200.

No entanto, ao se caracterizar o sistema internacional, não se entendê-lo como o funcionamento de um relógio, no qual cada uma das partes trabalha em perfeita harmonia com as outras, garantido sua boa performance. No sistema internacional, o ritmo da História e da política mundial agem de maneira implacável e imprevisível. Assim, “há um sistema mundial, mas ele é muito mais desagregado e sujeito a desenvolvimentos irregulares do que o são os Estados individuais”. (Giddens, 2001, p. 290).

Nos estudos das Relações Internacionais, dois conjuntos de princípios ou argumentos procuram fornecer explicações acerca do funcionamento do sistema internacional: o realista e o idealista; componentes do chamado primeiro “grande debate” travado na disciplina nos anos 1930⁴.

A escola realista assume no desenvolvimento dessa disciplina, após a Segunda Guerra Mundial, a condição de abordagem hegemônica das Relações Internacionais e sua predominância estende-se até meados dos anos 1970. Desde então, outras interpretações do sistema internacional e do papel dos novos atores, estatais ou não, representados pelas organizações internacionais governamentais,

⁴ A esse respeito NOGUEIRA, J.P. e MESSARI, N. observam que “a influência dessa forma de organizar a trajetória intelectual das RI [em “grandes debates”] se deve a sua eficácia em produzir uma narrativa que ilustra o ‘progresso’ da área na direção de teorias cada vez mais rigorosas e em conformidade com os padrões do pensamento científico. Essa ‘história oficial’ nos conta como o realismo conseguiu superar a ingenuidade e a inconsistência do idealismo utópico. [...] Essa luta heróica, narrada pela pena eloquente do mentor do Primeiro Debate, E.H. Carr, culmina com o triunfo intelectual que coincide com a vitória aliada na Segunda Guerra Mundial e se reflete na ocupação, por expoentes do realismo, de posições importantes no governo e na academia norte-americanos.” In: *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 13.

não governamentais e empresas transnacionais surgiram com força no cenário político econômico.

Tanto o Realismo clássico como sua vertente contemporânea inspiram-se na obra clássica de Thomas Hobbes, *Leviatã* (1651). Nela o pensador inglês fornece uma análise do estado de natureza em que os homens supostamente viviam: a mais completa anarquia, sintetizada em metáforas, como a “da guerra de todos contra todos”. Ao pensar no mundo como um grande campo de caça, a abordagem realista sustenta que a ausência de uma autoridade superior em poder aos dos Estados-nação faz cada qual se mover imbuído pela máxima realização de seus interesses nacionais próprios. Ator unitário e racional, os Estados perseguem seus interesses definidos em termos de poder. O cenário caracterizado pela ameaça constante da guerra acaba por condicionar a racionalidade dos Estados, na qual cada vizinho, por menor e mais inofensivo que pareça, torna-se um inimigo em potencial. Em outras palavras, para usar uma frase lapidar dos realistas, trata-se de incorporar a dura realidade do jogo de poder entres as diversas unidades do sistema internacional, e não se esquecer de que, acima de tudo, os Estados não possuem amigos ou inimigos, mas interesses.

Tendo os Estados como atores centrais do ordenamento internacional, os realistas partem do pressuposto de que a lei da força, e não a força da lei, é que prevalece nas relações interestatais. Como atores hegemônicos, eles são quem submetem os demais à “política de poder”. Porém, essa concepção clássica do realismo, reelaborada nos anos 1970 pelo Neo-realismo, incorporou em sua

análise temas econômicos e diversificou sua abordagem acerca dos atores, mantendo os Estados como atores centrais.

Contrapondo-se a essa maneira de encarar a dinâmica do sistema internacional, a Escola Idealista não discorda de que os Estados são os atores centrais das Relações Internacionais, mas não são os únicos. Os indivíduos, as empresas privadas, as diversas profissões de fé, a opinião pública, o terrorismo, entre outros, compõem a estrutura de poder internacional. Se para os propugnadores da 'política de poder' o conflito é a constante no cenário internacional; os idealistas se ocupam da cooperação entre os diversos atores, buscando a prosperidade e a convivência harmoniosa entre todos, difundindo os valores universais: paz, democracia, respeito mútuo, confiança. Reunidos e sempre em busca de criar e aperfeiçoar organismos multilaterais para preservar a paz e, se possível, evitar a guerra. Esses princípios deveriam nortear a ação de todos os atores.

Na argumentação de inspiração liberal-internacionalista, na esteira da crise do Realismo nos 1970, ganha espaço o conceito de interdependência complexa. Apresentado por Nye e Keohane em sua obra *Power and Interdependence* (1977), trata-se de um conceito centrado na dependência mútua entre os diversos atores do sistema internacional, resultado das diversas formas de interação que costuram os laços internacionais. Como nenhum dos Estados é auto-suficiente, o comércio internacional independente de regimes políticos contribui no sentido de dirimir o aspecto conflituoso atribuído ao sistema internacional pelos realistas. Isso obviamente, segundo os autores, apesar da cooperação, o conflito não

desaparece e pode até se agravar. Na síntese de uma de seus formulares esse mundo anti-realista pode ser apelidado de *interdependência complexa*. (Nye, 2002, p. 236).

Para ampliar o debate acerca da natureza da estrutura de poder internacional, Hedley Bull, expoente da denominada Escola Inglesa, apresenta em *A Sociedade anárquica* (1977), o conceito de sociedade internacional. Nela, o objeto central da análise não são os Estados e sim a comunidade humana. Mesmo concordando com a premissa da ausência de um governo acima dos Estados-nação –governo mundial- isso não representa, segundo Bull, a impossibilidade dos diversos atores estatais, ou não, de buscarem o entendimento através da elaboração de regras, valores e princípios comuns. Ou seja, não existe apenas o conflito, mas este convive numa relação dialética com a cooperação. As noções de ordem internacional e ordem mundial completam a análise de Bull. Enquanto a primeira restringe-se às relações interestatais; a segunda abarca o conjunto da humanidade e sua busca por justiça, direitos humanos, segurança entre outros bens.

Na entrada do século XXI, o sistema internacional apresenta-se carregado de novas e velhas tensões. Refletindo o momento de transição da ordem internacional após o encerramento da Guerra Fria e do desmoronamento do sistema soviético. E a idéia de uma ‘nova’ ordem internacional emerge lentamente, ou sua reconstrução, “vista como um processo de formação de hábitos e de consenso, uma ordem global nova ou reconstituída pode muito bem levar décadas para amadurecer.” (Rosenau, 2000, p. 41).

As transformações ocorridas no modo de funcionamento do capitalismo no âmbito internacional ao longo dessas três últimas décadas, e mais intensamente nos anos 1990, tornaram ainda mais intensa a concentração, tanto do poder, quanto do dinheiro em escala internacional. Ampliando ainda mais a influência sobre o mundo dos três principais centros geomonetários do planeta (Estados Unidos, União Européia/Nova Alemanha e Japão), com preponderância esmagadora de Washington nas diversas áreas da vida internacional.

1.1. A despolarização do sistema internacional e a ‘nova’ ordem internacional

Na base das transformações sistêmicas dos anos 1980, o sistema internacional já se encontrava diante de novas e profundas mudanças, aceleradas, em meados da década, com a aproximação entre as duas superpotências: Estados Unidos e União Soviética. O maior impulso para estas transformações adveio da tentativa fracassada de reforma do sistema soviético, na gestão Mikhail Gorbatchov (1985-1991), consubstanciadas pela Perestroika e a Glasnost. Suas repercussões sacudiram a ordem da Guerra Fria⁵ e incidiram diretamente sobre os regimes do socialismo real no Leste europeu e, num movimento da periferia em direção ao centro do sistema soviético, gerou sua auto-dissolução, pondo fim ao

⁵ Sobre o tema do fim da Guerra Fria HOBBSAWM assinala “para fins práticos, a Guerra Fria terminou nas duas conferências de cúpula de Reykjavik (1986) e Washington (1987)”, in: *Era dos extremos*. São Paulo: Cia. Das Letras, 1995, p. 246.

cenário da bipolaridade. Varridos do mapa geopolítico mundial, esses regimes cederam espaço à expansão do capitalismo, sem significativo derramamento de sangue.

Essas transformações, entendidas como sistêmicas, conforme escreve Sônia Camargo tornaram-se mais ou menos consensuais, porém “as discordâncias começam quando se avalia o nível de profundidade, abrangência e ineditismo das mudanças em questão, a orientação para a qual apontam e o seu grau de irreversibilidade” (1997, p. 9). Dado que o rol dessas e outras transformações não apenas recolocou o debate acerca da nascente reconfiguração do poder mundial, como também desarticulou o campo de estudos das Relações Internacionais. (Lima, 1996).

O elemento mais realçado desde o início da transição geopolítica do sistema internacional tem sido a unipolaridade estratégica dos Estados Unidos. Superada a bipolaridade que regeu as Relações Internacionais por quase meio século, interroga-se qual a configuração prevalecente na estrutura do sistema internacional: unipolar ou mutipolar? Ou seria uma conjugação das duas; como sugeriu o cientista político Samuel Huntington, tratando-se de uma unimultipolaridade? No geral, nas abordagens do tema da ordem internacional desde então, nota-se nesse debate certa linearidade nas abordagens sobre a “melhor ordem” e às vezes a sua efetiva compatibilidade no plano da realidade. (Lima, 1996). Para Velasco e Cruz,

“no lugar de ‘comunidade internacional’, o que prevalece no mundo unipolar que se desenha com o fim da Guerra Fria é uma estrutura de poder, no âmbito da qual as relações – mesmo as que vinculam os Estados do centro capitalista – são marcadas por crescentes assimetrias. [...] a despeito da retórica da globalização, mesmo nos primeiros momentos do pós Guerra Fria, não era preciso muito esforço para reconhecer esse fato.” (Velasco e Cruz, 2003, p. 179).

Entre os modelos historicamente conhecidos de ordem internacional nas abordagens das Relações Internacionais, destaca-se o do concerto europeu instaurado pelo Congresso de Viena (1815). Na Europa do século XIX, registra-se o equilíbrio de poderes sob a tutela da Grã-Bretanha, desfeito com as turbulências da Primeira Guerra Mundial. Em seu lugar adveio mais de duas décadas de indefinições e crises, desaguando na Segunda Guerra Mundial. Nessa, o desfecho influenciou os pilares da nascente reorganização das relações de poder no mundo.

Por quase meio século, os Estados Unidos, seguidos de longe pela União Soviética, impuseram uma rígida bipolaridade. Na ordem pós-guerra fria uma das características mais marcantes é a “intricada simbiose entre a política e a economia.” (Sato, 1994, p. 100). Ao se falar em ordem internacional, vale reforçar, como escreve Sato, que “obviamente, para nenhum autor, a expressão ‘ordem internacional’ se refere a uma possível articulação perfeita entre as unidades políticas e nem a uma situação na qual haja estabilidade em todas as partes do sistema. [...] Aquilo que é entendido como ordem para uns não o é, necessariamente, para outros.” (1994, p. 94).

No Brasil, esse cenário de transição no momento em que se processavam as transformações internacionais, representadas pela derrubada do muro de Berlim em 1989 e as suas conseqüências imediatas, como a reunificação alemã no ano seguinte, a leitura desse novo ordenamento pelo presidente Fernando Collor de Mello era a de que a unipolaridade dos Estados Unidos era absoluta. Assim, caberia ao País transformar as relações com Washington em seu eixo central de atuação no mundo que emergia. Em sua primeira fase, a diplomacia de F. Collor preferiu acalentar as supostas esperanças em um mundo regido pelos Estados Unidos de modo unipolar. Crítico a essa maneira provinciana de conceber o novo ordenamento, o diplomata Paulo Nogueira Batista em texto bem sintético e contundente, ponderou:

“uma ordem internacional não surge espontaneamente, como uma conseqüência automática de vitórias políticas ou militares ... a noção de ordem internacional não é, de resto, necessariamente, sinônimo de paz entre as nações e muito menos de eqüidade nas relações entre os povos, algo, portanto, que se deva saudar como objetivo a realizar-se, a qualquer preço, no interesse da comunidade das nações. A ordem, no plano externo como no interno, costuma ser estabelecida e mantida com sacrifício da própria justiça”. (1992, p.33).

Sem se constituir numa novidade por completo, o tema da ordem, tão difícil de ser tratado, e ao mesmo tempo instigante e desafiador, conforme demonstrou Bull (1977), traz em si as tensões e conflitos constituintes do ordenamento e da hierarquia internacionais, juntamente com seu questionamento, e se situa na

própria natureza e expansão do sistema de Estados⁶. Ou ainda, nas palavras de Almeida, “as relações internacionais podem ser entendidas, em sua vertente acadêmica, como o estudo sistemático da ordem mundial, isto é, das relações entre Estados e atores relevantes do sistema internacional, assim como das transformações desse sistema ao longo do tempo” (2002, p. 17).

Desde o emprego da expressão “nova” ordem internacional por George Bush em fins de 1989 e sua reafirmação em plena Guerra do Golfo Pérsico (1991), destacando seu ‘conteúdo’ democrático, prospero e pacífico⁷, o mundo vive o aumento das contradições entre os diversos interesses manifestados no cenário internacional. Desde o desenrolar da primeira guerra contra o Iraque, passando pelas guerras fratricidas nos Bálcãs e os prolongados conflitos em andamento em pontos do continente africano, sob o descaso das potências, entre outros, têm mostrado ser a paz e a prosperidade as grandes ausentes. Ainda que tenha sido reduzido o grau de conflitividade dos tempos da Guerra Fria.

Do ponto de vista filosófico, a discussão acerca da formação de uma “nova” ordem internacional estava assentada nos valores do liberalismo, assim ela nos conduziria a um mundo mais integrado e cooperativo, embalando, ainda que momentânea, a idéia de redistribuição do poder entre as nações e uma suposta convergência de interesses entre elas. Porém, não durou muito todo esse otimismo frente às mudanças sistêmicas, acentuadas com o colapso inesperado

⁶ Ver também RATTNER, H. (org.). *A Crise da ordem mundial*. São Paulo: Símbolo, 1977.

⁷ No artigo Desventuras de um império global, o cientista político A. C. PEIXOTO discorre sobre os impasses acerca da formação de um novo ordenamento internacional. *Estudos Avançados*, 16 (46), 2002, pp. 37-53.

da ordem da Guerra-Fria (1947-1989). A periferia acalentaria por pouco tempo esta ilusão.

Em outras palavras, a discussão sobre ordem internacional abriga essencialmente o próprio estado do mundo em sentido mais amplo: as desigualdades de naturezas diversas, o acesso ao conhecimento, o bem estar social, as possibilidades de desenvolvimento, a superação das mazelas sociais como a fome, miséria, o endividamento galopante das nações periféricas, a degradação ambiental, o desemprego em massa e etc. Engloba também o modo como essas desigualdades historicamente foram constituídas, mantidas e muitas vezes são perpetuadas. A imposição de padrões de conduta em política, economia, cultura soma-se a essas inaceitáveis Relações Internacionais Contemporâneas. Isso nos remete à discussão de como se dá a apropriação dos recursos naturais, financeiros, energéticos, entre outros, no mundo contemporâneo. Esta dinâmica de concentração da riqueza e do poder em escala mundial aparece como sua obra mais acabada. E está refletida nos relatórios de organismos internacionais, porém quase sempre de maneira protocolar, nos quais a pauperização de vastas regiões do globo saltam aos olhos. E sabemos, o Brasil ocupa, ao lado de outros quatro países miseráveis da África subsariana, as piores posições do mundo No Coeficiente de Gini, índice que mensura a concentração de renda no planeta, conforme relatório do Banco Mundial de setembro de 2005.

Assim, na esteira da crise da hegemonia dos Estados Unidos nos anos 1970, o questionamento da geometria do poder mundial ganhou novo alento e irrompeu com vigor nos discursos e mobilizações diplomáticas no contexto do denominado

debate Norte-Sul. Eram tempos de Guerra Fria e o Movimento dos Países Não-Alinhados, formado em 1961, vivia seu apogeu. O Brasil sempre participou como observador. A Argentina, membro efetivo desse movimento, retirou-se em 1991 no contexto da virada em sua política externa marcada pelo “realismo periférico”, abandonando o modelo de enfrentamento político e ideológico caracterizado no debate Norte-Sul. Aglutinados sob a bandeira do não-alinhamento, países do Terceiro Mundo pleiteavam difusamente uma Nova Ordem Econômica Internacional⁸. Almejavam, em linhas gerais, participação mais efetiva no acesso às riquezas e à formulação de uma agenda internacional comprometida, fundamentalmente, com o desenvolvimento, com a democracia, com o respeito à soberania das nações e, sobretudo, com aquelas que passaram, ou estavam passando, pelo processo de independência. Das diversas bandeiras do não-alinhamento, talvez a democracia formal tenha sido a que logrou mais resultados, visto que o desenvolvimento revestiu-se de novos significados e também não produziu grandes avanços na maioria das nações recém libertas ou nos chamados “quase Estados”.

O anseio por uma “ordem justa” pelos países da periferia orientava-se pela renovação na pauta de prioridades internacionais, e assim verem suas necessidades estruturais contempladas. A marca distintiva deste possível novo ordenamento, bradavam os países periféricos, deveria estar assentada na necessidade de se buscar um “equilíbrio equilibrado” (Pedraza, 1987, p. 536),

⁸ VIGEVANI, T. *Terceiro Mundo. Conceito e história*. São Paulo: Ática, 1990.

objetivando superar e, se possível, ultrapassar a visão realista das relações internacionais centrada na política de poder.

Mas como atingir hoje, ainda que parcialmente, essa aspiração num cenário marcado por arbitrariedades e demonstrações unilaterais de poder por parte da hiperpotência⁹?

No bojo desse debate, os Estados-nação, como atores centrais do sistema internacional, passam a ser contestados sobretudo, pela idéia muito difundida do fim das fronteiras, catalisada nos discursos economicistas da globalização. Suas abordagens estão presentes, geralmente, em três concepções do fenômeno: os arautos, os céticos e os críticos. O alcance desse debate tem recebido destaque nas Ciências Humanas em geral, e mais especificamente, nas Relações Internacionais. Converteu-se no *leitmotivi* dos tempos atuais (Held e McGrew, 2001).

Por se tratar de um conceito ou termo para o qual “não existe uma definição única e universalmente aceita” (idem, p. 11), a globalização, da maneira como tem sido interpretada e difundida pelos globalistas, adquire conotação positiva, pois torna-se sinônimo de oportunidades; porém para os céticos, trata-se de uma nova ideologia para encobrir a dominação avassaladora do capital, representando mais desigualdade e exclusão no sistema internacional.

Os arautos do liberalismo concebem-na como a emergência de um mundo de oportunidades, de fartura compartilhada, de convergência de interesses entre

⁹ Expressão cunhada pelo ex-chanceler francês, Humbert Vedrine, após os ataques unilaterais dos Estados Unidos contra a Iugoslávia em 1999, sem a anuência do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

as diversas nações, e meio mais rápido e seguro de se atingir o desenvolvimento econômico e social. Por sua vez, caracterizada pelos céticos como um demônio a ser combatido a todo custo (Seitenfus, 2004). A globalização econômica ganhou espaço na mídia, na academia, na política e em outras arenas da vida social no Brasil e no mundo. Onde os arautos enxergam convergência e oportunidades; os céticos apontam para o aumento da exploração e a conseqüente exclusão dos países pobres no sistema internacional sem tocar na rígida hierarquia.

Tentando ponderar as posições, temos os críticos. Esses reconhecem as transformações no padrão de funcionamento do sistema capitalista internacional, ou como preferem alguns, global, sendo a mobilidade do capital e a intensificação do uso de novas tecnologias no processo produtivo constituintes de seus principais eixos. Não se trata certamente de um processo homogêneo ou a atingir de maneira igual todos os atores do sistema capitalista. Seus benefícios, se existirem, não são repartidos na mesa dos mais necessitados. A idéia de que a economia passa a ser mais importante que a política perpassa todo o debate acerca da globalização econômica. É certo que hoje nota-se nos debates das Relações Internacionais um certo mal estar com o tema da globalização.

Os Estados “que chegaram depois” no sistema internacional, deparam-se com uma hierarquia ferrenhamente estabelecida pelos beneficiários da arquitetura financeira internacional, elaborada na Conferência de Bretton Woods. Sob a liderança dos Estados Unidos, acompanhados pela Europa e Japão, hoje temos, para empregar a expressão cunhada por F. Chesnais o “oligopólio mundial”, apresentada em sua obra *A Mundialização do Capital* (1996).

Essa forma de organizar a arquitetura financeira internacional, segundo Hirst e Thompson (1999), dão aos Estados Unidos a condição de avalistas na nova ordem econômica. Para os países da periferia, num mundo dominado pelo capitalismo, sobra pouco ou nenhum espaço de movimento para incluir seus interesses na agenda que vai sendo difundida como global, mas elabora e pautada pelos países do centro do capitalismo. Assim, um mundo fortemente hierarquizado e com forte polarização entre as regiões ricas e a imensa periferia vai se desenhando a passos largos.

Na medida em que o debate avança, as discordâncias aumentam. O embaixador Ricupero (2001), apresenta um argumento bem persuasivo na direção dos que, como os arautos da globalização, insistem na perda de importância dos Estados-nação na ordem mundial em transição:

“se fosse verdade que a globalização inelutavelmente acarreta o encolhimento da soberania e a superação do Estado-nação, em nenhum lugar essas tendências deveriam ser tão evidentes como nos EUA, inventor e centro da globalização e Estado mais globalizado do planeta. Ora, é o inverso que ocorre. Nunca a soberania americana dispôs de tantos instrumentos de poder e nunca os utilizou com tamanha desenvoltura, para afirmar-se como faz hoje.” (2001, p. 46.).

Das atribuições do Estado, o discurso da perda de soberania ressoa de maneira forte em tempos de globalização. Contudo, quando olhamos de maneira mais detida essa falsa polêmica, observamos uma confusão com a autonomia. Daí “o equívoco, no caso, está em confundir soberania com habilidade para regular processos econômico-sociais e para resolver, em termos mais gerais, problemas coletivos.” (Velasco e Cruz, 2002a, p. 15).

No Brasil, país intermediário no sistema internacional, várias dessas questões presentes no debate das Relações Internacionais no começo da década de 1990, são abordadas num ensaio publicado em 1994 por Lafer e Fonseca Jr. Escrevendo, entre outras coisas, sobre o retorno da discussão da ordem internacional, os autores propõem um percurso para se entender a nascente geometria do poder mundial e anotam:

“o tema da nova ordem internacional volta à agenda internacional, não mais como reivindicação dos pobres, mas como construção de todos (ainda que liderada pelas Potências, que se incumbiriam de estabelecer os modelos do que é a melhor democracia ou o mercado ideal).”(p. 56).

Ressaltando que o tema da ordem internacional fora reposto pelas grandes potências, no desenrolar dos argumentos, os autores apontam a convivência entre a globalização e a fragmentação como dois movimentos contraditórios no atual sistema internacional e dividem o período pós-Guerra Fria em dois momentos. O primeiro deles seria caracterizado pelo otimismo dos valores liberais, nos quais a democracia e o mercado aparecem amarrados e, por que não dizer, quase como sinônimos, uma vez que a “inevitabilidade da globalização” seria o carro chefe; já o segundo, por oposição, está centrado na preocupação com o tema da segurança e apontava o pessimismo gerado pelas mutações desencadeadas desde o fim da União Soviética, como contrapoder aos Estados Unidos, indicaria a constituição de uma unipolaridade mundial.

Os elementos arrolados no ensaio para analisar o que eles denominam “polaridades indefinidas”, guardam uma estreita relação com a obra de um

exponente da Escola Inglesa: Hedley Bull. Esse autor desenvolve em sua obra *A Sociedade Anárquica* (1977) uma análise da sociedade internacional, e traz para o debate das Relações Internacionais a idéia renovada da possibilidade de um concerto entre as nações, indo além daqueles que propugnam e compartilham as teses do equilíbrio de poder. Para Bull, a cultura, unida à capacidade de se estabelecer consensos, deveria ser um dos pilares nas discussões acerca da condução dos Estados nos assuntos internacionais, juntamente com o Direito Internacional e a busca de uma ordem mundial na qual os Estados compartilhem objetivos, valores e interesses comuns materializados nas instituições multilaterais, com regras construídas consensualmente.

Menos otimistas outros autores afirmam que o que estamos presenciando, na entrada do século XXI, é a conformação de uma nova hierarquia caracterizada pela arbitrariedade de Washington a fim de impor uma determinada unipolaridade. Decantada ao longo da década de 1990 e com mais ênfase na segunda metade desta. Entre os que afirmam, já marchamos a passos largos para a consolidação de traços centrais desta ordem unipolar, Fiori considera:

“no campo geopolítico, também foi no início dos anos 80 e 90 que se deram os passos mais importantes para a conformação de uma nova ordem altamente hierarquizada, que não se baseia mais no equilíbrio de poder, mas na capacidade de arbítrio militar e monetário da única superpotência mundial que sobreviveu à Guerra Fria e vem gerindo o mundo, de forma unipolar, desde 1991. [...] A partir da Guerra do Golfo, os Estados Unidos dispuseram de total autonomia para redefinir sua hegemonia dentro do núcleo central do sistema interestatal e redesenhar as hierarquias e responsabilidades dentro dos seus vários espaços periféricos.” (1999, p. 73).

Os argumentos arrolados pelo autor na caracterização desta ordem unipolar dariam aos Estados Unidos a supremacia diante do mundo, e nem mesmo outras potências, como a Europa unificada ou o Japão possuem as condições necessárias para se contrapor às diretrizes da política externa de Washington, sem desprezarmos potências emergentes, tais como a China ou mesmo a Rússia em processo de recuperação econômica, deixando para trás a idéia de declínio da hegemonia dos Estados Unidos. Os ataques unilaterais ao Iraque em 2003, ocorridos sem o endosso das Nações Unidas, apesar dos protestos registrados dentro e fora dos parlamentos, nas praças públicas mundo afora e no próprio Estados Unidos, seriam indícios fortes desta unipolaridade. Em linhas gerais, para os que compartilham destes argumentos, os Estados Unidos por meio da Guerra do Iraque, no contexto da Doutrina Bush (2002)¹⁰ e a lógica dos ataques preventivos, estariam deixando para trás a hipótese de uma ordem internacional multipolar, além de provocar uma cisão no seio da União Européia, quando França e Alemanha catalisaram a discórdia, e se puseram contra os ataques.

Nesse ponto, vai ficando cada vez mais nítido que a União Européia expandida não compartilha com Washington a mesma visão da ordem internacional contemporânea. Enquanto os Estados Unidos perseguem sem meias palavras os mais puros interesses nacionais assegurados por sua força incontestável; a Europa unida recorre à “arma dos fracos” – isto é, as leis – e investe no multilateralismo como meio de influenciar a política internacional.

¹⁰ Ver BUSH, G. A Estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América. *Política Externa*, vol. 11, n. 3, dez./jan./fev. 2003, pp. 78-113.

Diante disso, os espaços para nações periféricas, tais como o Brasil, teriam sido empurrados para frações ainda mais reduzidas em suas possibilidades de atuações.

Contudo, esta concepção de uma ordem unipolar em formação, mesmo entre os mais severos críticos da hegemonia dos Estados Unidos no mundo, não é unânime. O embaixador Samuel Pinheiro Guimarães propõe o conceito de “estruturas hegemônicas de poder” em sua análise acerca do funcionamento do sistema internacional pós-Guerra Fria e, argumentando ser

“mais apropriado para abarcar os complexos mecanismos de dominação. O conceito de “estruturas hegemônicas de poder” evita discutir a existência – ou não – no mundo pós-guerra fria, de uma potência hegemônica, os Estados Unidos, e determinar se o mundo é unipolar ou multipolar, se existe um condomínio – ou não. O conceito de “estruturas hegemônicas” é mais flexível e inclui vínculos de interesse e de direito, organizações internacionais, múltiplos atores públicos e privados, a possibilidade de incorporação de novos participantes e a elaboração permanente de normas de conduta; mas, no âmago dessas estruturas, estão sempre Estados nacionais.” (1999, p. 28).

Em sua análise da realidade internacional, Guimarães não ignora a liderança estratégica dos Estados Unidos exercida no sistema internacional. Ainda que tenha imposto obstáculos ao desenvolvimento de uma ordem internacional de tipo diferente, como a multipolar, é possível que, a partir de um projeto nacional, o Brasil atue na busca de um equilíbrio maior no sistema.

Também discordando da idéia de uma unipolaridade absoluta dos Estados Unidos no sistema internacional, e a impossibilidade de um só país dominar o mundo, Eric Hobsbawm, após analisar criticamente o *breve século XX* em seu livro *Era dos extremos* (1995), refuta este cenário sombrio e apocalíptico: “uma coisa me parece cada vez mais evidente: o mundo tornou-se grande e complexo demais para ser dominado por um único Estado... Enquanto historiador, considero equivocada a idéia de que uma potência única, por maior e mais poderosa que seja, possa assumir o controle da política mundial”¹¹.

1.2. O Brasil e América Latina contra a parede: o “ajuste estrutural”

As teses do pensamento neoliberal ressurgiram com vigor no bojo do debate sobre a crise fiscal do Estado e tiveram, nos governos da nova direita – Margaret Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos – o impulso necessário para se firmarem e, nas duas décadas seguintes dominarem o cenário e o debate internacional. De modo geral, o pensamento neoliberal considera que os Estados (em geral) deveriam se limitar às funções, em tese, de manutenção da ordem interna e às tarefas consideradas básicas (como educação e saúde) entregando aos mercados o papel central na arena econômica, e por que não afirmar, da própria dinâmica política. Nessa

¹¹ In: *O Novo século*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000, pp. 56-7.

“sacralização do mercado”, encarada com receio por parcelas dos cidadãos, sobretudo, nos países onde os governos implementaram reformas orientadas para o mercado, a política permaneceu ofuscada pelo economicismo. Seu renascimento deu-se lentamente a partir da crise do sistema internacional nos primeiros anos da década de 1970.

Encerrada a Guerra Fria, também o Brasil e os demais países da América Latina teriam que buscar um novo modo de pensar seu lugar no nascente sistema internacional. Como visto acima, no início dos anos 1990, o cenário estava sob a égide de novos temas, sendo que a globalização econômica ocupou e perpassou todos os demais, reforçando a virada internacional.

Enquanto perdurou a ordem bipolar, tanto o Brasil como a América Latina não se constituíam, durante quase todo o período da Guerra Fria (1947-1989), em área de primeira grandeza dos conflitos Leste-Oeste. A atitude de Washington para com a região era vista como de “descaso” na área da economia e do desenvolvimento e marcada pela obstinação do tema da segurança. No momento em que as superpotências acirravam seus confrontos, mesmo com as negociações para a adoção de uma política de coexistência pacífica, dificultada pela crise desencadeada com a construção do muro de Berlim (1961), a América Latina vivia momentos de tensão. No ano seguinte, a situação política de Cuba e a posterior Crise dos Mísseis, envolvendo artefatos nucleares, atraíram a atenção e a angústia internacionais. Perante a nova estratégia dos Estados Unidos, a América Latina e o Caribe veriam renascer a “política do alinhamento” nos anos seguintes, e sua irrelevância estratégica na política externa de Washington

reavaliada. Pois ao contrário do cenário europeu, palco central da disputa entre as superpotências na primeira década da bipolaridade e a necessidade de fazer aportes de recursos para sua reconstrução, a América Latina não estava em disputa. Era tida como área sob as rédeas de Washington. Apesar dos sinais de descontentamento emitidos por alguns governos locais, e também pelo Brasil, pouco ou nada se alterou.

O Brasil, buscando fugir do rígido sistema bipolar, formulou um novo paradigma de atuação internacional: o universalista. Essa multilateralização exigia o reconhecimento de que os interesses do país não estavam apenas no continente americano. Pois a consolidação da economia industrial no país conformou os rumos da nova política externa. As raízes da opção universalista remontam ao primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-45), tendo sido retomadas em seu segundo mandato (1951-54) e nos dois últimos anos de Juscelino Kubitschek (1958-1960), caracterizados pela barganha nacionalista em prol do desenvolvimento industrial.

Na administração Jânio Quadros, esta nova maneira de encarar a política externa brasileira ganhou sua forma mais acabada e a Política Externa Independente deu seus primeiros passos. Era a ruptura com a orientação iniciada desde o tempo de Rio Branco na condução do Itamaraty, orientada pela “aliança especial não escrita” com os Estados Unidos. Assim se deu a multilateralização das ações externas do Brasil no cenário internacional e o forte vínculo entre política externa e desenvolvimento, cristalizou-se. (Vizentini, 2004, p. 11).

Fundamentada numa visão inovadora do mundo, a Política Externa Independente foi fruto de um projeto político e de uma concepção intelectual (Fonseca, 1998). Acrescentou novos conceitos à atuação externa do Brasil, a fim de manter e ampliar sua autonomia. Naquele momento, o foco era a “autonomia pela distância”, marcada pela “fuga” do alinhamento às superpotências, tarefa nada fácil para um país situado numa área, como vimos, tida como esfera de hegemonia dos Estados Unidos. A inovação ganhou mais consistência no governo João Goulart (1961-64). Após o breve retrocesso na área externa, marcado pelo suposto alinhamento automático da ditadura militar com os Estados Unidos (1964-1967), a opção universalista se tornaria um traço característico da política externa brasileira desde então. Com ela, o País

“expressava a disposição de intervir, com dicção própria, no debate das grandes questões internacionais, de escapar aos alinhamentos rígidos próprios à lógica da Guerra Fria, de multiplicar vínculos diplomáticos e explorar áreas de convergência com países que partilhavam com o Brasil a condição de subdesenvolvidos. No contexto dessa política, a relação com os Estados Unidos continuava sendo decisiva. Mas agora a boa qualidade da mesma não aparecia mais como uma condição para a autonomia. (Velasco e Cruz, 2001,p. 137).

Com o retorno dos governos civis após os “anos de chumbo” (1964-85), os rumos da política externa do país se manteriam. Na gestão José Sarney, entre 1985 e 1988, predominou fortemente a concepção do projeto nacional, com o Estado em busca de retomar o crescimento econômico, traço de continuidade com o paradigma universalista. Porém, a partir de 1989 os preceitos liberais já se

faziam presentes. Mas, as mudanças mais bruscas se dariam no governo Collor, que se dizia comprometido com a elevação do Brasil ao seleto grupo das nações do “primeiro mundo”. Já sob os princípios econômicos do neoliberalismo, F. Collor, estendeu-os à política externa do País na busca de satisfazer de maneira rápida nossas necessidades econômicas mais imediatas. Período inaugurado pela Nova República será analisado no capítulo seguinte.

1.3. Os anos 1990 e a consolidação da virada econômica

Para a América Latina e, mais especificamente a América do Sul, a virada dos anos oitenta para os noventa representou a ocorrência de mudanças nos regimes políticos e a passagem da década não deixou para trás os efeitos da crise da dívida externa, e arrastando as mazelas provocadas pela malfadada ‘década perdida’ e seu pífio crescimento econômico. O retorno de governos eleitos democraticamente, principalmente nas maiores economias da região, entre as quais o Brasil, coincidiu com a adoção das políticas neoliberais: desregulamentação da economia, abertura econômica, privatizações entre outras, também conhecidas como Consenso de Washington (Batista, 1994; Fiori, 1997; Stiglitz, 1998) dominaram a vida política nacional e varreram a América Latina. Com graus diferenciados de implementação pelos países da região, essa plataforma supostamente modernizadora foi apresentada como redentora dos

graves problemas econômicos, sociais, políticos e do desenvolvimento da América Latina.

Este novo impulso ocorreu no momento em que a política econômica e externa argentina sob o governo de C. Menem (1989-1999), levava até às últimas consequências um drástico programas de reformas sob os auspícios do neoliberalismo. Na América Latina

“não houve uniformidade na intensidade e nos ritmos das reformas internas requeridas pela nova forma de inserção internacional. A modernização foi concebida pelos dirigentes como abertura do mercado de bens e de valores e privatização das empresas públicas, como sugeria o centro hegemônico do capitalismo, mas os países avançaram por esta via com certo descompasso”. (Cervo, 2001, p. 279).

Quando Collor assumiu a presidência, o Brasil e a América Latina ainda amargavam os efeitos prolongados da crise do petróleo desencadeada em 1973, e que se estendera por toda a década de 1970 em função das altas generalizadas nos preços do petróleo, determinadas pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo, contribuindo para que muitos dos esforços das nações situadas na periferia do capitalismo virassem fumaça. Acrescente-se a isso os efeitos e a reação da economia dos Estados Unidos perante esta crise, como a elevação das taxas de juros que encareceu o dólar e comprometeu, sobremaneira, as contas dos países subdesenvolvidos ou periféricos. Uma nova dimensão da

crise dos anos 1970 desaguaria sob a rubrica “crise da dívida” desde os primeiros anos do decênio dos 1980.

Sob os ditames da globalização neoliberal, a atuação do Estado vem se dando, de acordo com os críticos do neoliberalismo, mais acentuadamente desde 1973, de modo a priorizar a rentabilidade do grande capital em detrimento dos trabalhadores e, com isso, aprofunda a idéia de que o Estado parece perder seu papel público e torna-se privatizado. O desmonte levado adiante pelas políticas neoliberais reflete no enfraquecimento, mais intensamente, dos Estados periféricos do sistema internacional. Para Décio Saes “os Estados capitalistas atuais praticam o ‘neoliberalismo possível’ nas condições socioeconômicas e políticas vigentes”¹².

Em linhas gerais, num artigo publicado na imprensa brasileira, Joseph Stiglitz, ex-economista chefe do Banco Mundial, expôs, de modo claro e direto, como as agências multilaterais impõem aos países sob sua supervisão as políticas neoliberais:

“o FMI gosta de resolver seus negócios sem a intromissão de estranhos que fazem muitas perguntas. Em tese, o fundo apóia as instituições democráticas dos países que auxilia. Na prática, ele enfraquece o processo democrático com sua imposição de políticas. Oficialmente, é claro, o FMI não ‘impõe’ nada. Ele ‘negocia’ as condições necessárias para conceder ajuda. Mas, nessas negociações, todo o poder está concentrado de um lado só — o lado do FMI — e o Fundo raramente dá tempo suficiente para a construção de um consenso ou mesmo para uma consulta ampla envolvendo parlamentares ou a sociedade civil. Muitas vezes, o FMI dispensa completamente a fantasia da transparência e negocia pactos secretos” (2000).

¹² Saes, D. *República do capital. Capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001, p. 83.

Após uma década de implementação das políticas neoliberais, posto que desde o Golpe de 1973 no Chile, sob a ditadura do general A. Pinochet, e anos depois na Bolívia, a região passou a conviver com este modelo de gerir as políticas públicas, aí incluída a política externa.¹³ Desde então, a situação dos países latino-americanos reforçou a crise social generalizada e, em alguns Estados-nação, a instabilidade democrática permaneceu, ainda que em graus variados. O contexto em que se deu a execução desse “neoliberalismo possível” (Saes, 2001, p.83) afetou diretamente a formulação de políticas externas com algum grau de autonomia e alicerçadas nos interesses desses países. No Brasil, até mesmo autores sintonizados em grande parte com a administração F. H. Cardoso, como Gilberto Dupas, salientam o estrago do denominado modelo neoliberal transformado, na feliz definição de Boron, em “um inapelável ‘senso comum’ do nosso tempo” (1999, p. 16). Para Dupas,

“o discurso hegemônico neoliberal do pós-Guerra Fria gerou a aplicação de um receituário de políticas públicas e econômicas cujos resultados na América Latina – para além da ajuda no controle das situações hiperinflacionárias no Brasil, na Argentina e no Peru - foram decepcionantes. A consequência dessas políticas foi um aumento significativo da exclusão social, em meio a uma sucessão de crises que afetou boa parte dos grandes países da periferia. Enquanto isso, a marcha acelerada da globalização restringia progressivamente o poder dos Estados nacionais, subordinando-os a metas monetárias rígidas que os impediram de praticar os princípios keynesianos que vigoraram na maior parte da segunda metade do século que findou”. (Dupas, 2004/2005, p. 21).

¹³ ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995, pp. 9-23.

A inserção subordinada nesse novo ciclo do capitalismo contemporâneo debilitou ainda mais a situação financeira e econômica de países como Brasil, Argentina, Peru, Chile, Equador entre outros. A ênfase dada às relações comerciais desacompanhadas, ou em detrimento do fortalecimento das relações políticas, aumentou a vulnerabilidade regional e expôs a fragilidade dos acordos criados pelos Estados ao longo dos anos noventa.

O ressurgimento da tendência de regionalização¹⁴ dos mercados nos anos 1980 ('segunda onda') e a posterior criação, em 1995, da Organização Mundial do Comércio, representaram um marco nas relações econômicas do capitalismo globalizado. A resposta brasileira a essa nova reorganização das trocas internacionais ancorou-se na constituição, juntamente com Argentina, Paraguai e Uruguai, do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 26 de março de 1991 quando da assinatura do Tratado de Assunção¹⁵. Figurando como um dos principais temas da política externa brasileira, ao longo dos anos noventa, sobretudo no primeiro governo da administração Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

O lugar do Brasil neste novo ordenamento, mais competitivo e hierárquico, parece não ter recebido uma crítica mais aguçada da diplomacia brasileira. Ainda como Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, ao discorrer sobre a "profunda mudança no cenário internacional" e retomar o histórico da política externa do Brasil, indicava os desafios: "o novo quadro criado com o fim da

¹⁴ HURRELL, A. O Ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, vol. 17, nº 1, jan.- jun. 1995, pp. 23-59.

¹⁵ Através do Tratado de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994, os quatro países selaram a criação da União Aduaneira ainda que incompleta. Desde 1996 o Chile e no ano seguinte, Bolívia, participam do Mercosul como parceiros preferenciais.

guerra fria desafia a diplomacia brasileira a buscar um outro tipo de inserção” (1993, p. 4). Porém, na condição de presidente, estas considerações não se traduziram na implementação de decisões na busca de uma inserção qualificada. A prevalência da concepção neoliberal na política externa brasileira pode ser vista como um elemento que atravessa e aproxima – no tocante a nossa atuação internacional- os governos Fernando Collor de Mello (1989-92) e os dois mandatos de F.H. Cardoso. Nestes, foram seis anos com o Ministro Luis Felipe Lampreia (1995-2001) e, no final do segundo mandato do presidente F. H. Cardoso, Celso Lafer retornou, pois ocupara a pasta das Relações Exteriores por alguns meses no governo Collor (abril a outubro de 2002), em substituição a José Francisco Rezek, no cargo desde março de 1990. A ênfase na diplomacia comercial se acentuou nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O breve período de interregno da hegemonia neoliberal na política externa deu-se quando Celso Amorim assumiu a pasta das Relações Exteriores, substituindo F. H. Cardoso (1992-93) na administração Itamar Franco (1993-94). Cardoso torna-se Ministro da Fazenda no momento em que o Plano Real estava prestes a ser implementando em julho de 1994.

Posto isto, como conciliar política de abertura, desregulamentação da economia, enfraquecimento dos instrumentos do Estado-nação (na terminologia neoliberal, Estado mínimo) com uma inserção internacional ativa, tributária de um Estado capaz de operacionalizar suas ações a fim de fazer valer seus interesses nacionais? Com a excessiva relativização dos atributos do Estado, marcada pela desregulamentação e financeirização, a diplomacia comercial passa a dar a tônica

da atuação externa brasileira. Diante dos organismos multilaterais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, OMC, Organização dos Estados Americanos, entre outros) o país acabou por se preocupar mais e, de certo modo, até condicionar sua atuação na busca de mais relações comerciais, relegando ao segundo plano as ações políticas nesse mesmo ordenamento internacional em que tais relações se desenrolam.

Fiori (1999), ao analisar a maneira como o Brasil inseriu-se nesse novo ciclo do capitalismo internacional, identifica componentes autoritários na execução de uma política econômica, segundo ele, afiançada pelos Estados Unidos, o FMI e o Banco Mundial na gestão F.H.Cardoso, que conduziu com passividade a maneira de pensar o Estado brasileiro diante da realidade internacional. Ou seja, a viabilização dos pontos programáticos do Consenso de Washington entre nós e sua conversão em mandamentos da vida nacional. Ao pautar sua atuação internacional no contexto de aprofundamento das políticas neoliberais, a gestão F. H. Cardoso aderiu, não sem pontuais arroubos de indignação, a uma nova hierarquia internacional. Talvez por vislumbrar, num prazo mais curto, a consolidação de elementos essenciais na ordem internacional em formação que pudessem levar a multipolaridade.

Nesse contexto, a nossa política externa, de modo pouco crítico, incorpora como dado esse novo cenário, e assim:

“em que pese o fato de esta redefinição ter se produzido em função da chamada crise de paradigmas, quando um retorno ao *americanismo* não encontrou mais consenso e as novas condições internacionais não

mais permitiam a volta ao *globalismo*, manteve-se relativamente intacto o “desejo de autonomia”. Sua satisfação, entretanto, deveria agora estar associada ao projeto de ajuste da economia à proposta neoliberal, que se traduzia nos objetivos do país de negociar sua adesão aos regimes internacionais em vigor com vistas a aumentar sua capacidade de acesso a recursos financeiros e tecnológicos em direção a um maior desenvolvimento” (Pinheiro, 2000, p. 314).

Diferentemente do cenário vislumbrado em 1994 e denominado por Lafer e Fonseca de “polaridades indefinidas”, para pensar a nova ordem internacional, com uma dose talvez exagerada de esperança. Naquela ocasião Lafer havia deixado há pouco o Ministério das Relações Exteriores, portanto sua experiência como ministro permitia analisar de modo bem posicionado os acontecimentos e desenrolar do panorama internacional. E o tema da ordem internacional estava em alta. Nos dois momentos: o primeiro entre a derrubada do muro de Berlim e a Guerra do Golfo Pérsico (1989-1991) – otimismo marcado pelos valores do liberalismo “entrelaçando democracia e mercado”, e o segundo, posterior à dissolução da URSS, quando a unipolaridade se faz mais presente no cenário. Ontem, o multilateralismo seria a marca das relações internacionais, dando lugar à possibilidade de diálogo entre todas as nações, hoje o recuo do multilateralismo é mais visível, ainda que isso não esteja estanque.

Costurando a argumentação e como ponto de chegada, o tema da globalização deveria balisar nossa capacidade de aproveitar as oportunidades nascentes:

“a autonomia só será exercida com sucesso se levarmos em conta a necessidade de aceitar a inevitabilidade da globalização e soubermos aproveitar a sua dinâmica.” (p. 71).

O Brasil aposta na multipolaridade emergente, mais verificada no campo econômico que nos demais. Porém, desde os primeiros anos da década de 1990, até o cair do século XX, um cenário marcado pela arbitrariedade e acirramento da vontade hegemônica dos Estados Unidos foi se impondo. Superado o debate acerca do declínio da hegemonia norte-americana, em voga nos anos 1980, e para se referir a esse poder incontestável, o novo vocabulário inclui: hiperpotência, unipolaridade, império, e outros. Posto isso, nosso ponto de partida reside na discussão de nossa inserção internacional e na maneira de pensar o mundo diante de tamanhas transformações no capitalismo contemporâneo.

Ainda que o Brasil não tenha adotado o “realismo periférico”¹⁶, que propõe uma atitude subserviente e adesista à potência dominante, e nem almejado “relações carnavais”, conforme expressou um dos ministros das Relações Exteriores do governo de Carlos S. Menem, num mundo de poucas aberturas e em tempos de globalização ou de “toalha jogada”. Na administração de F.H.Cardoso, marcada pela diplomacia presidencial, no momento em que a globalização deslanchou, redefiniram a inserção internacional de nosso país. A resposta veio com forte dose de acanhamento: preferiu a defensiva. A qualidade e o alcance desta – vista pelos seus críticos – teria subordinado os interesses nacionais a uma visão de mundo embasada na realização enfática de bons negócios, num divórcio entre política e economia, ainda que tenha deixado registrados (em entrevistas, depoimentos) momentos de contrariedade na maneira como o *hegemon* tem conduzido seus assuntos no mundo. Mesmo assim deveríamos extrair desse novo período da

¹⁶ Ver SCUDÉ, C. *El Realismo de los Estados débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995, principalmente os capítulos 5 e 6.

história mundial, com habilidade e competência, o máximo de oportunidades e realizações. (Lafer e Fonseca, 1994).

1.4. O sistema internacional após os atentados de 11 de setembro

Parece mais distante a crença numa “nova ordem internacional” compartilhada, haja vista os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 e seus desdobramentos sobre a configuração de poder no mundo contemporâneo que acentuaram a política unilateral de Washington nas relações internacionais. “As expectativas da criação de uma nova ordem internacional não foram realizadas, e dificilmente o serão no curto prazo. Esta nova ordem, desejada por muitos e que se supunha poder ser mais homogênea e igualitária, ficou no terreno das ilusões.” (Peixoto, 2002, p. 40). Os atentados e toda sua violência sob o lema “o mundo mudou” soa por todo o planeta e a reação dos Estados Unidos aos atentados marginalizou mais uma vez a América Latina. O ambiente marcado pelo terrorismo, serviu de pretexto para os Estados Unidos atacarem militarmente o Afeganistão (2001) e o Iraque (2003). Esse último já sob a Doutrina dos Ataques Preventivos. Entre os analistas, o cientista político Luciano Martins – autor de inúmeros textos e ensaios acerca da geometria do poder nas últimas décadas, identifica na vitória presidencial de George Bush nas eleições de 2000, nos Estados Unidos, uma nova variável para se refletir sobre o sistema internacional,

“ao contrário do que em geral se afirma, não foram os indefensáveis atentados do 11 de setembro que mudaram o mundo, mas a ascensão de Bush e seus mentores ao governo dos Estados Unidos.”¹⁷

Reconduzido à presidência, após vencer as eleições em 2004, a administração George W. Bush não dá sinais de buscar e fornecer elementos para uma ordem internacional compartilhada, deixando apreensivos os atores do sistema internacional, às voltas com a crise iraquiana. Uma ordem balizada nos princípios realistas parece se confirmar mais uma vez, e a diplomacia de Bush indica a busca da supremacia sobre os assuntos internacionais. Com sua Doutrina da guerra preventiva, a administração G. Bush se mostra avessa ao diálogo e, a noção de justiça torna-se ainda mais relativa, para não dizer insignificante para os objetivos de sua política externa. Situação difícil também é a das organizações internacionais como a ONU, instada a endossar as medidas unilaterais de Washington. Mesmo assim, o cenário não está congelado e “há fortes razões, normativas e cognitivas, para apostar que o sistema caminhe no sentido de uma configuração mais equilibrada”. (Velasco e Cruz, 2003, p. 190-1).

Nesse ambiente agravado pelos os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, os países da periferia se percebem diante de uma encruzilhada, que exige acima de tudo audácia e refinamento na concepção de suas possibilidades em um cenário internacional hierárquico, violento, assimétrico e desigual, para aludir à descrição de Aron, num mundo onde o multilateralismo patina.

¹⁷ O fundamentalismo de Bush e a nova ordem mundial. *Política Externa*, vol. 12, n. 1, jun.-ago. 2003, p. 31.

*Nós, no Brasil e na América Latina, tivemos um olhar muito
vesgo em relação ao mundo. Para nós, o mundo é a
Europa e os Estados Unidos, o que é uma bobagem. Para
nós, a Ásia e a África não são o mundo.*

Milton Santos, 2000.

Capítulo 2:

Redemocratização e Política Externa Multilateral

2.1. Introdução: Os paradigmas da aliança e do universalismo

O lugar do Brasil no mundo visto de sua política externa, tem sido sempre, e em primeiro lugar, a partir de seu posicionamento em relação à política externa dos Estados Unidos, mas sem que isso represente submissão ou adesão passiva à política de Washington. Assim, ao longo do século XX, a política externa brasileira orientou-se basicamente por dois grandes eixos: o da “aliança não escrita” com os Estados Unidos conformada na gestão do Barão do Rio Branco à frente do Itamaraty (1902-1912); e o da multilateralização ou universalização da atuação diplomática do País.

A opção estratégica implementada por Rio Branco serviu de orientação por longa data da opção diplomática brasileira, chegando até o final dos anos 1950, isto é, mais de meio século (Velasco e Cruz, 2001). Não se tratava de uma modalidade de alinhamento, mas sim de vislumbrar, no reconhecimento da dominância e preponderância dos Estados Unidos na política hemisférica, um

caminho pra obter ou barganhar parte do apoio necessário ao desenvolvimento do Brasil, dado que naquele momento a base econômica da sociedade brasileira era agrário-exportadora. Eram os desdobramentos, conforme enunciou o historiador Gerson Moura, do desenrolar de uma “autonomia na dependência”.

Mas ao longo dos anos 1950, o paradigma de Rio Branco foi posto de ponta cabeça e não resistiu. Almejando uma nova maneira de lidar com a então ordem internacional, sem com isso questionar a ordem capitalista, o País buscava uma melhor inserção, e teve na Política Externa Independente (PEI) a condensação de uma nova política externa, com raízes nos governos populistas desde a década de 1930. Norteada pelo princípio de se buscar os interesses da nação em todo o mundo e não na escolha de uma área prioritária, leia-se no continente americano apenas, a PEI resultava também de uma nova exigência histórica: a industrialização do País. A “autonomia pela distância”, fruto do refinamento destas idéias, sintetizava a necessidade de manter uma equidistância dos principais pólos de poder, sem com isso isolar-se deles.

Ela compõe-se de três fases: a primeira abarca o brevíssimo governo Jânio Quadros (1961); a segunda de agosto de 1961 até fins de 1962, e por último, 1962 até o golpe de Estado de 1964, todas elas focadas no desenvolvimento. (Vizentini, 2004, p. 134). No geral, a PEI buscou como traço comum, evitar ao máximo a política de alinhamento automático vigente na Guerra Fria, embora as oscilações dessa “autonomia” acabassem por gravitar em torno dos Estados Unidos.

Porém, a ruptura da institucionalidade democrática pelo golpe militar em 1964, apoiada também em interesses civis, interrompeu essa trajetória. O

retrocesso ocorreu nos três anos seguintes com a volta do “alinhamento automático”, porém não de maneira absoluta, quando houve um estreitamento das relações com os Estados Unidos. Período esse da triste frase pronunciada por Juracy Magalhães: “tudo que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil”. Consumado o golpe, ele ocuparia os cargos de Ministro da Justiça e das Relações Exteriores. No entanto, afora esse curto período no qual a opção universalista ficou em suspenso com poucas alterações, a opção universalista atravessou todo o regime autoritário.

A partir de 1967, com a saída de H. Castelo Branco, a política externa, aos poucos recoloca o tema do universalismo na atuação internacional do país, até ser aprofundado no governo do também ditador Ernesto Geisel (1974-1979). Com o seu “Pragmatismo Responsável” de caráter nacionalista, mas sem o aspecto mais ideológico a multilateralização se impôs como eixo central da atuação internacional do País.

Encerrado o período militar com a posse do presidente civil José Sarney, em 1985, a diplomacia do ciclo desenvolvimentista da política externa do País, com pequenas correções de rumo e de semântica, prosseguiu até 1989, quando entrou em crise. Como veremos mais adiante, será no governo F. Collor o período mais espinhoso da opção universalista, já sob a influência dos preceitos neoliberais.

2.2. Governo José Sarney (1985-1990): traços da Política Externa na Nova República.

A vitória da frente ampla contra o autoritarismo, reunida na Aliança Democrática representada pela chapa Tancredo Neves-José Sarney, no colégio eleitoral em janeiro de 1985, ocorreu após a rejeição da emenda constitucional das Diretas Já. A frustração tomou conta do cenário nacional, pois esse movimento de massa havia animado milhões de brasileiros de diferentes classes sociais, sobretudo nos grandes centros urbanos do País, pelo direito de escolher o presidente e assim influir sobre o destino político da nação. Pouco tempo antes da posse, T. Neves teve que ser hospitalizado às pressas e acabou não assumindo a presidência. Morreu em 21 de abril de 1985.

José Sarney assumiu a presidência do Brasil em março de 1985, sob fortes expectativas. Nascia a Nova República. Após 21 anos de ditadura militar, e todas as arbitrariedades cometidas nesse triste período de nossa história, tinha início o sepultamento do “entulho autoritário” no País, devolvendo aos cidadãos os plenos direitos de cidadania observados nos regimes democráticos. Pouco a pouco esses direitos foram reincorporados a vida política nacional, as liberdades públicas se restabeleceram: a de imprensa, de opinião, de organização e houve o fim da ingerência do Estado na organização sindical, entre outras.

Na composição do novo Governo, J. Sarney manteve o ministério indicado por T. Neves, sendo que muitos haviam servido ao regime militar, inclusive o

próprio J. Sarney havia sido presidente do partido de sustentação do regime autoritário, a Aliança Renovadora Nacional (Arena). Numa transição feita pelo alto, pactuada entre as elites econômica e política, J. Sarney manteve em funcionamento o Serviço Nacional de Inteligência (SNI), instituído pela ditadura para monitorar e vigiar a vida dos cidadãos.

No ano seguinte, uma reforma ministerial trouxe para o governo pessoas da confiança pessoal de J. Sarney. Alguns membros do governo destoavam do conjunto conservador. Entre eles Celso Furtado, que esteve à frente do Ministério da Cultura por alguns meses. Figura de renome internacional, emprestou seu prestígio pessoal ao novo governo. Logo no começo da ditadura, Furtado teve seus direitos políticos cassados e partiu para o exílio. No governo J. Goulart (1961-64) tinha sido um dos nomes mais importantes da área econômica.

O contexto sócio-político do Brasil e da América Latina como um todo era marcado por profunda crise econômica, às voltas com a recessão, com o desemprego em massa e com a estagnação dos investimentos externos. E por toda a década seguiria assim: baixas taxas de crescimento do PIB, aumento da exclusão social, retração da economia, entre outros, que levaram ao pífio desempenho econômico. Uma conjuntura batizada pelos economistas de “década economicamente perdida”, embora no plano social a redemocratização, a vivacidade dos movimentos sociais e a organização política por direitos de cidadania contrastassem com a grave crise na área econômica. O modelo de substituição de importações com mercado interno protegido e forte intervenção

estatal agonizava. No plano político internacional a situação não era diferente: a região encontrava-se marginalizada.

A redemocratização da América Latina e a participação popular pressionavam por mudanças. Depois de forçadamente silenciada pela ditadura militar, a cidadania estava nas ruas. A situação naquele momento sintetizada por Corrêa,

“era vasta e grande a pressão interna e externa por resultados diante dos desafios que o novo governo tinha diante de si: transformar as estruturas jurídicas e institucionais remanescentes do autoritarismo, convocar a Assembléia Nacional Constituinte, canalizar e resolver as demandas sociais e políticas recém liberadas, proceder ao ajuste econômico, enfrentar um emaranhado de problemas sócio-econômicos, que iam da pressão da dívida externa à inflação, do crescimento da pobreza absoluta ao incremento dos problemas urbanos, da crise do abastecimento ao progressivo desinvestimento que afetava a economia, dos problemas ambientais que acabariam por concentrar a atenção internacional sobre o Brasil à evidência dos problemas na área dos direitos humanos e à pressão por resolvê-los.” (1996, p. 365).

No Brasil, as esperanças da volta do crescimento econômico pareciam estar no horizonte quando o Plano Cruzado entrou em vigor em fevereiro de 1986. Um rígido congelamento dos preços e salários era a aposta do governo para estancar o processo inflacionário. Os resultados do plano duraram pouco, porém o suficiente para que o partido do governo, o PMDB e seus aliados, colhessem frutos nas eleições de novembro do mesmo ano. Fracassado o Plano, e sem condições de arcar com seus compromissos externos, em 1987 o País anunciava a moratória unilateral da dívida externa. Mesmo não imbuído de conotação

ideológica, esse gesto representou a insolvência do Brasil. A inflação daí em diante disparou, a crise social se agravou e novas tentativas de frear o processo inflacionário geraram novos planos, mas sem a credibilidade da população e dos credores.

No plano internacional, as dificuldades, restrições e constrangimentos não foram menores. Os Estados Unidos de Ronald Reagan e a Grã-Bretanha de Margareth Thatcher endureceram suas políticas para com os países subdesenvolvidos ou de industrialização tardia, também denominados em desenvolvimento. A retórica do neoliberalismo anglo-saxão acerca da reforma política, econômica e social dos Estados, com redução de funções, controle rígidos nos gastos públicos, entre outros, passaram à ordem do dia.

Tanto os Estados Unidos como Grã-Bretanha endureceram suas posições em relação aos países do Terceiro Mundo. Ocupando o espaço dos temas reivindicatórios dos anos 1960 e 1970, tais como desenvolvimento e cooperação tecnológica, novos temas se impuseram deixando os países em desenvolvimento na defensiva: narcotráfico, meio ambiente, não-proliferação de armas de destruição em massa, terrorismo, crises regionais, democracia, direitos humanos. A crise do 'terceiro-mundismo', sobretudo, pelas próprias contradições e heterogeneidade de sua composição e o enfraquecimento das ações coordenadas desses países já não surtia efeitos no plano internacional.

Esse quadro ficou ainda mais difícil para os países da periferia capitalista quando o modelo de funcionamento do multilateralismo vigente até então foi revisto pelas grandes potências. O diálogo Norte-Sul, desprestigiado pelos países

ricos, cessou de vez. Tendo como pano de fundo o acirramento da competição econômico-comercial e tecnológica de um lado, e complementada, por outro, pela retomada das negociações do GATT em 1986, com o lançamento da Rodada Uruguaia. Em resumo, os países do Norte tomaram a iniciativa de reformarem, por si só, toda a economia internacional.

Na economia internacional ressurgia o fenômeno do regionalismo, presente desde os anos 1940, mas que ficara relegado ao segundo plano nos anos 1960 e 1970, com a formação e revitalização de acordos regionais, como o processo de integração europeu a partir do Ato único em 1986. Retomado com vigor, sobretudo, pelos países desenvolvidos, o regionalismo poderia aumentar o protecionismo econômico por parte dos mercados dos países do Norte, nomeadamente Estados Unidos e Europa. Isso dificultaria ainda mais a entrada de produtos originados do Sul nesses mercados.

Nesse cenário, a política externa da administração J. Sarney manteve as diretrizes básicas do paradigma universalista e não introduziu transformações profundas na atuação internacional do País (Mello, 2000, p. 50). Quanto aos foros internacionais multilaterais, sempre que podia o Brasil utilizava-os para marcar sua discordância para com a ordem internacional vigente, destacadamente sua hierarquia e desigualdade entre os Estados. Na gestão J. Sarney, podemos identificar basicamente duas fases: a primeira ainda movida pelos temas do desenvolvimento e projeto nacional; e a segunda quando tem início a abertura econômica, simbolizada na adesão às negociações na Rodada Uruguaia, porém

sempre com uma postura ativa. Essa iniciativa era uma tentativa de influir no multilateralismo emergente.

Ao longo dos cinco anos de seu mandato presidencial, J. Sarney teve dois ministros na pasta de Relações Exteriores. O primeiro deles foi o banqueiro Olavo Setúbal, buscava uma diplomacia de resultados, defendia maior cooperação com os Estados Unidos e o afastamento das posições reivindicatórias e ideologizadas do Terceiro Mundo. O segundo foi Roberto Abreu Sodré, que permaneceu até o final do governo em março de 1990.

Na gestão de R. A. Sodré, o Itamaraty preservou relativa autonomia decisória na formulação e implementação da política externa, reafirmando as diretrizes da opção universalista. O fato de a burocracia diplomática estar afinada com o novo ministro é entendida como fator principal para a continuidade na maneira do Brasil atuar internacionalmente. Dois eixos são identificados: com os Estados Unidos a agenda compunha-se prioritariamente de temas econômicos, com ênfase nas finanças e no comércio, de caráter reativo; e outro, mais ativo com a Argentina, tinha ênfase na política e na economia (HIRST e LIMA, 1990, p. 66).

Tratando com indiferença a situação política e econômica vivida pelo País, os Estados Unidos endureceram sua política comercial gerando contenciosos, nas áreas de informática e do setor farmacêutico. E as tensões e os conflitos com os Estados Unidos se mantiveram. A Lei de Informática, sancionada em 1986, gerou a inclusão do País na lista dos países passíveis de serem atingidos por sanções comerciais previstas na super 301, e aumentou mais os atritos nas relações Brasil-

Estados Unidos. Conhecida por estabelecer sanções unilaterais aos parceiros econômicos de Washington, essa lei pode ser considerada um afronta ao multilateralismo. O Brasil acabou sofrendo retaliações no setor farmacêutico. Em suma, “o Brasil, na realidade, tinha um espaço relativamente reduzido nas preocupações norte-americanas no hemisfério”. (Correa, 1996, p. 377).

A inserção dos novos temas nas negociações da Rodada Uruguaí do GATT pelos países desenvolvidos, tais como propriedade intelectual, serviços e investimentos, opunham as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas. Desde então, temas de grande envergadura e decisivos para a ordem econômica internacional são mobilizados pelos países do Norte como contrapartida na negociação da liberalização agrícola.

A grande inovação ficou por conta do aprofundamento das relações com a América Latina e mais intensamente com a Argentina. Dado o cenário de constrangimentos e restrições, a opção pela região, era uma saída, “embora a única oportunidade diplomática mais promissora fosse concretamente identificada na ampliação das relações políticas e econômicas com a América Latina” (Mello, 2000, p. 56-7). Pensada como estratégia de inserção internacional frente aos problemas conjunturais, a integração sub-regional transformou-se numa frente ativa da diplomacia brasileira, reforçada pela não ajuda dos Estados Unidos na questão da dívida externa. Para superar a marginalização da América Latina, a cooperação mais estreita se mostrava, agora com o fim do ciclo militar e a volta da democracia, uma nova alternativa de diversificar as relações econômicas. Anos mais tarde seria criado o Mercosul.

Na agenda aberta para a América Latina, o Brasil restabeleceu relações diplomáticas com Cuba em 1986, e reivindicou o retorno da ilha à estrutura da Organização dos Estados Americanos. Também pelo Grupo de Contadora a política externa brasileira marcava presença na busca pela pacificação da América Central.

Hoje não é difícil identificarmos a importância das relações diplomáticas entre Brasil e Argentina na reformulação de todo o relacionamento entre ambos os países, até então quase que voltados de costas um ao outro. E nesse aspecto, a área de segurança, e mais precisamente de cooperação nuclear, foi decisiva. Assim como a Resolução 41/11 da ONU de 27/10/1986 instituindo a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul.

Outras regiões do globo foram trabalhadas pela diplomacia no governo J. Sarney. A rápida expansão econômica da Ásia, tendo à frente o Japão, abriu novas parcerias. Na década de 1980, enquanto todas as demais áreas do mundo apresentavam nulos ou baixíssimos índices de crescimento, como a maior parte da América Latina, a Ásia do Leste exibiu suas altas taxas de crescimento do PIB. A China estabeleceu com o País uma parceria estratégica envolvendo o setor espacial. Além da retomada da política externa africana e novos contatos no Oriente Médio.

De acordo com alguns estudiosos (Fonseca 1998; Mello, 2000; Cervo; 2001), as mudanças mais profundas na orientação externa viriam no governo Collor de Mello (1990-1992), quando se repôs, de modo subalterno, o eixo central nas relações com Washington, visando atrair apoio para suas reformas políticas e

econômicas. Assim, os traços mais centrais inseridos pela Política Externa Independente na atuação internacional do País, acabaram por influenciar o Pragmatismo Responsável e seguiram presentes até o final dos anos 1980, quando saíam temporariamente da cena.

2.2. Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992): conformismo e regressão.

Em 1989, nas primeiras eleições totalmente livres desde 1961, F. Collor, apoiado numa plataforma supostamente modernizadora, saiu vitorioso. Era a primeira vez que o presidente seria escolhido em dois turnos após a promulgação da Constituição em 1988. O Brasil praticamente se dividiu em torno das duas plataformas: de um lado Lula, aglutinando as forças progressistas e assumindo os temas mais candentes da conjuntura do País, inclusive a suspensão do pagamento da dívida externa; do outro, estava F. Collor, que aglutinou as forças conservadoras e o apoio da grande imprensa. Dias antes do segundo turno, uma pequena margem de diferença nas pesquisas eleitorais acirrava ainda mais a disputa, praticamente às vésperas das eleições.

Fernando Collor de Mello apresentou-se como candidato enérgico, disposto a renovar os costumes políticos da nação e cheio de vontade para “caçar os

marajás”. Qualificava-se como apolítico, sem acordos prévios, e bradava: sua única base de sustentação seria os descamisados. Sabemos, não era bem assim.

O historiador J.M. Carvalho em sua obra sobre a cidadania brasileira, resume bem o perfil desse ‘neo-político’:

“Político embora vinculado às elites políticas mais tradicionais do país, apresentou-se como um “messias” salvador desvinculado dos vícios dos velhos políticos. Baseou sua campanha no combate aos políticos tradicionais e à corrupção do governo. [...] as eleições diretas, aguardadas como salvação nacional, resultaram na escolha de um presidente despreparado, autoritário, messiânico e sem apoio político do Congresso.” (2001, p. 203-4).

Uma das primeiras medidas econômicas de seu governo abateu-se sobre o País com o efeito arrasador de uma bomba: o Plano Collor, conduzido pelas autoridades econômicas sob o comando da ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello, bloqueou os depósitos bancários, para desespero de empresários e trabalhadores. De maneira convincente, seu governo levaria adiante as reformas orientadas para e pelo mercado.

A crise econômica persistia e a inflação estava fora de controle: no último mês do governo J. Sarney passava de 80%. Num cenário de inflação galopante, mais de uma década de estagnação da economia e empobrecimento generalizado, a política econômica introduziu de maneira brusca as privatizações, a desregulamentação e abertura comercial, entre outros pontos preconizados pelo chamado “modelo neoliberal” ou “Consenso de Washington”, na expressão

cunhada por J. Willianson, seu formulador mais conhecido. A abertura unilateral do mercado interno sem exigir nenhuma contrapartida, no momento em que a Rodada Urugui ainda estava sendo negociada. Isso debilitou a posição negociadora do País, visto que nenhuma compensação fora exigida ou se quer cogitada.

Apesar das tristes lembranças de seu governo para o País, a política externa do Governo F. Collor de Mello não tem sido objeto de muitos estudos em nossas universidades e centros de pesquisas voltados às Relações Internacionais. A atuação internacional desse governo rompeu com os conceitos centrais de independência, autonomia e universalismo que pautaram a atuação externa do Brasil (Mello, 2000), desde meados do século XX.

A nova percepção dos formuladores da política externa, marcadamente liberal –mais precisamente neoliberal-, expressou-se com certa passividade e as possibilidades pareciam mais inibidoras. A vinculação entre política externa e possibilidades de desenvolvimento, tema chave da atuação externa do Brasil, voltou ao centro dos debates sob nova roupagem. Porém, esta nova inserção internacional, segundo seus críticos (Fiori, 1999; Batista Jr., 2001), se daria pela subordinação e sem a preocupação ao menos de esboço de um projeto, para não dizer nacional, mais bem elaborado. O pragmatismo imediatista ocupou a cena.

O Ministro das Relações Exteriores Francisco Rezek abandonou as diretrizes da opção universalista e repôs o alinhamento com os Estado Unidos, sinalizando uma subordinação a Washington. Isso abriu um capítulo sobre até que ponto o próprio Itamaraty teria ou não participado da formulação e implementação

desta política. Alguns autores consideram que coube ao Itamaraty, ou talvez a setores dele, resistir a essas rupturas bruscas e tentar minimizar-lhe os efeitos. (Batista, 1992; Mello, 2000, Vizentini, 2003).

De maneira crítica e direta, o embaixador P.N. Batista considerou um retrocesso a política externa do Governo F. Collor (1990-92). Em um artigo bem acurado, o autor resumiu o núcleo da atuação internacional nesse período:

“o ponto de partida de Collor foi o desejo de mudança, a intenção declarada de reexaminar os pressupostos do modelo de desenvolvimento brasileiro e da política externa que lhe dava apoio. Com seu estilo impulsivo e voluntarista, ansioso por resultados imediatos...[...] p. 108... “O programa de Collor nada mais seria, contudo, do que a aplicação ao caso brasileiro da filosofia ultra-liberal consolidada no chamado *Washington Consensus* ... O ‘consenso’ entende ser fundamental que as economias latino-americanas, do Rio Grande à Terra do Fogo, se deixem submeter inteiramente às forças de mercado, através não apenas de um emagrecimento desejável do Estado mas da sua redução a um Estado-mínimo.” (1992, p. 108).

E sobre a visão de mundo do presidente, avaliou ter sido apressada e conformista:

“o ex-presidente, como seus colegas latino-americanos, trabalharia com uma visão unipolar do mundo, com a emergência de uma ‘nova ordem internacional’ que Washington estaria em condições não só de impor mas também de garantir, em virtude da vitória na guerra fria. Confundiu força militar com força econômica, enxergando tendência a unipolaridade onde se caminha para a multipolaridade, fortaleza onde havia sinais de fraqueza.” (idem, p.111).

Mesmo determinado a seguir os passos da única superpotência, F. Collor inesperadamente não apoiou a Guerra do Golfo Pérsico (1991), ao contrário de nossa vizinha, Argentina. O presidente Carlos Menem até mesmo enviou para área do conflito duas fragatas, numa demonstração mais que de apoio, de adesão quase incondicional aos ditames da política externa dos Estados Unidos.

A situação política do presidente tornou-se crítica em 1992. Em franco desgaste perante a opinião pública, devido às suspeitas de corrupção no governo, F. Collor convidou, em abril de 1992, um grupo de “notáveis” para diversos cargos no governo. Celso Lafer assumiu a pasta de Relações Exteriores. Teve início uma segunda fase da política externa na gestão de Collor.

Novamente o paradigma universalista, um dos componentes do “acervo diplomático do país” voltou a ocupar o eixo central na visão da política externa brasileira. Agora, o multilateralismo e o estabelecimento de relações com vários pólos, em linguagem tecnocrática autodenominada “global trader”, passaria a ser a nova condição do Brasil no mundo. Mais ainda, Mello considera que a gestão Lafer seria a que levou à transformação no modo como o Itamaraty reformulou sua atitude diante dos assuntos mundiais (2000). Incorporando à agenda, após um processo de ajuste, temas como direitos humanos, ambiente e proliferação nuclear, entre outros, presentes na divisão feita por Lafer e Fonseca Jr. dos estudos de Relações Internacionais em três grandes áreas: estratégico-militar, econômico e dos valores (1994).

No tema ambiental é preciso registrar sua incorporação mais enfática à política externa do País ainda no governo J. Sarney. A gestão F. Collor auferiu

mais destaque na área em função da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92, quando o presidente, na condição de anfitrião, aproveitou os esforços da diplomacia ambiental e o prestígio da cúpula, que contou com mais de cem chefes de Estados.

Uma nova visão do cenário internacional se apresentava, ainda que sem condições de reverter as principais ações do governo na política externa, sobretudo a submissão aos Estados Unidos (Batista, 1992). Concebida e entendida como inevitável, a globalização econômica apresentava-se como a redentora de um país que não crescia o suficiente há mais de uma década.

No entanto, não cabe à gestão Lafer todas as mudanças em nossa agenda externa. Em determinada altura dos acontecimentos, o governo Collor se daria conta – com boa parte do jogo jogado – (e isso pode ser estendido à gestão de Cardoso) de que as concessões não resultaram em contrapartidas substantivas. Na época, o presidente Collor chegou a criticar publicamente a falta de ajuda e o descaso por parte dos países ricos com as aspirações do Brasil, declarando que ninguém ajudava, numa clara referência aos países desenvolvidos, marcadamente aos Estados Unidos.

No conjunto, o tema da integração regional e sub-regional prosseguiu como um dos eixos da Política Externa dos anos 1990. No caso do Mercosul, as motivações tanto brasileiras como argentinas, diferentemente da fase de cooperação entre os dois Países, centraram-se mais nos aspectos comerciais e nas possibilidades de obterem vantagens nesta área. Nos anos seguintes à posse de Collor no Brasil e à de Carlos S. Menem na Argentina, a proposta original

acabou sofrendo mudanças radicais: o processo de integração passou a ser instrumentalizado e confinado ao comércio de bens e serviços (Arbilla, 2000). Somente com o afastamento de F. Collor da presidência e com sua posterior renúncia em fins de 1992, houve uma breve interrupção de fato dos princípios do neoliberalismo aplicados à política externa brasileira.

2.3. Governo Itamar Franco (1992-1994): interregno neoliberal

Quando o vice Itamar Franco assumiu a presidência em outubro de 1992, sua legitimidade fora questionada e o clima político era muito tenso. Enquanto F. Collor foi presidente, I. Franco permaneceu marginalizado ou teve discreta presença na gestão corrupta que se encerrava. Apresentou-se tributário de uma trajetória nacionalista, discursou a favor do projeto nacional de desenvolvimento, porém as privatizações, mesmo tendo diminuído seu ritmo, prosseguiram.

Para compor seu governo buscou construir ampla participação dos diversos partidos, opção rejeitada pelo PT, maior partido de oposição e com a ampla mobilização social. Lula e seu partido não aceitaram cargos no novo governo por entender que isso comprometeria sua atuação no cenário nacional. A única a aceitar o 'chamamento' de I. Franco fora Luiza Erundina. Ex-prefeita de São Paulo, Erundina recebeu punição do partido e, anos depois, deixou o PT. O mesmo não aconteceu com o PSDB, fundado quatro anos antes. Os tucanos

assumiram diversas pastas, com destaque para Fernando Henrique Cardoso que veio a ocupar primeiro o Ministério das Relações Exteriores e em seguida o da Fazenda. A presença de F. H. Cardoso era tão difundida pela grande imprensa que se chegou a falar em “primeiro ministro”, tamanha era sua influência sobre o presidente I. Franco.

F.H. Cardoso trabalhou com os princípios norteadores da política externa brasileira e buscou o aprofundamento dos novos temas. Mas sua rápida passagem pelo ministério, aproximadamente sete meses, não alterou os rumos até então imprimidos à pasta. Mas Cardoso acabou mais projetado como ministro da Fazenda.

Na política econômica, as privatizações, ainda que num ritmo mais lento que as de F. Collor, permaneceram. Mas seu grande feito ficou por conta do Plano Real (1994), despertando grande entusiasmo na população. Parecia que o ‘imposto inflacionário’ estava com os dias contados. A estabilidade proporcionada pelo novo Plano deu a I. Franco muita credibilidade e, possibilitou ao País restabelecer suas contas e renegociar suas dívidas com os credores internacionais, e também com o Fundo Monetário Internacional, depois de tantas tentativas em vão.

Na política externa, Celso Amorim, diplomata de carreira e identificado com a diplomacia do desenvolvimento e com o núcleo nacionalista do Itamaraty, substituiu F.H. Cardoso. Nesse contexto, as negociações finais do Mercosul minimizaram temporariamente sua ênfase comercial e assumiram contornos mais políticos. Assim a integração passou a ser tratada de fato como uma plataforma de

inserção da região num cenário internacional em rápida transformação, posto que a “reafirmação do Mercosul não constitui uma opção exclusiva da política externa brasileira”. (Melo, 2000, p. 178). Isto porque, no entendimento de Mello, “a integração sub-regional é o seu eixo central, mas entendida como plataforma para uma inserção global, e especialmente como ‘reserva de autonomia’ para um ‘global player’”. (idem, p. 178-9).

Sob pressão dos Estados Unidos na região em termos econômicos e comerciais, ainda com o Mercosul na fase final das negociações em 1993, o Brasil lançou a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), reforçando e renovando a prioridade da região na política externa do País. A iniciativa fora interpretada como uma reação à constituição do NAFTA – Estados Unidos, Canadá e México, prevista para 1º de janeiro de 1994. Em dezembro desse ano, Itamar Franco participaria, juntamente com o presidente eleito, F.H. Cardoso, da Cúpula de Miami, convocada pelos Estados Unidos para tratar da proposta de uma zona de livre comércio no continente.

Também merece ser mencionada a formalização da pretensão do Brasil em ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança, numa clara referência à necessidade de adequar o órgão à nova realidade internacional, entendida agora como sendo multipolar. O entendimento era o de que:

“ao incorporar as reivindicações do G-15 de forma explícita no seu discurso, o Brasil certamente se qualificava como um representante do Terceiro Mundo numa eventual reforma do CS. Mas o que a posição brasileira revelava, sobretudo, era a percepção de que a pol. Externa tinha de projetar-se ativamente no novo cenário internacional, sem alianças exclusivas e sem ingenuidade em relação às proclamadas vantagens da globalização” (Canani, 2004, p. 54).

Fazendo jus à opção universalista, o governo I. Franco estabeleceu relações mais estreitas com os países de língua portuguesa e, criando uma comunidade entre esses países. Trabalhou bastante junto aos organismos multilaterais, a fim de conseguir mais espaço para o desenvolvimento do País. No Mercosul firmou o Protocolo de Ouro Preto em dezembro de 1994, que estabeleceu a personalidade jurídica internacional do acordo. E por último, também marcou presença nas relações com Ásia e Oriente Médio. No tema da segurança, o país atuou em sete missões de paz da ONU e estabeleceu a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, além do projeto Sistema de Vigilância da Amazônia para monitorar o espaço aéreo amazônico. Projeto esse que chegou a ser objeto de uma CPI. Anos mais tarde, a pressão dos Estados Unidos para que a empresa norte-americana Raytheon vencesse a concorrência veio a público.

A diplomacia do governo I. Franco superou, competentemente, grande parte do momento de regressão do paradigma universalista sob os auspícios do Consenso de Washington da administração F. Collor entre 1990 e começo de 1992. A política externa do governo F. Collor, de alinhamento aos Estados Unidos, mantida nos primeiros meses do governo Itamar Franco, acabou sendo amenizada ao final de seu mandato, quando retornou aos eixos consagrados no paradigma da multilateralização da política externa brasileira. Para a gestão de F. H. Cardoso, parecia que a diplomacia do País estava prestes a vivenciar um salto qualitativo.

Vivo dizendo: globalização não é um valor, não é algo que você queira. Existe. E precisa de controles, porque está indo para um caminho perigoso. [...] A crítica da globalização tem que ser global. E essa crítica faço sempre que posso. Há essa acusação ridícula, contra a qual me rebelo sempre, de 'neoliberalismo'. Você é a favor de neoliberalismo? A favor de quê?

F.H. Cardoso, 1998.

*Aos olhos mortais comuns, o governo FHC é um completo êxito. Para o próprio presidente, sua entourage, seus aliados, seus aficcionados, e também para a chamada 'comunidade financeira internacional', ele deve ser o melhor já havido nestas terras
brasílicas.*

Francisco de Oliveira, 1998.

Capítulo 3:

A Política externa brasileira na gestão Cardoso:

O sonho renovado do primeiro mundo?

A atuação internacional da gestão F.H. Cardoso pautou-se por um ativismo moderado, fundamentado numa concepção muito estreita das oportunidades reais do País no sistema internacional em formação. Ao assumir a presidência da República, mostrou-se disposto a reformar o Estado brasileiro e enterrar de uma vez por todas a 'Era Vargas'. Livrando o País do fardo estatista do passado e inserindo-o na era da globalização – em suas palavras – 'novo renascimento', estaríamos sintonizados com este novo momento da humanidade. Parecia ter chegado a hora da convergência entre as nações.

Sabemos não ter sido novidade da gestão F.H. Cardoso a transformação do tema da reforma do Estado em assunto do dia, presente no debate político nacional desde meados dos anos 1980. Nas palavras do presidente Cardoso: “a globalização significa que as variáveis externas passaram a ter influência acrescida nas agendas domésticas, reduzindo o espaço disponível para as escolhas nacionais.” (1996a). Pela abrangência da observação não é difícil

percebermos, como de uma hora para outra, as relações entre interno/externo parecem abolidas da ação política. É também implícito o discurso do enfraquecimento do Estado-nação pela globalização, tão presente nas abordagens do senso comum acerca deste assunto.

Crítico desde a primeira hora da candidatura, e também depois do governo F.H. Cardoso, o cientista político J. L. Fiori formulou, em artigo publicado dias depois do lançamento do Plano Real¹⁸, qual seria o seu maior significado político e, de fato, o que representaria para a vida política da nação a vitória eleitoral do projeto liderado por Cardoso. Para o autor, o candidato Cardoso não estava em conflito com o Cardoso intelectual no que dizia respeito à interpretação do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. A noção de capitalismo associado e dependente de elaborações teóricas, base de sua plataforma política, assentava-se na aliança conservadora PSDB-PFL:

“o Plano Real não foi concebido para eleger FHC; FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial.” (Fiori, 1994).

Os preceitos do Consenso de Washington conformaram a espinha dorsal do Plano Real: privatizações de empresas estatais, desregulamentação dos mercados de capitais e de trabalho e abertura comercial. Assim, as reformas

¹⁸ Ainda durante as eleições, na semana seguinte, F.H. Cardoso respondeu ao autor com um artigo intitulado: Reforma e imaginação. *Folha de S. Paulo*, 10 jul. 1994.

neoliberais e seus desastres sociais precisavam ser entendidos pelos cidadãos “como sendo transitórios ou necessários em nome de um bem maior e de longo prazo” (Fiori, 1994).

A opção da política econômica adotada na gestão Cardoso centrou-se na aposta de ser o ‘mercado’ em si capaz de sanar os problemas mais graves da nação. Isso nos conduz a uma questão central para o entendimento da diplomacia desse governo: com qual concepção de Estado ele operou? O resultado dessa estratégia parece ter sido a captura do Estado intervencionista que, uma vez ‘reformado’, passou a desenvolver a lógica *Estado normal*, isto é, pouco compromissada com os interesses nacionais. De acordo com Cervo (2002), este Estado transfigurado aparece como:

“invenção latino-americana dos anos noventa [...] aspiraram ser *normais* os governos latino-americanos que se instalaram em 1989-90 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 as funções da infância social.” (Cervo, 2002).

Será com esta lógica de subserviência, presente na maneira de conceber o ‘novo Estado’, que a administração F.H. Cardoso operará ao longo dos seus oito anos. Priorizaremos alguns dos temas chaves da agenda externa brasileira mais

significativos à luz da trajetória contemporânea da atuação internacional do País nessa gestão.

Para o presidente F.H. Cardoso era tempo de “atualizar nosso discurso e nossa ação externa, levando em conta as mudanças no sistema internacional e o novo consenso interno em relação aos nossos objetivos” e “aposentar os velhos dilemas ideológicos”¹⁹. Objetivamente isso significava abandonar o discurso ‘terceiro-mundismo’, alterar o comportamento da diplomacia brasileira e participar ativamente junto aos organismos multilaterais da elaboração das regras e normas, como “o melhor tabuleiro” (Lafer, 2000) para a atuação do País.

3.1. Estado brasileiro, globalização e multilateralismo

A agenda da política externa brasileira da gestão Cardoso operou com os temas presentes na atuação internacional do País há mais de dez anos: reforma do sistema onusiano, fortalecimento do multilateralismo, integração regional e a importância de se constituir vínculos com outros países intermediários. Esses temas se processaram num cenário marcado pela arbitrariedade e pelo acirramento da vontade hegemônica dos Estados Unidos e de seu poder quase incontestável (Lima, 2005) e serão tratados com mais ou menos entusiasmo pela gestão F.H. Cardoso a partir do conceito central escolhido para referenciar essa

¹⁹ Discurso de posse, 1º. Jan. 1995. Disponível em www.planalto.gov.br

atuação: o de “autonomia pela participação”. Expressão cunhada pelo embaixador G. Fonseca Jr.(1998) para definir a necessidade do País mudar sua atitude na condução da política externa, dando novo sentido a autonomia. Essa “adaptação criativa”, segundo Lafer (2004) exigia uma nova lógica: mudar o comportamento de reticente, recusa da participação na elaboração normativa das novas e velhas instituições, entrando em consonância com os “regimes internacionais”.

Assim, a administração F.H. Cardoso prosseguiu o caminho de renovação da atuação do Brasil no sistema internacional, ou seja, uma estratégia de reclamar mais espaço de dentro destes núcleos de poder. Com o diplomata Luis Felipe Lampreia à frente do Itamaraty (1995-2001), esta opção da “autonomia pela integração” teria se desenrolado visando atrair para o país os fatores capazes de contribuir com nosso desenvolvimento econômico, reforçando um dos eixos de nossa diplomacia.

Nessa lógica de atuação pela “participação”, Pinheiro (2000) chama atenção para um ponto, nem sempre muito destacado, entre a vontade de participar e os interesses nacionais:

“e, principalmente, no fato de que, embora na prática se adote essa estratégia, no discurso a política externa brasileira contemporânea vem sendo apresentada como tributária de uma concepção que se move apenas pelos princípios da cooperação e não pelos interesses.” (2000, p. 320).

Essa concepção de política externa – a vertente da credibilidade – mira seu foco de fora pra dentro e a globalização é encarada como parâmetro supremo

para a ação no cenário internacional, “seus benefícios só podem ser alcançados pelas reformas internas que expandam a economia de mercado e promovam a concorrência internacional.” (Lima, 2005, p. 33-4). Na busca de parecer confiável e promover a imagem internacional do País como sereno, responsável, respeitador dos compromissos assumidos, temos na gestão Cardoso uma política externa do ‘bom comportamento’ ou, na linguagem dos que estão em fase de alfabetização, daqueles que fazem a lição de casa seguindo a cartilha.

Vista como uma grande inovação de seu governo, o presidente Cardoso apostará em sua imagem pessoal como meio de ‘divulgar’ o Brasil. Importa registrar a participação direta do executivo nos moldes da denominada diplomacia presidencial²⁰ na concepção da política externa. Sem entrarmos no mérito e na necessidade de cada uma das viagens internacionais por ele realizada, que valeram a observação do senso comum de um ‘presidente que viaja muito’, o fato é que F.H. Cardoso usou deste estratagema para pousar ao lado de dirigentes internacionais, como o então presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, ou marcar presença nas reuniões da “Terceira Via” em que participou. Mas nem sempre é possível evitar situações constrangedoras, como a ter recebido saudação equivocada do presidente francês Jaques Chirac que confundiu o Brasil com outro país latino-americano, em encontro na Guiana Francesa em 1999.

²⁰ “O governo Fernando Henrique Cardoso colocou em grande e inédita evidência a diplomacia presidencial no Brasil. [...] foi a combinação feliz de, por um lado, um maior poder nacional do país, graças à estabilização e aos atrativos representados pelas suas dimensões econômicas, incluindo sua participação no Mercosul e pela abertura de sua economia; e, de outro, a vocação e a disposição pessoais do Presidente para protagonizar uma diplomacia presidencial no estilo hoje consagrado pelas melhores lideranças mundiais.”, DANESE, S. A Diplomacia presidencial na política externa brasileira. *Carta Internacional*, n. 72, 1999b, p. 9. Ver do mesmo autor *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999a.

A adesão ao regime de não-proliferação em 1998, tema pendente há trinta anos na agenda de segurança do País, é um dos símbolos da ‘autonomia pela participação’ na gestão F.H. Cardoso. Quando o Tratado de Não-Proliferação (TNP) nuclear, dispondo sobre o uso e a transferência de tecnologias sensíveis, fora apresentado pelas superpotências – Estados Unidos e União Soviética – nas Nações Unidas (1968), assiná-lo levaria, na expressão consagrada pelo diplomata Araújo Castro, ao “congelamento de poder” mundial. A recusa também servia para denunciar o privilégio de uns poucos Estados dispor desses recursos, acentuando a crítica à hierarquia presente no sistema internacional.

No entanto, a protelação da decisão de tornar-se parte do TNP não impediu o Brasil de assumir outros compromissos na pesquisa nuclear, como o acordo firmado entre Brasil e Argentina, sob supervisão da Agência Internacional de Energia Atômica (ONU), renunciando ao uso não-pacífico desta tecnologia. A Constituição de 1988 só permite o uso pacífico. Adiar a assinatura era uma forma, ao menos depois da promulgação da Constituição, de denunciar este privilégio das potências.

O compromisso com outros temas globais, como o meio-ambiente e os direitos humanos, tiveram a participação do País. Nessas áreas merecem registro a ratificação do Protocolo de Quioto sobre mudanças climáticas e o Tribunal Penal Internacional Permanente (TPIP). Na discussão sobre a relação desses temas ditos globais, sobretudo no caso do TPIP e a ordem internacional contemporânea, cabe ressaltar que há diversas contradições acerca da viabilidade de se falar em

nome da humanidade de maneira genérica, como na concepção da democracia global difundida pelos liberais-internacionalistas.²¹

Em clima de 'democracia global', o presidente F.H. Cardoso emprega ordem internacional como sinônimo de globalização para se referir à realidade internacional. Posto que inevitável, "queiramos ou não, a globalização econômica é uma nova ordem internacional. Precisamos aceitar este fato com sentido de realismo; do contrário, nossas ações estarão destituídas de qualquer impacto efetivo. Isto não significa inércia política, mas uma perspectiva inteiramente nova sobre as formas de agir na cena internacional"²². Diante desse fenômeno inevitável, compete ao País, com habilidade e competência, extrair o máximo de oportunidades e realizações. (Lafer e Fonseca, 1994).

O tratamento dado pelo presidente F.H. Cardoso ao tema da globalização não apresentava muita precisão conceitual; enquanto no primeiro mandato a idéia de inevitabilidade, de futuro inescapável e de "novo renascimento", sempre num tom positivo e otimista, era empregada para referir-se ao mundo contemporâneo, no segundo, percebe-se certa mudança quanto às supostas vantagens desse fenômeno e sua simetria é mais realçada, sem abandonar, contudo, a idéia da inevitabilidade de sua ocorrência histórica.

Dentre os diversos momentos em que o presidente Cardoso discorreu mais demoradamente sobre a problemática envolvendo a globalização merece

²¹ Ver VELASCO E CRUZ, S. Democracia e ordem internacional: reflexões a partir de um país grande semiperiférico. Unicamp: IFCH, mar. 2002a. Coleção Primeira Versão, n. 103.

²² CARDOSO, F.H. Consequências sociais da globalização. Nova Délhi, Índia, 27 jan. 1996a. Todos os discursos, conferências, palestras, artigos dos oito anos de mandato de F.H. Cardoso podem ser consultados na página do Instituto Fernando Henrique Cardoso: www.ifhc.org.br e também na página da Presidência da República: www.planalto.gov.br.

destaque três conferências proferidas em 1996: na Índia, em janeiro, no Colégio do México, em fevereiro e na África do Sul, em novembro. Sem o devido cuidado, temos a sensação de se tratar de uma leitura acurada do ordenamento internacional e, por isso, a impressão de estarmos diante de uma maneira convincente de ver o mundo. Nos textos dessas conferências, nos deparamos com uma severa crítica às assimetrias no sistema internacional, na insistência de uma multipolaridade e na crítica ao movimento de capital sem controles, como a face negativa da globalização. Mas não foi o que se passou.

As três primeiras conferências são muito próximas nos temas arrolados, na análise, no conteúdo apresentado e na conclusão, e não menos importante as ambigüidades contidas nelas, assim

“seja como for, no entender de Cardoso a globalização nos projeta no limiar de uma nova era. [...]. Quando o examinamos de perto, notamos facilmente que o discurso de Cardoso é repleto de ambigüidades.” (Velasco, 1999, p. 233).

Feita essa observação, Velasco completa sua análise abordando o fenômeno da globalização a partir do prisma da economia política internacional, em que os Estados e mercados ainda contam na realidade do poder mundial e a globalização não é encarada como algo que aparece do nada e fora da geopolítica contemporânea:

“A globalização, a liberalização de bens e serviços, as cadeias produtivas globais e os fluxos financeiros instantâneos – esses fenômenos não surgem espontaneamente, como propriedades emergentes da economia capitalista. Em grande medida, eles são resultados de decisões e de políticas estatais. E não de quaisquer Estados: de um pequeno número deles, dentre os quais sobressai o Estado norte-americano.” (idem, p. 241).

Também crítico a essa inevitabilidade da globalização, Fiori (2000), assinala que o realismo mencionado não deve ser confundido com um empenho na realização dos interesses nacionais. Ao contrário, parecem escamotear uma adesão passiva à nova ordem internacional, além de assinalarem uma visão equivocada do debate envolvendo o mundo pós-Guerra Fria. J.L. Fiori considera esse suposto realismo leitura equivocada da realidade internacional:

“está levando até suas últimas conseqüências um projeto de inserção internacional e de transnacionalização radical de nossos centros de decisão e das estruturas econômicas brasileiras, com base num diagnóstico, que consideram realista, das tendências do capitalismo contemporâneo. Leis que seriam inapeláveis e incontornáveis para um país situado na periferia da nova ordem global.” (2000, p. 22).

Assim, o *Estado normal* procura realizar acima de tudo seus interesses, econômicos e comerciais, deixando para os que possuem “excedentes de poder” a condução das grandes questões do sistema internacional. Submisso, este tipo de postura não entra pra valer nas grandes decisões que sempre envolvem posicionamento e definição de interesses nacionais. Ajuda na elaboração das

regras e normas, mas sem buscar real coordenação com outras potências intermediárias²³, ficando apenas no diálogo.

Ainda no governo de Itamar Franco, em 1994, no debate sobre a reforma do sistema onusiano, o País apresentou formalmente sua pretensão em ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança, ainda que sem poder de veto. A gestão Cardoso não dedicou muita energia para defender essa posição. Como um candidato “não-insistente”, conduziu a questão quase como uma discussão técnica.

3.2. O entorno geográfico: América do Sul e o Mercosul

A gestão F.H. Cardoso manteve o Mercosul como uma das prioridades da política externa brasileira. Desde os tempos em que esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores, Cardoso se posicionava favorável à construção do Mercosul. Sua posição sobre o processo de integração era de que a experiência do Mercosul pudesse auxiliar na promoção de vínculos mais estreitos com os

²³ De acordo com LIMA (2005), no plano global, a identidade do Brasil, ao lado do México, Índia, África do Sul, entre outros, aparece sob diversas denominações, variando conforme o contexto geopolítico: desde a Guerra Fria (1947-1989) à globalização, os conceitos de países intermediários, mercados emergentes, semi-periféricos, grandes países da periferia, variam de acordo com seu conteúdo, ora mais político, ora mais econômico, e tentam dar conta desse grupo de nações. Para cada uma delas há um conjunto de valores, representações e componentes e três características são identificadas: capacidades materiais, uma medida de auto-proteção e o reconhecimento dos outros Estados, em especial as grandes potências. O esforço para estabelecer entre os países acima elementos de identidade tanto no campo político quanto na economia global não é consensual na literatura de Relações Internacionais.

demais países da América do Sul, consolidando um espaço onde o Brasil, pelas suas dimensões econômicas, territoriais, demográficas, entre outras, tinha mais condições de exercer o papel de coordenador, ou algo assim, posto que o presidente Cardoso sempre se esquivava do uso de termos como liderança ou hegemonia.

Para ele, o Brasil deveria liderar a América do Sul, mas sem ser hegemônico. Situação peculiar essa, pois como separar esses dois conceitos? A respeito da integração, o presidente F.H. Cardoso declarava:

“eu nunca acreditei na possibilidade de integração latino-americana e muito menos caribenha. Não dá. Então, na minha visão, o nosso espaço histórico-geográfico é a América do Sul. [...] o espaço que nós temos que organizar é esse aqui.” (Sallum Jr., 1997, p. 25).

Na presidência reafirmou sua preferência em estreitar as relações com a América do Sul. A realização da 1ª Cúpula Sul-Americana no final de agosto de 2000, em Brasília, debateu, além dos temas econômicos e comerciais, propostas para a integração física entre os 12 países do subcontinente presentes.

No mesmo momento em que tomava posse como presidente do País, o Mercosul entrou em vigor. A face mais trabalhada do acordo regional foi a econômica-comercial. As relações entre Brasil e Argentina foram bem entre 1995-1998, com aumento do comércio bilateral e superávit a favor de Buenos Aires. O choque veio com a desvalorização do Real em janeiro de 1999, recorrendo a Argentina a medidas protecionistas.

Muitas das dificuldades vividas pelo Mercosul podem ser explicadas pela maneira que cada uma das duas políticas externas concebe o processo de integração. Para a Argentina de Carlos Menem e seu alinhamento à política de Washington –expressas pelas “relações carnavais”-, o Mercosul basicamente era encarado como mais um espaço para suas mercadorias. A política externa brasileira mantinha no horizonte a dimensão política do acordo, considerado “reserva de autonomia” para o País. (Mello, 2000).

O governo brasileiro apesar de deixar, na maior parte do tempo, o Mercosul em “banho maria”, e sem se empenhar no aprofundamento do processo integrador, manteve-o como uma das prioridades da sua política externa. A agenda pendente, considerando os objetivos no Tratado de Assunção (1991), possui como desafios a coordenação de políticas macroeconômicas, a livre circulação de capitais, pessoas e mercadorias, implicando, por exemplo, na discussão de moeda única e instituição de órgãos supranacionais. Além da assimetria presente entre os quatro países membros.

Na avaliação de Lampreia, que ajuda a reforçar a prioridade do Mercosul na agenda externa do país, se destaca a “autonomia pela integração”,

“embora, por um lado, signifique efetivamente alguma perda de autonomia, por outro, o Mercosul aumenta nossa capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na elaboração de regimes e normas internacionais de importância essencial para o Brasil” (1999, p. 12).

Entre as poucas inovações até o momento, merece registro a criação da cláusula democrática motivada pela crise política no Paraguai em 1996. Ela prevê, em caso de ruptura democrática, a suspensão automática do Estado membro, consolidada dois anos depois pelo Protocolo de Ushuaia.

Em suma, com todas as suas crises e “relançamentos” podemos pensar que o Mercosul, para usar uma analogia literária, vem vivendo uma vida severina: árdua, dura e com poucos momentos de alegria. O ponto central dos impasses do Mercosul parece mesmo ser, como analisaremos mais à frente, a ausência de uma orientação estratégica para a integração sub-regional.

No âmbito regional, a política externa da gestão Cardoso teve êxito ao atuar como mediadora no conflito fronteiriço entre Peru-Ecuador em 1996. O mesmo não aconteceu no conflito colombiano que envolvem de um lado, o Estado colombiano e, de outro, os grupos guerrilheiros, como as Farcs e ELN, entre outros, além dos grupos paramilitares. Neste caso, o Brasil não buscou uma atuação ativa. A violência na Colômbia, país com o qual o Brasil faz fronteira, exige constante vigilância por parte do País, dado o potencial de risco do conflito transbordar para o lado brasileiro. Mas fundamentalmente em termos geopolíticos é a presença sistemática dos Estados Unidos na questão.

O maior desgaste da diplomacia brasileira na região ficou por conta da defesa do terceiro mandato do presidente Alberto Fujimori do Peru, em 2000. Distorcendo o princípio histórico da diplomacia do País, que dispõe sobre a ingerência nos assuntos internos de terceiros, o Brasil mobilizou outros países da região na defesa da legitimidade do mandato de Fujimori perante a OEA que,

meses depois, sob fortes acusações de corrupção e violação de direitos humanos, renunciou e partiu para o exílio no Japão. Uma grave omissão da política externa brasileira, ainda mais se considerarmos a idéia de se firmar como um ator chave.

3.3. Alca, Estados Unidos e União Européia.

As relações do Brasil com os grandes centros de poder mundial não foram marcadas pelo enfrentamento nem por críticas contundentes, apesar de alguns momentos de desacordo com posições específicas e bem pontuais presentes, sobretudo nos discursos e conferências do presidente F.H. Cardoso, visto que a diplomacia Cardoso aderiu à “corrente política hegemônica da cena mundial” (Lins da Silva, 2002, p. 298).

As relações com os Estados Unidos, no geral, se deram nos moldes da política externa da credibilidade, buscando a confiança de Washington e minimizando ao máximo os possíveis conflitos com a superpotência. Seria redundante afirmar ser de crucial importância para o País manter boas relações com os Estados Unidos, mas isso sem deixar de reivindicar o direito legítimo de defender os interesses nacionais do Brasil.

Em todas as suas dimensões, as relações diplomáticas com os Estados Unidos nunca deixaram nossa agenda internacional. E as razões são bem conhecidas: no plano geopolítico a superpotência está no continente americano;

absorve 25% das exportações anuais; possui investimentos em grande montante no território nacional; além dos momentos de intervenção na política interna de boa parte dos países da América Latina. Mesmo com a marginalização e a pouca importância em termos geoestratégicos da América Latina.

Em geral sempre que algum atrito aparece nas relações bilaterais, não raras vezes a repercussão aparece na imprensa brasileira e em largas fatias da opinião pública como sendo “antiamericanismo”. No caso do governo F.H. Cardoso isso esteve longe de acontecer. Sua gestão apostou firmemente numa conciliação de interesses do Brasil com a principal potência global. Centralmente objetivou construir uma “agenda positiva com os Estados Unidos e a descaracterização do perfil terceiro-mundista do Brasil” (Hirst e Pinheiro, 1995, p. 6).

Neste ponto cabe esclarecermos que a posição brasileira passou longe do alinhamento da Argentina de Carlos Menem. A diplomacia brasileira não deixou de certa forma de parecer confiar, ainda que não ingenuamente, no bom senso da superpotência, num cenário onde não se tratava de convergência, mas de acirramento da disputa no sistema internacional. O País manteve uma relativa margem de autonomia na sua política externa com os Estados Unidos.

Em termos comerciais, os atritos ocorridos nos anos 1980, nos setores de informática e farmacêutico, ficaram para trás. A generosidade do governo F.H. Cardoso nessa área pode ser exemplificada pela sanção da Lei de Patentes em 1996, sob forte pressão dos Estados Unidos. Negociada pelo legislativo brasileiro

desde o governo F. Collor, o governo Cardoso sancionou-na em maio de 1996 com resignação, dado que nela temos:

“dispositivos que vão além do que está disposto no Acordo celebrado [na Rodada Uruguai]... como a possibilidade de estender a proteção a produtos ainda em fase de desenvolvimento... o Brasil abriu mão do prazo de que dispunha, segundo o GATT, para adequar sua legislação aos termos do TRIPS – como país “em desenvolvimento” o Brasil teria até o ano de 2005.” (Velasco, 2002b, p. 16)

Outra matéria em que Washington exerceu pressão sobre o governo Cardoso foi na “escolha” da empresa norte-americana Raytheon para executar o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)²⁴. Projeto imprescindível para monitorar o espaço aéreo da Amazônia brasileira, envolvendo cerca de US\$ 2 bilhões. Em função das dúvidas acerca do procedimento de escolha da empresa norte-americana, e da rapidez na aprovação pelo executivo brasileiro, motivou a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para esclarecer todo o processo, mas a CPI terminou com resultados pífios em função da pressão da base aliada ao governo.

Na Cúpula de Miami em dezembro de 1994, os Estados Unidos retomaram sua proposta de integração continental, vetada a participação apenas de Cuba. Sob a rubrica de Iniciativa para as Américas, o então presidente G. Bush, no momento em que seu país iniciava negociações em várias frentes comerciais, propôs integrar todo o continente do “Alaska à Terra do Fogo”.

²⁴ Ver BRIGAGÃO, C. *O Caso Sivam*. Rio de Janeiro: Record, 1996.

Tema espinhoso e de grande envergadura, as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) no governo F.H. Cardoso, como anotou um crítico de sua gestão, acabou sendo “empurrado com a barriga”²⁵. Dois momentos são indicados para abordar o assunto no período F. H. Cardoso que passou “de uma posição de desqualificação e veto, para uma posição de participação conflituosa” (Albuquerque, 2001, 7).

No primeiro, o governo Cardoso usou a protelação para adiar a questão, por entender que a pauta da negociação proposta durante a fase pré-Alca (1994-1998) além de abrangente não tocava nos assuntos reais do continente; no segundo, a partir da II Cúpula das Américas em Santiago do Chile, em abril de 1998, as negociações começaram oficialmente. A gestão F.H. Cardoso temendo a possibilidade do País acabar se isolando em sua posição de veto, passa a negociar a ALCA, prevista inicialmente para entrar em funcionamento em 2005. Os nove grupos negociadores são: agricultura, propriedade intelectual, acesso a mercados, serviços, solução de controvérsias, investimentos, compras governamentais, subsídios, política de concorrências, ou seja, temas que não encontram consenso na própria Organização Mundial do Comércio.

Na Cúpula das Américas realizada em Québec (Canadá) entre os dias 20 e 22 de abril de 2001, os Estados Unidos e os outros 33 Estados integrantes reafirmaram a data de 2005 para o encerramento das negociações. O presidente F. H. Cardoso declarou nesta ocasião, caso não contemplasse os interesses dos demais países, a ALCA poderia tornar-se “indesejável”. E o ministro C. Lafer

²⁵ GARCIA, M.A. O Melancólico fim de século da política externa. *Carta Internacional*, n. 94/95, dez./2000-jan. 2001, pp. 6-7.

chegou a afirmar em artigo publicado na época: “para nós, o Mercosul é destino, parte das nossas circunstâncias. A ALCA não é destino, é opção.” (2001). Vista com desconfiança, essa suposta área de livre comércio, por se tratar de proposta mais abrangente do que seu nome sugere, poderia dissolver outros acordos regionais em andamento, destacadamente o Mercosul.

Em 2002, o executivo dos Estados Unidos finalmente conseguiu a autorização do Congresso para negociar a Área de Livre Comércio das Américas –o “fast track”, depois renomeada para Trade Promotion Authority (TPA), pondo fim a nove anos de longas negociações. Com a TPA os compromissos acordados por Washington ganham relevância nas discussões para a formação da ALCA.

Uma alternativa à predominância hemisférica exercida pelos Estados Unidos foi a aproximação com a União Européia, por entender ser menos assimétrica e mais vantajoso negociar com o bloco europeu, o governo F.H. Cardoso abriu simultaneamente essa nova frente. O acordo-quadro assinado em dezembro 1995 estreitou as relações entre os dois acordos regionais – Mercosul-União Européia.

Em junho de 1999, os países integrantes dos dois “blocos” reuniram-se na “Cimeira do Rio de Janeiro” (Primeira Cúpula União Européia, América Latina e Caribe), a fim de estabelecer um cronograma de conversações. Porém, os europeus não têm se mostrados tão dispostos em atender à principal reivindicação dos países do Mercado Comum do Sul: o setor agrícola.

Crítico do projeto de integração continental, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães acabou destituído de seu cargo no IPRI, pelo ministro C. Lafer em

2001, devido às suas críticas quanto à participação do Brasil nas negociações para a formação da ALCA²⁶. Suas discordâncias com a condução da política externa do governo Cardoso acerca do tema vieram à tona às vésperas da Cúpula das Américas (Quebec, 20-21 de abril de 2001)²⁷.

Também merece menção a destituição do embaixador José Maurício Bustani da direção da Organização para a Proscrição das Armas Químicas (OPAQ), nos meses que antecederam à Guerra do Iraque (2003). J. M. Bustani insistia nas negociações para o Iraque aderir a essa organização das Nações Unidas e permitir inspeções em seu território. Os Estados Unidos tomaram a iniciativa de pressionar os países membros da entidade a destituírem o diretor, ação esta acompanhada timidamente pela diplomacia do governo Cardoso. Apesar das manifestações quase que veladas por parte do governo, Bustani ficou praticamente isolado. Em suas entrevistas após este lamentável episódio contra o multilateralismo, declarou ter sido um momento de “miopia” da política externa brasileira.

3.4. Outras áreas de contato

Dando continuidade à idéia de ser o Brasil um “global trader”, a política externa do governo F.H. Cardoso buscou diversificar as áreas de atuação

²⁶ O ministro expõe em artigo publicado com o título O alegado expurgo no Itamaraty, sua posição sobre essa controvérsia: “a exoneração não tem, assim, relação com o seu direito de ter e expressar opiniões contrárias, às do Itamaraty ou às do governo. [...] Cabe a nós arcar com os respectivos direitos e com as respectivas obrigações”. In: *Mudam-se os tempos*. Brasília: Funag, 2002, p. 323.

²⁷ Desde o início do governo Lula em 2003, o embaixador ocupa o posto de Secretário geral do Itamaraty, segundo cargo mais importante na hierarquia da diplomacia brasileira.

estabelecendo relações, sobretudo comerciais, com a China, Rússia, Índia, África do Sul e mais distante, com o Oriente Médio. No entanto não se tratam de novas frentes pioneiras.

A Ásia, como apontado no segundo capítulo, desde os anos 1980 constitui-se numa região que tem apresentado elevados índices de crescimento e a China, especialmente, apresenta uma taxa de crescimento do PIB em torno de 10% ao ano. Com ela o Brasil tem intensificado seu comércio e investimentos, transformando-a no segundo destino de nossas exportações. Contudo a acirrada competição chinesa desperta relações de cautela em todo o mundo. No caso brasileiro aponta-se um perigo nesta relação: o do País acabar se concentrando muito no setor de produtos primários para o mercado chinês e um importador de produtos de maior valor agregado.

Ausência importante ficou por conta da pouca atenção real às relações Sul-Sul na busca de coalizões para fazer frente aos desafios do sistema internacional contemporâneo e um acanhamento para estimular o debate acerca do desenvolvimento na era da chamada nova revolução tecnológica.

Como aponta um dos críticos mais severos da diplomacia na gestão F.H. Cardoso, Cervo (2002), assim caracteriza seu governo em termos internacionais:

“O governo de Cardoso viveu de três ilusões: acreditou no ordenamento multilateral que haveria de resultar de negociações, as quais produziriam regras justas, fixas, transparentes e respeitadas por todos para o comércio internacional, as finanças, o meio ambiente e a segurança; a ilusão de divisas, como se os capitais externos que entraram no país em razão de uma abertura indiscriminada não agravassem o desequilíbrio do balanço de pagamentos; enfim, investiu no prestígio do presidente intelectual, como se tal áurea fosse suficiente para dar cobertura aos interesses brasileiros.” (p. 30).

Ou como escreveu Bustani, em um dos seus primeiros textos após ser arrancado da direção da Opaq:

“A diplomacia brasileira passou a apostar todo o seu capital político-diplomático no desenvolvimento da capacidade exportadora do país, dimensão deveras importante mas que, tal como implementada, obviamente castrou o potencial que se havia tradicionalmente acumulado [...] na formação de agentes diplomáticos que pudessem ‘pensar’ o País e contribuir para o desenvolvimento e a implementação de uma política exterior destinada a facultar ao Brasil o papel que merece e é capaz de exercer, sem subordinação espúria a imposições arbitrárias de outras potências.” (2002, p. 73).

A diplomacia da gestão F.H. Cardoso mostrou-se acanhada e o equívoco de pensar um Brasil menor no cenário internacional, sem ignorarmos as reais dificuldades do sistema internacional agravadas com os atentados de 11 de setembro de 2001, conforme discurso na Assembléia francesa em 30 de outubro de 2001: “a barbárie não é somente a covardia do terrorismo, mas também a intolerância ou a imposição de políticas unilaterais em escala planetária”. Apesar das manifestações e discursos pontuais acerca das assimetrias internacionais, a avaliação que fica parece ser a de um país que não buscou um projeto de atuação internacional mais consistente diante do novo quadro internacional. E a perspectiva de inserção propugnada pela autonomia pela participação não teria sido “não foi suficiente para garantir maior participação nas decisões”, num cenário internacional em que, ao longo do século XX, “a América Latina, também o Brasil, teve reduzido seu peso internacional” (Vigevani e Oliveira, 2004, p. 5).

A palavra Mercosul evoca, ao mesmo tempo, uma realidade regional, uma idéia estratégica, um processo formal e seus instrumentos e uma imagem.

Félix Peña, 2001.

Capítulo 4:

O Mercosul à espera da política

Iniciativa inédita de nossa diplomacia e símbolo maior da parceria estratégica Brasil-Argentina, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) manteve-se no topo das prioridades da política externa brasileira ao longo da década de 1990. Seus êxitos e dilemas também ajudam a pensar hoje as reais possibilidades de organização do espaço político-econômico sul-americano perante o aprofundamento do processo de interdependência global.

Neste capítulo, vamos retomar brevemente os traços centrais do processo negociador, para em seguida analisarmos o lugar ocupado pelo Mercosul nas agendas externas de Brasil e Argentina, bem como os caminhos e respostas buscados (além da retórica) para sanar as diferentes crises vividas pelo acordo sub-regional. Em termos gerais, quando olhamos em retrospectiva a trajetória do processo Mercosul vemos que, não raras vezes, a tentação diante das dificuldades tende a oscilar entre o esvaziamento da proposta original e o seu aprofundamento.

4.1. A vontade política de cooperar: Brasil e Argentina.

Hoje não é nenhuma novidade afirmar que o processo de cooperação político-econômico entre Brasil-Argentina forjou, no último quartel do século XX, o eixo mais importante das relações diplomáticas da América do Sul. A redemocratização nos anos 1980 associada às transformações no sistema internacional estão na base desse feito histórico. Essa reviravolta nas relações bilaterais aposentou de vez a discussão em torno da “rivalidade histórica” entre os dois vizinhos²⁸. Segundo Lafer essa maneira de narrar as relações entre os dois países vizinhos é muito artificial posto que, “na verdade, a percepção de uma polaridade sub-regional brasileiro - argentina foi frequentemente exagerada” (1997, p. 252).

Diante da suposta rivalidade entre Brasil e Argentina Lafer questiona: “como, na prática, foi possível a reviravolta?” (1997, p. 253). Para o autor, a explicação para essa baixa cooperação entre os dois vizinhos está associada à maneira como as duas diplomacias concebem a ordem internacional e o modo de cada uma delas pensar e se inserir nela:

“existe um substrato próprio em cada uma das duas políticas externas, reflexo de diferentes sociedades e diferentes experiências históricas, que é difícil fazer coincidir politicamente. [...] se pode ver uma Argentina

²⁸ BANDEIRA, M. considera a “secular rivalidade” do Brasil com a Argentina um esteriótipo ideológico, manipulado”, In: *Política Internacional na América Latina. As relações Brasil-Argentina*. São Paulo: Ensaio, 1995, p. 15.

mais inclinada para o Ocidente - o que é também uma forma de voltar para o seu próprio passado [...] visto, muitas vezes, como uma espécie de *idade de ouro* -, enquanto o Brasil mais plural, mais múltiplo, volta-se para dentro, para saber o que realmente é e o que se torna aos poucos, à medida que se realiza seu futuro”. (idem, p. 257).

Essas diferenças de interpretação histórica ou percepção da ordem internacional entre Brasil-Argentina, presentes na elaboração das respectivas políticas externas, não prejudicaram a cooperação no sub-sistema sul-americano. A partir da Segunda Guerra Mundial, o relacionamento bilateral, segundo Candeas (2005), apresenta três momentos: a) instabilidade conjuntural com rivalidade (1962-1979); b) construção da estabilidade estrutural pela cooperação (1979-1987) e c) a construção da estabilidade estrutural pela integração (desde 1988).

Na primeira delas, a da “instabilidade conjunta com rivalidade”, destaca-se a mudança do paradigma de atuação internacional do Brasil conformado na Política Externa Independente e, no plano interno das duas sociedades, ao retrocesso na ordem democrática devido aos golpes de Estado e instalação das ditaduras. Esse período ditatorial no Brasil, mais longo que o argentino, estendeu-se de 1964 a 1985. No final da década dos 1970 tivemos momentos mais significativos de cooperação.

Nesse processo de aproximação diplomática entre as duas nações, o Acordo Tripartite, Argentina-Brasil-Paraguai, firmado em 1979, constituiu um marco e pôs um ponto final no conflito acerca dos recursos hídricos fronteiriços,

viabilizando a construção da Usina binacional de Itaipu. Contudo o tema de maior discórdia entre Buenos Aires e Brasília envolvia as ambições nucleares de ambos, cada qual conduzindo à sombra do outro, suas pesquisas atômicas, fazendo da nuclearização no Cone Sul uma possibilidade real.

A derrota argentina na Guerra das Malvinas (1982) acelerou a derrubada da ditadura naquele país. Tal fato, conjugado ao processo de redemocratização, tanto da sociedade argentina quanto da brasileira, impulsionou a solução pacífica deste tema espinhoso e abriu caminho para a cooperação em outras áreas. Assim, os resultados alcançados na área nuclear e a concordância de Brasil e Argentina em abandonarem o uso não pacífico das pesquisas na área nuclear, desmantelaram “as hipóteses de conflito entre os dois países.” (Vaz, 2002, p. 77).

Com a assinatura da Ata de Iguaçu em 30 de novembro de 1985 temos o ponto alto da fase da “construção da estabilidade estrutural pela cooperação”. O gesto dos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín representou a superação dos conflitos diplomáticos até então e alterou profundamente as relações bilaterais entre Brasília e Buenos Aires, transformando-os de “rivais em sócios”²⁹. Momento ímpar da diplomacia no Cone Sul, em Iguaçu nasceu essa parceria estratégica³⁰, adiada por tanto tempo, e que posteriormente avançaria para a integração.

²⁹ AZAMBUJA, M. O Relacionamento Brasil-Argentina: de rivais a sócios. In: FONSECA JR. G. e CASTRO, S.H. *Temas de Política Externa Brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 1994, vol. 1, pp. 65-72.

³⁰ LAFER sublinha o que considera ser um diferenciador nessa aliança estratégica; “há um sentimento de parceria e uma avaliação política dos conflitos de interesse a cada passo, e um mecanismo de tipo universal ou regional, com tendência a operar mais no modelo de uma *lógica jurídica* do que de uma *lógica política*.” In: Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica. *Contexto Internacional*, vol. 19, n. 2, jul./dez. 1997, pp. 249-265.

Concretamente a cooperação econômica e comercial, proporcionada pela abertura política e a liberalização comercial, desdobrou-se no Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), complementado pela Ata para a Integração Argentino-Brasileira, ambos em 1986. O PICE tinha como eixo chave o comércio intra-industrial cobrindo, entre outros, os setores de bens de capital, siderurgia, alimentos e cooperação tecnológica. Depois seguiu o Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento de 1988, prevendo a criação de um mercado comum num prazo de 10 anos. Esse prazo acabou sendo antecipado para 1995 devido a Ata de Buenos Aires de 1990 firmada pelos presidentes F. Collor e C. Menem.

Nessa fase do processo de cooperação muitos protocolos, atas e acordos foram sendo criados nem sempre estabelecendo conexões entre si e, de modo desordenado, contribuindo para criar, em alguns casos, contradições para o processo negociador. A esse respeito, Chudnovsky assinala a perda de foco, pois:

“En tanto el enfoque sectorial fue sin duda funcional para poner en marcha el PICE, la cantidad y variedad de protocolos que se fueron firmando sin secuencias específicas para su sucesiva incorporación y sin claras ligazones entre si fueron complicando la agenda de negociaciones bilaterais.[...] la mayor parte de los protocolos quedaron en el papel y el PICE fue gradualmente perdiendo fuerza.” (1993, p. 487).

Mesmo acumulando dificuldades, a decisão política de integrar falou mais alto, fazendo dela capítulo fundamental nas diplomacias brasileira e argentina. E a

dimensão política da aproximação bilateral seguiria na formulação do processo de integração na criação do Mercosul pelo Tratado de Assunção de 26 de março de 1991, quando Paraguai e Uruguai somaram-se ao Brasil e à Argentina nesse novo empreendimento. A meta maior seria não restringir o Mercosul aos seus aspectos comerciais e financeiros, ou seja, ou um fim em si mesmo. Ao contrário, almejava-se:

“um meio para a consecução de objetivos consagrados no âmbito das respectivas políticas externas, os quais não estavam circunscritos exclusivamente aos planos econômico e comercial e nem aos espaços sub-regional e regional em que deveria ser construída. O protagonismo central dos governos, na definição da integração econômica como desígnio político de ambos países e na formulação dos objetivos e princípios que a orientariam, estendeu-se à arena da negociação internacional” (Vaz, 2002, p. 71).

4.2. Política Externa, pragmatismo e o neoliberalismo

O Mercosul conformou um novo subsistema regional numa reação criativa para ajustar os países integrantes às transformações sistêmicas em curso desde meados da década de 1980. No momento de sua criação, dois fatores foram decisivos: no plano geopolítico, a Iniciativa para as Américas, lançada em junho de 1990 pelo executivo dos Estados Unidos; e no plano geoeconômico, o aprofundamento da “segunda onda do regionalismo” (Hurrell, 1995).

No entanto, esse esforço de ajustamento à nova realidade internacional por parte dos dois maiores sócios reduziu o escopo da parceria estratégica. O ideário e as práticas neoliberais influíram na percepção de como o Mercosul deveria seguir a fim de auxiliar na resolução da crise econômica. Movidos pela lógica da busca desenfreada por mais mercados para seus produtos, os governos F. Collor de Mello e Carlos Menem promoveram em suas economias aberturas comerciais radicais e instrumentalizaram o processo de integração pelas necessidades econômicas de curto prazo, deixando em suspenso a dimensão política. Iniciava-se uma nova fase nas negociações, radicalmente diferente da que tivemos entre 1985 e 1989, quando Brasil e Argentina convergiam em diversos pontos no significado das mudanças no âmbito global. Na “nova fase”, imperou o “imaginário neoliberal” e a “escolha racional” (Ianni, 1998), manifestados nos comportamentos dos dois novos governantes, e suas impotentes para conceber estratégias coletivas.

Alterou-se substancialmente o cenário e a maneira como as diplomacias do Brasil e da Argentina concebiam o processo de integração. Os compromissos assumidos desde a Ata de Iguaçu (1985) aos poucos cederam espaço para a formatação de uma área de livre comércio como resposta à necessidade de exportação da economia argentina. Conforme assinala Ferrer:

“a estratégia foi radicalmente modificada pelos presidentes Menem e Collor. A partir da Ata de Buenos Aires (julho de 1990), a integração setorial *intra-industrial* foi substituída pela liberalização linear e automática do intercâmbio. O mercado assumiu, então, a condução do processo e a política desapareceu praticamente do mapa.” (1999, p. 9).

A reorientação diplomática da “Argentina do governo Menem, principal sócio do Brasil no Mercosul, explicitou uma postura ativa em temas de *realpolitics*.” (Vaz, 2002, p. 83). Essa guinada levou ao alinhamento a política externa dos Estados Unidos, visto que:

“os acontecimentos internacionais (fim da Guerra Fria, hegemonia dos Estados Unidos) e a carga ideológica neo-liberal foram pontos de referência iniludíveis para a política externa e política econômica. Acreditando ter encontrado atalho para alçar a Argentina ao primeiro mundo, Menem optou por adotar as recomendações do Consenso de Washington e alinhar-se à superpotência vencedora da Guerra Fria”. (Candeas, 2005, p. 204).

Contudo, Menem não ficou isolado na sua opção. De maneira não homogênea, os princípios orientadores contidos no Consenso de Washington correram os gabinetes presidenciais praticamente de toda a América Latina e Caribe, quase todos os países latino-americanos e caribenhos nos quais as privatizações, a abertura dos mercados aos produtos estrangeiros e a desregulamentação da economia, entre outros, seriam indispensáveis na superação da crise econômica do País.

O Mercosul não inaugurou o regionalismo na América Latina. Desde meados do século XX tivemos ensaios de acordos regionais como meio de aumentar a competitividade da região, bem como sua atração frente aos investimentos internacionais, mas não prosperaram dessas tentativas: Associação Latino-Americana de Livre Comércio (1960), depois transformado, em 1980 na Associação Latino-Americana de Integração; O Pacto Andino (1969) e, desde de

1995, Comunidade Andina, entre outras. Essa incapacidade de obter êxitos significativos possui diversas razões: a condição de economia periférica, a crise macroeconômica, a instabilidade política e as limitações impostas pelos modelos de substituições de importações. (Pereira, 2001; Florêncio e Araújo, 1998).

O Mercosul inovou em relação às tentativas anteriores ao ser pensado como espaço para a formulação de novas estratégias de desenvolvimento, adotou uma Tarifa Externa Comum e dotou-se de uma personalidade jurídica internacional, permitindo aos seus integrantes realizarem discussões conjuntas nos fóruns internacionais.

O “período de transição” começou em 1991 e abrigou as discussões do formato jurídico do acordo regional e a criação da União Aduaneira, encerrando-se com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em dezembro de 1994.

Em vigor desde 1995, o Mercosul logrou diversos avanços em poucos anos. Os números presentes no fluxo comercial indicam o rápido crescimento das relações comerciais entre os países membros: em 1991 o intercâmbio intra-regional que fora de US\$ 2 bilhões saltou, em 2000, para algo em torno de US\$ 20 bilhões. Bom de comércio; péssimo de articulação política.

Sem dispor das robustas estatísticas presentes nas áreas ricas do globo, destacadamente da Europa e da América do Norte, os números apresentados pelo Mercosul não são desprezíveis. Seus quatro membros fundadores somam população de cerca de 235 milhões de habitantes; PIB reunido de cerca de US\$ 900 bilhões, e participam com cerca de 1,8% do comércio mundial, o equivalente a 2/3 do comércio da América do Sul e uma renda per capita em torno de US\$ 5 mil.

Ausente do Mercosul por opção, o Chile preferiu desenvolver uma experiência de inserção múltipla internacional: tentou, mais de uma vez e sem sucesso, integrar-se ao NAFTA; conseguiu um acordo com a União Européia e associou-se à APEC. Com uma pauta de exportação limitada e com dificuldades de competir com os grandes detentores dos mercados mundiais, isto é, os países ricos, o Chile retomou as conversações com os integrantes do Mercosul e desde 1996 participa na condição de país associado, assim como a Bolívia (1998) e mais recentemente o Peru (2003). Seu receio baseava-se nas tentativas anteriores, mas sem sucesso, de reunir países latino-americanos.

Os Estados Unidos, depois de décadas resistindo ao regionalismo, visto orientarem-se desde o pós Segunda Guerra pela defesa intransigente do multilateralismo e da liberalização comercial, firmaram acordo com Israel (1986), tornarem-se parte do Fórum de Cooperação Ásia Pacífico (APEC) em 1989 e, juntamente com Canadá e México, instauraram o Nafta em 1994. A proposta da Iniciativa das Américas até a administração W. Clinton permaneceu adormecida em função do baixo entusiasmo demonstrado, entre outros, pelo Brasil e ressurgiu em 1994 sob a rubrica da Área de Livre Comércio da Américas (ALCA) na Cúpula de Miami. Isso movimentou os sócios do Mercosul.

Depois de ser descaracterizado no governo F. Collor, a defesa estratégica do Mercosul não deixa o horizonte da política externa brasileira, tendo recuperado seu caráter, desde o governo Itamar Franco, com uma conotação mais política e mais pró-América do Sul. E, em linhas gerais, prosseguiu na gestão F. H. Cardoso

como prioridade na agenda externa do País, abrindo o debate da necessidade de “relança-lo”. Mas em quais bases?

4.3. O Elo perdido: como e por onde retomar o ‘projeto original’?

As sucessivas crises econômicas ao longo dos anos 1990 (México, Ásia, Rússia, Brasil, Argentina) debilitaram de maneira diferente as relações amistosas entre os sócios do Mercosul. O ano de 1999 foi o mais crítico para o Mercosul, momento em que se deu a abrupta desvalorização do real, aumentando as incógnitas do acordo sub-regional. Temendo uma avalanche de produtos brasileiros, o governo argentino recorreu a mecanismos protecionistas, violando assim parte do acordo que instituiu o Mercosul.

A situação piorou para o acordo regional quando a Argentina entrou em profunda crise econômica e social, durante o curto governo do presidente Fernando de la Rúa em 2000. No auge desta, a nomeação de Domingo Cavallo em 2001, como ministro da economia, ameaçou seriamente o prosseguimento do Mercosul. Ele já havia ocupado a pasta das Relações Exteriores na gestão C. e nunca deixou dúvidas sobre sua preferência em constituir relações mais estreitas com os Estados Unidos e se preciso fosse, minimizar a importância do Mercosul. Pouco tempo depois, sem condições de conter a crise social, o presidente De la Rúa renunciou.

Os dois principais parceiros do acordo regional vivem as voltas com o espectro da falta de sentido para dar prosseguimento ao Mercosul e promover novos esforços para revitaliza-lo. Em meio ao marasmo em que vive o Mercosul, seu primeiro decênio foi marcado pelo anúncio da criação da Comunidade Sul Americana das Nações, em dezembro de 2004, ainda em estágio muito incipiente. Na crise de identidade em que o Mercosul vive na falta de orientação estratégica por parte das nações envolvidas, a retórica de união da América do Sul parece ainda mais distante.

No vácuo da crise do Mercosul, os Estados Unidos, sem conseguir arrancar dos países da região um acordo nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas, mudaram sua estratégia oferecendo acordos bilaterais, como o já firmado por Chile e Peru³¹. O espectro da Alca continua a rondar um Mercosul bem debilitado.

A formulação e execução de uma agenda mais pró-América do Sul, muito próxima em termos de pauta da gestão F. H. Cardoso, vêm conseguindo, as duras penas, resistir à ALCA. Durante as eleições presidenciais de 2002, L. Lula referia-se à Alca nos seguintes termos:

“Não cabe entrar mais uma vez numa aventura comercial em que nada se oferece e muito se exige do Brasil. A proposta da ALCA, tal como está formulada, só traz vantagens para os Estados Unidos da América que hoje já desfrutam de uma posição privilegiada no comércio brasileiro [...] o que vamos discutir, então? A simples anexação do Brasil aos Estados Unidos?”³².

³¹ Integração esbarra em ofensiva dos EUA. *Folha de S. Paulo*, 9 out. 2005, p. B11.

³². *Estudos Avançados*, 16 (45), 2002, p. 167.

Eleito presidente, a linguagem diplomática exige novo vocabulário. No entanto, a postura crítica de Lula se manteve. Quanto ao Mercosul persistem, apesar das repetidas declarações de otimismo, uma névoa no horizonte e sua retomada efetiva esbarra no real entendimento entre Brasil e Argentina a fim de dar-lhe orientação estratégica. Apesar da chegada de novos Estados associados – como a condição do Chile, Bolívia e Peru, além das negociações com a Venezuela para ser membro efetivo, a letargia paira no acordo sub-regional.

Na corda bamba e sob fortíssimo fogo cruzado, e com sua morte tantas vezes anunciada, o Mercosul segue sendo ponto chave na atuação externa brasileira. Para ganhar rumo consistente, segundo seus apoiadores na universidade, na política, na diplomacia e na estrutura sindical, entre outros, ele necessita ser repensado e aprofundado, e a cidadania precisa ter seu espaço de atuação. Sem ignorar as relações de poder no mundo e os constrangimentos impostos a uma maior cooperação Sul-Sul, o Mercosul precisa avançar e o esforço despendido em sua reconstrução certamente demandará mais que apenas a continuidade do acordo sub-regional nos moldes como foi pensado desde então. Por parte do Brasil, seria preciso transformá-lo num “elemento estrutural da vida brasileira, legando às gerações futuras uma inédita vitória diante da autofágica incapacidade do Sul de construir uma vontade coletiva” (Seitenfus, 2004b). Em suma, a política precisa voltar à cena.

Conclusão

No tocante à revisão conceitual da política externa brasileira, os anos 1990 constituem um marco de suma importância. O contexto desta reformulação situa-se no processo de transição do sistema internacional, inaugurado pelo desmoronamento inesperado da ordem internacional da Guerra Fria. Como período de transição seu começo estava repleto de incertezas e indefinições quanto à nova configuração de poder nas relações internacionais.

Nas tentativas de captar e analisar a essência dessas transformações, noções como as do “fim da história” e “choque de civilizações”, circularam com grande desenvoltura, recebendo acolhida em diversas partes do globo. Entre as teses postas por estas interpretações temos: o fim do Estado, o triunfo final do ultraliberalismo, a expansão vertiginosa da democracia formal – aparecendo como sinônimo de mercado-, fim das ideologias, ocidente contra o resto, fundamentalismos entre outras. Mas a euforia das elaborações apressadas passa. Sabemos, o mundo é um pouco mais complexo e essas abordagens, mesmo que tenham alguma procedência na realidade, são sempre parciais.

Para um país como o Brasil situado na periferia do capitalismo e que passou o século XX em busca de seu desenvolvimento, a década dos noventa não foi das melhores. Depois de ocupar lugar de destaque nas estatísticas

mundiais de crescimento econômico, sobretudo entre 1950-1980, a política do Consenso de Washington com seus preceitos supostamente neutros embaralhou o horizonte e recebeu acolhida generosa em praticamente todos os gabinetes presidenciais na América Latina e mundo afora. Aplicadas em ritmo diferenciados, dadas as realidades históricas e econômicas singulares de cada uma dessas nações, acabou por debilitar as estruturas dos Estados na região. Os elevados índices de exclusão social que já eram alarmantes tornaram ainda mais difíceis a vida em muitas vilas, bairros e vastas regiões da paisagem latino-americana: desemprego, serviços públicos precários, miséria, instabilidade democrática, fome.

Entre nós, o debate sobre a “nova ordem internacional”, absorvida de maneira tacanha e equivocada no governo do presidente F. Collor, confundiu unipolaridade estratégica com supremacia mundial. Ao trabalhar com uma leitura do novo ordenamento, considerando como fato consumado que todo o sistema internacional (econômico, político, cultural, tecnológico, militar e ideológico) caminha sob a supremacia dos Estados Unidos, levou à conclusão apressada de que o melhor seria o alinhar-se passivamente com o vencedor.

Seu processo de impedimento e o clima de instabilidade ocuparam os primeiros meses da administração Itamar Franco. O êxito de sua política estabilizou a economia e conseguiu segurar o processo inflacionário. O Plano Real de julho de 1994 atraiu todas as atenções e o tema desenvolvimento parecia novamente estar na ordem do dia.

Voltaram ao vocabulário da atuação internacional do País a preocupação com o desenvolvimento nacional, a soberania e a recomposição das estruturas do

Estado, fortemente desgastados no governo de seu antecessor. Com uma atuação multilateral, priorizou o Mercosul e sinalizou aos países vizinhos com a proposta de formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), num gesto de resistência à pretensão de Washington em estabelecer com outros 33 países do continente uma Área de Livre Comércio das Américas. Mesmo com vida curta, a ALCSA representou a reafirmação do entorno geográfico como núcleo fundamental para uma inserção soberana do Brasil no contexto de aprofundamento da interdependência global.

Porém será no governo F. H. Cardoso que mundo globalizado entrará de vez nas preocupações da política externa, deixando ao Brasil um lugar quase que de espectador. Orientada pela noção de “autonomia pela participação” o País aderiu à corrente hegemônica da política mundial, supostamente cosmopolita. O governo F.H. Cardoso orientou-se por uma visão da ordem internacional contemporânea – entendida por ele como sinônimo de globalização – apostando demasiadamente num clima de cooperação entre todas as nações. Mesmo não sendo alicerçada numa postura ingênua, também não formulou um olhar mais aguçado dos grandes dilemas dessa mesma ordem.

Assentado numa visão da credibilidade junto aos centros de poder mundial – leiam-se as grandes potências, a fim de atrair os elementos necessários ao desenvolvimento, seja pela diplomacia pessoal e seu prestígio internacional como intelectual, seja pelo ‘bom comportamento’. Passada “a fase gorda” das privatizações, o tratamento despendido ao País seguiu sendo o de “mercado emergente” e a interminável cobrança por mais reformas no Estado continuou.

Outro caminho poderia ter sido considerado - o da vertente autonomista – preservando maior margem de autonomia e flexibilidade da política externa, conjugado ao propósito de projeção internacional do País. Busca-se com isso ‘uma política ativa de desenvolvimento’ e a elaboração de arranjos ou coalizões com outros Estados-nação de perfil aproximado, visando influir no jogo de poder internacional (Lima, 2005). Encerrada a gestão F. H. Cardoso (1995-2002), a condução da política externa do presidente Lula sinalizou um novo rumo nas relações com o mundo.

Os temas da agenda presentes tanto na vertente da credibilidade como na autonomista são bem similares: reforma do sistema onusiano, integração regional, fortalecimento do multilateralismo, importância de se constituir vínculos com outros países intermediários. E se desenrolam no cenário marcado pela arbitrariedade e acirramento da vontade hegemônica dos Estados Unidos. Contudo, apesar da continuidade temática com a política externa, ela tem se mostrado mais da agenda do que da metodologia e conteúdo.

A percepção da ordem internacional do governo Lula se diferencia da gestão Cardoso. Por ela, o Brasil deve buscar redefinir seus interesses nacionais de maneira crítica e aprofundar a cooperação Sul-Sul; enfrentar as debilidades do processo de integração sub-regional; e liderar na América do Sul um projeto de cooperação mais acentuada entre as nações sul-americanas, buscando uma integração equilibrada e baseada na justiça social e na democracia. Neste cenário, o Mercosul adquire conotação mais política, diferente dos seus primeiros anos de vigência com ênfase comercial.

Ao que tudo indica essa nova fase da política externa iniciada em 2003 aponta para uma espécie de “repolitização” da atuação internacional do Brasil. O acanhamento apresentado na gestão F.H. Cardoso, com o encurtamento das possibilidades de atuação internacional do País, apesar de não ter se configurado numa adesão incondicional, aos poucos deixa a cena. Em seu lugar o governo Lula indica uma vontade de participar mais ativamente dos grandes temas internacionais. Essa talvez seja a grande novidade depois de mais de uma década de ênfase no comércio exterior auxiliada pelo Itamaraty.

Este novo desafio da diplomacia brasileira vivido desde 2003, já repercute nas três grandes negociações da agenda externa do país: a Organização Mundial do Comércio (OMC), o acordo Mercosul-União Européia e a renegociação dos termos em que a Área de Livre Comércio das Américas vinha sendo negociada pela diplomacia do governo F. H. Cardoso. Expressando uma percepção do mundo mais aguda, não se contentando em apenas registrar a história, mas influir nela, fazendo a defesa de uma política externa mais criativa. Num indício de que o mundo, repleto de contradições e disputas ferozes, exige de nós uma interpretação que não amesquinhue as nossas possibilidades, sem com isso superestimar o lugar do Brasil no mundo. Ou seja, combinar o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa e criar uma política ativa de desenvolvimento.

No seu discurso de posse, o presidente Lula usou uma frase contundente que parece sintetizar o que poderia ser considerado um dos eixos da nova política

externa desde 2003: *“esta nação que se criou sob o céu tropical tem que dizer a que veio”*.

O discurso proferido pelo presidente Lula na Assembléia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2004, recolocou, entre outros, a urgência da democratização das estruturas internacionais, dando prosseguimento à busca de uma multipolaridade pela diplomacia brasileira. Nesse ensejo aproveitou-se mais uma vez para frisar uma das ambições da diplomacia brasileira: o assento permanente no Conselho de Segurança da entidade, tema controverso. O que parece certo é que o Brasil após a gestão F.H. Cardoso não só reafirmou ter interesses na arena internacional, mas parece ter abandonado a timidez diante de um sistema internacional em permanente reconstrução.

A política externa brasileira comprometida com o desenvolvimento da nação tem um papel importante na superação da exclusão social em nosso País. Na entrada do século XXI, o ideário e as práticas neoliberais que asfixiavam o pensamento dissidente e impunham obstáculos a uma sociedade que de longa data acalenta viver com justiça social e plenos direitos de cidadania, aos poucos vai perdendo sua força. Resta esperarmos para saber se a retórica mira a realidade.

Bibliografia:

- ALBUQUERQUE, J. A. G. A Alca na política externa brasileira. *Política Externa*, vol. 10, n. 2, set.-nov. 2001, pp. 7-20.
- ALMEIDA, P. R. Introdução à teoria e a prática das relações internacionais, In: *Os Primeiros anos do século XXI. O Brasil e as relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, pp. 17-23.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. (orgs.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 9-23.
- ARBILLA, José M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, jul.- dez. 2000, pp. 337-385.
- BAHADIAN, A e VARGAS, E, V. O Brasil e a Cúpula das Américas. *Política Externa*, vol. 7, nº 2, set. 1998, pp. 90-116.
- BATISTA JR., P. N. A Alca e o Brasil. *Estudos Avançados*, vol. 17, nº 48, mai. – ago. 2003, pp. 267-293.
- _____. *A Economia como ela é*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- BATISTA, P.N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: SOBRINHO, B. L. (org.). *Em defesa do interesse nacional*. São Paulo: Paz e Terra, 1994, pp. 99-144
- _____. A Política externa de Collor: Modernização ou retrocesso? In: *Política Externa*, vol. 1, nº 4, mar.- mai. 1993, pp. 106-135.
- _____. Nova Ordem ou Desordem Internacional?. *Política Externa*, vol. 1, nº 1, jun. 1992, pp. 31-41.
- BENJAMIN, C. Lei de patentes: está entregue. *Revista Atenção*. São Paulo, mar. 1996, pp. 6-15.
- BIONDI, A. *O Brasil privatizado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BORON, A. Os 'novos leviatãs' e a *polis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E. e GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo II*. Petrópolis: Vozes, 1999, pp. 7-67.

BULL, H. *A Sociedade anárquica*. São Paulo: IOESP, 2002.

BUSTANI, J. M. O Brasil e a OPAQ: diplomacia e defesa do sistema multilateral sob ataque. *Estudos Avançados*. Vol. 16, n. 46, 2002, pp. 69-84.

CAMARGO, S. União Européia – uma referência indispensável para o Mercosul, *Contexto Internacional*, vol. 21, nº 1 jan.-jun. 1999, pp. 83-122.

_____. Economia e Política na Ordem Mundial Contemporânea, *Contexto Internacional*, vol.19, n. 1, jan.-jun. 1997, pp. 7-39.

CANANI, N. *Política Externa no Governo Itamar Franco (1991-1994)*. Continuidade e renovação de paradigma nos anos 90. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

CANDEAS, W. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 48, n. 1, 2005.

CARDOSO, F. H. A Política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2001, vol. 44, pp. 5-12.

_____. Discurso em sessão solene na Assembléia Nacional da República da França, 30 out. 2001. Disponível: www.planalto.gov.br

_____. Conseqüências Sociais da Globalização. Conferência do Senhor Presidente da República no Indian International Centre. Nova Délhi: Índia, 27 jan. 1996a. Disponível em: www.planalto.gov.br

_____. O impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades. Conferência do Senhor Presidente da República no Colégio do México. Cidade do México: México, 20 fev. 1996b. Disponível em: www.planalto.gov.br

_____. Conferência do Senhor Presidente da República na Universidade de Witwatersrand. Joanesburgo, África do Sul, 27 nov. 1996c.

_____. Discurso de Posse. 1º. jan. 1995. Disponível: www.planalto.gov.br

_____. *Política externa em tempo de mudança. A gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty*. Brasília: Funag, 1994.

_____. Política externa: fatos e perspectivas. *Política Externa*, vol. 2, n. 1, jun. – ago. 1993, pp. 3-10.

CARVALHO, J.M. A Cidadania após a redemocratização. In: *Cidadania no Brasil. O Longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, pp. 197-217.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 1, 2002, pp. 5-35.

_____. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina na virada do século. In: *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001, pp. 279-301.

_____. Eixos conceituais da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 41, 1998, pp. 67-84.

CHUDNOVSKY, D. El futuro de la integracion hemisférica: el mercosur y la iniciativa para las Américas. *Desarrollo económico*, vol. 32, n. 128, 1993, pp. 483-511.

CORRÊA, L.F.S. A Política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira. 1930-1990*. Crescimento, Modernização e Política Externa. São Paulo: Cultura/Nupri-USP, 1996, pp. 361-385.

DANESE, S. A Diplomacia presidencial no governo Fernando Henrique Cardoso. In: *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999a, pp. 25-50.

_____. A diplomacia presidencial na política externa brasileira. *Carta Internacional*, NUPRI-USP, ano III, n. 72, 1999b, pp. 8-9.

DUPAS, G. A lógica global e os impasses na América Latina, *Política Externa*, vol. 13, n. 3, dez./jan./fev./2004/2005, pp. 5-31.

FERRER, A. Subdesenvolvimento, dependência e integração: os dilemas da relação Argentina-Brasil, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 64, 1999, pp. 4-11.

FLORÊNCIO, S. A. L. e ARAÚJO, E. H. F. *O Mercosul hoje*. 2ª. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1998.

FIORI, J. L. O Cosmopolitismo de cócoras. *Estudos Avançados*, vol. 14, n. 39, mai./ago. 2000, pp. 21-32.

_____. (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. C. e FIORI, J.L. (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. Os moedeiros falsos. *Folha de S. Paulo*, Caderno Mais, 04 jul. 1994.

FONSECA JR, G. CASTRO, S. H. N. (orgs.) *Temas de política externa brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 1994, 2v.

- FONSECA JR, G. *A Legitimidade e outras questões internacionais. Poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GIDDENS, A. Estados-nação no sistema estatal global. In: *O Estado-nação e a violência*. São Paulo: Edusp, 2001, pp. 271-305.
- GILPIN, R. A Nova ordem política e econômica mundial. In: VELLOSO, J. e MARTINS, L. (orgs.). *A nova ordem mundial em questão*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994, pp. 143-160.
- _____. A Segunda grande era do capitalismo. In: *O Desafio do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record, 2004, pp. 29-75.
- GÓMEZ, J. M. Globalização, Estado-nação e cidadania. In: *Política e democracia em tempos de globalização*. Petrópolis: Vozes, Rio de Janeiro: LPP, Buenos Aires: Clacso, 2000, pp. 13-86.
- GONÇALVES, R. *O Brasil e o comércio internacional*. São Paulo: Contexto, 2000.
- GUIMARÃES, S. P. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: UFRGS/Contraponto, 1999.
- HALLIDAY, F. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: UFRGS/FAPA, 1999.
- HELD, D. e MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- HIRST, M. e PINHEIRO, L. A Política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 38, n. 1, 1995, pp. 5-23.
- HIRST, M. A Dimensão política do Mercosul: atores, politização e ideologia. In: VIGEVANI, T. e outros (orgs.). *Processos de integração regional e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1996, pp. 272-308.
- HIRST, M. e LIMA, M.R.S. Crisis y toma de decisión en la política externa brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática com Estados Unidos. In: RUSSEL, R. *Política exterior y toma de decisiones em América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1990, pp. 61-110.
- HIRST, P. e THOMPSON, G. Globalização e história da economia internacional. In: *Globalização em questão*. Petrópolis: Vozes, 1998, pp. 39-85.
- HURRELL, A. O Ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*. vol. 17, nº 1, jan.- jun. 1995, pp. 23-59.
- IANNI, O. Neoliberalismo. *Contexto Internacional*, vol. 20, nº 1 jan./jun. 1998, pp. 91-106.

JAGUARIBE, H. Mercosul e as alternativas para a Ordem Mundial. In: GUIMARÃES, S. P. (org.) *Alca e Mercosul – riscos e oportunidades para o Brasil*. IPRI/Funag, 1999, pp. 11-40.

LAFER, C. Tensões no cenário internacional. *Folha de S. Paulo*, 2 jan. 2005.

_____. *A Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. Passado, presente e futuro. 2ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

_____. *Mudam-se os tempos. Diplomacia brasileira. 2001-2002*. Brasília: IPRI/Funag, 2002, 2v.

_____. Alca: Futuro, 2001. Disponível http://www2.mre.gov.br/Alca/Artigos/Dis_laf040401.htm

_____. Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estudos Avançados*, IEA-USP, n. 39, 2000, pp. 260-267.

_____. Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica. *Contexto Internacional*, vol. 19, n. 2, jul./dez. 1997, pp. 249-265.

LAFER, C. e FONSECA JR., G. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA Jr., G. e CASTRO, S. H. N. (orgs.). *Temas de Política externa brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, 1994, pp. 49-77, vol. 1.

LAMPREIA, L. F. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: IBRI, vol. 48(1), 2005, pp. 24-59.

_____. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, jul-dez. 2000, pp. 265-303.

_____. Teses equivocadas sobre a ordem mundial Pós-Guerra Fria. *Dados*, vol. 39, n.3, 1996, pp. 393-421.

LINS DA SILVA, C. E. Política e comércio exterior. In: LAMOUNIER, B. e FIGUEIREDO, R. (orgs.). *A Era FHC. Um balanço*. São Paulo: 2002, pp. 295-330.

MELLO, F. C. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. São Paulo: FFLCH-USP, Tese de Doutorado, set. 2000.

MIYAMOTO, S. O Idealismo e a Paz mundial. Campinas: IFCH-UNICAMP, mar. 1999, Primeira Versão, n. 82.

- MORAES, R. *Neoliberalismo*. De onde vem, para onde vai? São Paulo: Senac, 2001, Coleção Ponto Futuro, n. 6.
- NOGUEIRA, J. P. e MESSARI, N. *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- NOVOS ESTUDOS. Debate: O Primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso. *Cebrap*, n. 44, mar. 1996, pp. 47-72.
- NUEVA SOCIEDAD. Dossiê: Integración regional: Política versus economía?. *Nueva Sociedad*, nº 162, jul.-ago. 1999.
- NYE JR., J. Interdependência, globalização e a era da informação. In: *Compreender os conflitos internacionais. Uma introdução à teoria e à história*. Lisboa: Gradiva, 2002, pp. 222-260.
- PEDRAZA, L. D. Bases para uma teoria das relações internacionais a partir da visão dos países Sul. *Política e Estratégia*, vol. V, n. 4, 1987, pp. 529-549.
- PEIXOTO, A. C. Desventuras de um império global. *Estudos Avançados*, vol. 16, n. 46, 2002, pp. 37-52.
- PEREIRA, A. D. *A Política externa do Governo Sarney*. A Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990). Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.
- PEREIRA, L. V. Estratégias de desenvolvimento regional: Mercosul, Nafta e Alca. In: BRIGAGÃO, C. *Estratégias de negociações internacionais*. Uma visão brasileira. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001, pp. 111-134.
- PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, jul.-dez. 2000, pp. 305-335.
- REVISTA USP. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. nº 17, mar.-. mai. 1993.
- RICUPERO, R. *O Brasil e o dilema da globalização*. São Paulo: Senac, 2001.
- ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J. e CZEMPIEL, E. (orgs.). *Governança sem governo*. Brasília: UNB; São Paulo: IOESP, 2000, pp. 11-46.
- RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. El Lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la vision del otro, *Desarrollo Económico*, vol. 42, n. 167 (octubre-diciembre 2002), pp. 405-428.

SATO, E. A Ordem internacional depois da guerra fria: os países periféricos no processo de ajustamento em curso. In: DINIZ, E. e outros (orgs.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1994, pp. 91-123.

SALLUM JR., B. Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso. *Lua Nova*, n. 39, 1997, pp. 11-31.

SEITENFUS, R. Entrevista - Governo de Lula acerta ao utilizar diplomacia mais ativa, diz analista. *Folha de S. Paulo*, 12 jan. 2003, p. A-12.

_____. *Relações Internacionais*. São Paulo: Manole, 2004.

_____. Lula e os desafios do Mercosul. *Folha de S. Paulo*, 4. jul. 2004b.

SINGER, P. De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada. *Estudos Avançados*, vol. 12, nº 3, 1998, pp. 119-130.

SOUTO MAIOR, L. A. Eleições e o futuro do Mercosul. *Política Externa*, vol. 12, nº 2, set. 2003, pp. 85-96.

_____. *O Brasil em um mundo em transformação*. Brasília: UnB/IPRI, 2003.

_____. Mercosul: a hora da verdade. *Carta Internacional*, NUPRI-USP, set. 1999, pp. 7-10.

STIGLITZ, J. O que eu aprendi com a crise mundial. *Folha de S. Paulo*, 15 abr. 2000.

_____. Rumo ao pós-Consenso de Washington. *Política Externa*, vol. 7, nº 2, set. 1998, pp. 3-40.

TOLEDO, R. P. *O Presidente segundo o sociólogo*. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Cia. Das Letras, 1998.

VAZ, A. C. *Cooperação, integração e o processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

VELASCO E CRUZ, S. Entre normas e fatos: desafios e dilemas da ordem internacional. *Lua Nova*, n. 58, 2003, pp. 169-191.

_____. Democracia e ordem internacional: reflexões a partir de um país grande semiperiférico. IFCH-UNICAMP, 2002a, 62p.

_____. Organizações internacionais e reformas neoliberais: reflexões a partir do tema da propriedade intelectual. *Primeira Versão*, IFCH-UNICAMP, ago. 2002b, n. 108, 28p.

_____. Opções estratégicas. O papel do Brasil no sistema internacional. *Lua Nova*, n. 53, 2001, pp. 135-157.

_____. Idéias do poder: dependência e globalização em F. H. Cardoso. *Estudos Avançados*, 13 (37), 1999, pp. 225-247.

VIGEVANI, T. e OLIVEIRA, M. F. A Política Externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. Trabalho apresentado no 4º. encontro da ABCP, 21-24 jul. 2004, PUC-Rio de Janeiro, mimeo, 50p.

VIZENTINI, P. F. *Relações Exteriores do Brasil*. O nacionalismo e a política externa independente. Vozes, 2004.

_____. Globalização neoliberal, Mercosul e abandono do Projeto Nacional (1990-2002). In: *Relações internacionais do Brasil. De Vargas à Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, pp. 79-114.