

Universidade Estadual de Campinas – Unicamp
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH

Camila Maria Risso Sales

**Relações Internacionais e Política externa do Brasil nos governos FHC e
Lula**

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. Shiguenoli Miyamoto.

Este exemplar corresponde à versão final
da dissertação defendida e aprovada pela
comissão julgadora em 28 de fevereiro de
2007.

Banca Examinadora:
Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (orientador)
Prof. Dr. Andrei Koerner
Prof. Dr. Paulo César Souza Manduca

Suplentes:
Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes
Prof^ª. Dr^ª. Suzeley Kalil Mathias

Campinas
Fevereiro de 2007.

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH – UNICAMP

Sales, Camila Maria Risso

Sa326r **Relações internacionais e política externa do Brasil nos governos FHC e Lula / Camila Maria Risso Sales. - - Campinas, SP: [s.n.], 2007.**

**Orientador: Shiguenoli Miyamoto.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

1. Silva, Luiz Inácio Lula da, 1945 - . 2. Cardoso, Fernando Henrique, 1931 - . 3. Brasil – Relações exteriores . I. Miyamoto, Shiguenoli. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Título em inglês: International relations and Brazilian foreign policy in the governments FHC and LULA

**Palavras-chave em inglês (Keywords): Silva, Luiz Inácio Lula da, 1945
Cardoso, Fernando Henrique, 1931
Brazil – Foreign relations**

Área de concentração: Relações exteriores

Titulação: Mestre em Ciência Política

**Banca examinadora: Shiguenoli Miyamoto (orientador)
Andrei Koerner
Paulo César Souza Manduca**

Data da defesa: 28/02/2007

Programa de Pós-Graduação: Pós-graduação Ciência Política

Agradecimentos

Agradeço ao Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto pela orientação atenta e generosa, sem a qual não seria possível a realização deste trabalho. Os agradecimentos se estendem aos demais professores e funcionários do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Da mesma forma agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa concedida.

Gratidão também aos professores Dr. Andrei Koerner e Dr. Paulo César Souza Manduca pelos questionamentos e indicações durante o exame de qualificação, que muito ajudaram a melhorar esta dissertação.

À família e amigos toda minha gratidão e amor.

Resumo

A partir do início dos anos 90, com o estabelecimento de uma nova ordem internacional não mais pautada pela bipolaridade leste/oeste, o Brasil reformula sua política externa. Temas como meio ambiente, direitos humanos, segurança e não proliferação, interdependência econômica e migrações passam a fazer parte da pauta de discussão da política externa brasileira. Assim, a escolha deste objeto está justificada pela necessidade de se analisar, conceitual e empiricamente, como a política externa brasileira vem sendo tratada pelos dois últimos dirigentes e como a mudança de governo afetou a formulação desta, que vinha numa constante desde o início dos anos 90, no governo Itamar Franco, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério das Relações Exteriores em outubro de 1992. Desta maneira, a análise da política externa de um país é uma tentativa de encontrarmos padrões da atuação internacional deste. Portanto, o objetivo deste trabalho está em descobrir que elementos destes padrões se mantiveram e quais foram alterados com a subida de Lula ao poder depois de oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso. Dito isso, nossa hipótese centra-se na idéia de que o governo Lula, diferente do que pôde ser verificado no governo FHC, está disposto a assumir seu papel de *hegemon*, não só regionalmente, mas também em foros maiores onde o país assume uma postura de liderança frente aos países em desenvolvimento. Acredita-se, no entanto, que existem muitas continuidades entre a política externa dos anos de Fernando Henrique Cardoso e do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Abstract

From the beginning of the 90's, with the establishment of a new international order not controlled by the bipolarity east/west anymore, Brazil reformulates its external politics. Subjects as human environment, rights, security and no proliferation, economic interdependence and migrations start to be part of the guideline of reflection of the Brazilian external politics. So, the importance of this object is justified by the necessity of analyzing, how the Brazilian external politics have been treated by the two last presidents and how the government change affected the Brazilian external politics that has been constant since the beginning of the 90's, in the government Itamar Franco, when Fernando Henrique Cardoso assumed the Department of State in October of 1992. In this way, the analysis of the external politics of a country is an attempt to find standards in the international performance. Therefore, the objective of this research is discover which elements of these standards had been kept and which of them had been modified with the ascent of Lula after eight years of Fernando Henrique Cardoso's government. Then, our hypothesis is centered in the idea that the government Lula, differently from what it could be verified in government FHC, intends to assume its role of *hegemon*, regionally, but also in bigger forums where the country assumes the leadership of the developing countries. However, it is possible to say that there is much continuity between the external politics of Fernando Henrique Cardoso and he government of Luiz Inácio Lula da Silva.

Sumário

Introdução, p.11

Capítulo I - Realismo e institucionalismo nas relações internacionais e na política externa do Brasil, p. 17

1. O realismo político como paradigma de análise das relações internacionais, p.18
2. O institucionalismo e a perspectiva das relações internacionais, p. 31
 - 2.1. O neo-institucionalismo, p. 31
 - 2.2. O neo-institucionalismo em três diferentes versões, p. 33
 - 2.2.1. O institucionalismo histórico, p. 34
 - 2.2.2. O institucionalismo da escolha racional, p. 36
 - 2.2.3. O institucionalismo sociológico, p. 38
 - 2.3. O institucionalismo e as relações internacionais, p. 39
3. Definição dos principais conceitos, p. 43
 - 3.1. Sistemas Internacionais, p. 43
 - 3.2. Soberania, Estado-nação e poder, p. 45
 - 3.3. Os regimes internacionais, p. 48

Capítulo II - Brasil e sua história diplomática, p. 55

1. Política externa brasileira: da independência à redemocratização, p. 55
 - 1.1. O princípio da política externa brasileira: da independência a Primeira República, p. 55
 - 1.2. De Vargas ao Golpe, p. 57
 - 1.3. A política externa do regime militar e dos anos 80, p. 60
2. O início da década de 90, p. 63
 - 2.1. O governo Collor, p. 64
 - 2.2. O governo Itamar Franco, p. 66
3. Periodização da política externa brasileira, p. 68
4. Realismo e Autonomia, p. 74

Capítulo III - A “era FHC”, p. 79

1. Inserção do Brasil na nova ordem internacional, p.81
2. As transformações políticas e econômicas que influenciaram a política externa brasileira, p. 85
3. Interpretação teórico-analítica da política externa brasileira no governo FHC, p. 87
4. Diplomacia presidencial, p. 90
5. ALCA, Mercosul e Segurança nos governos de Fernando Henrique Cardoso, p. 95
 - 5.1. ALCA, p. 95
 - 5.2. Mercosul, p. 100
 - 5.2.1. Crise no Mercosul, p. 108
 - 5.2.2. A relação do Brasil com os outros blocos, p. 111

5.3. Segurança, p. 112

Capítulo IV – Lula e a política externa, p. 115

1. Inserção internacional do Brasil: universalização da política externa, p. 118
 - 1.1. Atuação do Brasil na Reunião Ministerial da OMC em 2003, p. 120
 - 1.2. Relação do Brasil com os grandes: Estados Unidos e União Européia, p. 121
2. Política externa em tempos de mudança, p. 124
3. ALCA, Mercosul/Integração Regional e Segurança no governo Lula, p. 129
 - 3.1. ALCA, p. 129
 - 3.2. Mercosul e integração regional, p. 131
 - 3.3. Segurança, p. 136
4. Como o Governo Lula tem sido avaliado, p. 140

Considerações finais, p. 145

Bibliografia, p. 151

Introdução

Historicamente, a tarefa da política externa é a de traduzir as necessidades internas em possibilidades externas. No entanto, nos últimos tempos há a diluição entre o que se considera interno e externo. Isto muda a dinâmica das relações internacionais que passa a ser baseada em complexas redes governamentais e não-governamentais. É importante lembrar que esta ampliação não elimina a importância do Estado que concentra e organiza as instâncias públicas de intermediação. Assim, o Estado funciona como instância interna de intermediação das instituições políticas com a população e instância externa de intermediação da nação com o mundo. Desta forma, a “diplomacia é a ação entre antagonismos e possibilidades, com diretrizes orientadas pelas realidades interna e externa que, no pós Guerra Fria encontram a Agenda dominada pelo econômico e pela confecção de regras para processos de transação internacional” (Mathias, 2002 p. 28).

Os princípios da política internacional “são um marco normativo que tem como função estabelecer *limites* e promover *estímulos* à ação externa do Estado” (Lafer, 2001 p. 48, grifos originais). Os princípios que devem reger as relações internacionais do Brasil estão dispostos no artigo 4º da Constituição de 1988¹.

¹ “**Art. 4º** A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I – independência nacional;
- II – prevalência dos direitos humanos;
- III – autodeterminação dos povos;
- IV – não-intervenção;
- V – igualdade entre os Estados;
- VI – defesa da paz;
- VII – solução pacífica dos conflitos;
- VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

Desta maneira, o objetivo deste trabalho é analisar as continuidades e transformações da política externa brasileira em dois momentos distintos. Os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998 e 1999 a 2002) e o governo Lula que se inicia em 1º de janeiro de 2003 e encontra-se ainda em vigência serão objetos de um estudo que busca identificar elementos de permanência e de mudança no modo de atuação internacional do Brasil. Com isto, busca-se discutir o modelo da política externa brasileira no decorrer dos últimos anos.

Historicamente orientada pelo realismo, a política externa brasileira do século XX passou evidentemente por transformações e mudanças de curso. No entanto, podemos dizer que desde o Barão de Rio Branco até os dias atuais a política externa brasileira sempre apresentou um elemento comum a todos os estilos de atuação diplomática. Em maior ou menor intensidade, nas suas mais diferentes abordagens, o realismo sempre permeou as decisões políticas brasileiras que tratavam das relações com outros países.

“A continuidade é requisito indispensável a toda política exterior, pois se em relação aos problemas administrativos do país são menores os inconvenientes resultantes da rápida liquidação de uma experiência ou da mudança de um rumo adotado, em relação à política exterior é essencial que a projeção da conduta do Estado no seio da sociedade internacional revele um alto grau de estabilidade e assegure crédito aos compromissos assumidos.

A política exterior do Brasil tem respondido a essa necessidade de coerência no tempo. Embora os objetivos imediatos se transformem sob a evolução histórica de que participamos, a conduta internacional do Brasil tem sido a de um estado consciente dos próprios fins, graças à tradição administrativa de que se tornou depositária a Chancelaria Brasileira, tradição que nos tem valido um justo conceito

X – concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (1988 pp. 3-4).

nos círculos internacionais”(San Tiago Dantas, Política Externa Independente, RJ, Civilização Brasileira, 1962 p.17 in LAFER, 2001 p. 21).

O fim da guerra fria e o conseqüente fim da bipolaridade marcam os estudos sobre política internacional a partir da década de 90. As questões conflituosas saem do panorama ideológico e passam para o econômico. No entanto, a política internacional não muda de natureza, isto é, mantém sua estrutura capitalista, o caráter hierárquico e anárquico. Depois do fim da guerra fria, “a importância relativa de cada país também é medida por sua projeção econômica, comercial, científica ou cultural” (Mathias, 2002 p. 28).

É notório que, a partir do início dos anos 90, com o estabelecimento de uma nova ordem internacional não mais pautada pela bipolaridade leste/oeste, o Brasil reformula sua política externa. Temas como meio ambiente, direitos humanos, segurança e não proliferação, interdependência econômica e migrações passam a fazer parte da pauta de discussão da política externa brasileira.

Entretanto, algumas diretrizes nunca foram alteradas. Os princípios da não intervenção, do universalismo e da autonomia jamais foram abandonados pelos formuladores da política externa brasileira, mesmo que os estilos de atuação fossem diversos e os caminhos distintos, a política externa brasileira buscou, de certa maneira, objetivos comuns.

A escolha deste objeto está justificada pela necessidade de se analisar, conceitual e empiricamente, como a política externa brasileira vem sendo tratada pelos dois últimos dirigentes e como a mudança de governo afetou a formulação desta, já que vinha numa constante desde o início dos anos 90, no governo Itamar Franco, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério das Relações Exteriores em outubro de 1992.

Ao mesmo tempo em que se pretende discutir a conjuntura nacional no tocante à política externa, é importante que exploremos algumas perspectivas analíticas sobre

relações internacionais e política externa, conhecidas como paradigmas. O conceito de paradigma será, portanto um dos nortes de trabalho. Para isto, usaremos abordagens distintas deste para tratar da política externa brasileira. A partir das aproximações e contrastes entre estas abordagens tentaremos resolver o tema proposto para este trabalho. Assim, nos valeremos da conceituação elaborada por Amado Luiz Cervo, para quem os paradigmas têm a função metodológica de organizar a matéria e dar inteligibilidade ao objeto estudado. Mas também do tratamento dado ao tema por Letícia Pinheiro, para quem, paradigmas de ação diplomática são teorias de ação diplomática constituídas por idéias que são formadas a partir da visão da natureza do sistema internacional na opinião dos formuladores de política em cada tempo (2000 p. 308).

Sabemos que na literatura sobre política externa existem diversos enfoques analíticos a respeito da questão dos paradigmas, assim este estudo pretende perpassar algumas destas abordagens descrevendo como alguns autores encaram a questão da periodização das relações internacionais do Brasil em função de uma divisão acerca de paradigmas. Assim, pretende-se perceber como os paradigmas explicam e permitem entender os fundamentos das políticas implementadas. Paradigma funciona neste trabalho como um elemento metodológico que pode ser utilizado a partir de abordagens distintas, ou seja, pode fazer parte de uma periodização de viés econômico, político ou mesmo cultural.

A análise da política externa de um país é uma tentativa de encontrarmos padrões da atuação internacional deste. Portanto, o objetivo deste trabalho está em descobrir que elementos destes padrões se mantiveram e quais foram alterados com a subida de Lula ao poder depois de oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso.

Pinheiro afirma que ao mesmo tempo em que regionalmente há uma presença maior da vertente hobbesiana na atuação internacional brasileira, há uma resistência em se assumir o papel de *hegemon*, pois este implica custos. A cooperação entre nações muitas vezes é capitaneada por um líder e este deve estar disposto a absorver os custos inerentes à cooperação. Para a autora, a diplomacia brasileira tem evitado assumir este papel, mantendo

seus interesses de curto prazo em primeiro plano, como consequência, a cooperação institucionalizada entre o Brasil e seus pares ficava prejudicada. A autora acredita que esta seja a postura tomada pela diplomacia brasileira durante os anos noventa, como se sabe, em boa parte desta década o Brasil esteve sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso. Desta forma, podemos dizer que durante os governos Cardoso, apesar do Brasil não adotar uma postura de carona, beneficiando-se da cooperação sem arcar com os custos desta, o país também não assume a postura de *hegemon*. Age, portanto, tomando parte de arranjos regionais, porém sem maior aprofundamento da institucional para que uma maior liberdade de ação seja garantida. Para a autora, a política externa brasileira dos anos noventa baseia suas ações no institucionalismo pragmático, ou seja, acredita que o adensamento da presença internacional do Brasil trará desenvolvimento e autonomia.

Dito isso, nossa hipótese centra-se na idéia de que o governo Lula, diferente do que pôde ser verificado no governo FHC, está disposto a assumir seu papel de *hegemon*, não só regionalmente, mas também em foros maiores onde o país assume uma postura de liderança frente aos países em desenvolvimento. Acredita-se, no entanto, que existem muitas continuidades entre a política externa dos anos de Fernando Henrique Cardoso e do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Isto posto, o primeiro capítulo terá como tema algumas das abordagens mais importantes das relações internacionais como o realismo e o institucionalismo para que tenhamos um arcabouço conceitual que possa nos orientar na análise empírica da política externa brasileira. O segundo capítulo fará um breve histórico da política exterior do Brasil no século XX para contextualizar a análise que seguirá. O capítulo terceiro tratará da política externa dos governos Fernando Henrique Cardoso que se estenderam desde 1º de janeiro de 1995 até final de 2002. Da mesma forma, o quarto capítulo terá seu foco voltado para a fase em Lula assumiu a presidência da república e pretendemos analisar como este vem conduzindo a política externa do Brasil desde a sua posse em 1º de janeiro de 2003. Assim para concluir teremos um quinto capítulo que tratará das considerações finais deste trabalho.

Capítulo I

Realismo e institucionalismo nas relações internacionais e na política externa

As relações internacionais têm gradativamente, assumido importância como disciplina científica autônoma colocando-se ao lado da ciência política. Devido a isto, diferentes modelos teóricos foram desenvolvidos para a compreensão dos fenômenos internacionais. Quatro grandes paradigmas podem ser identificados: o idealismo político; o realismo político, que será objeto de uma discussão mais aprofundada neste capítulo; o paradigma da teoria da dependência e o da teoria da interdependência ou da globalização.

Assim, o realismo político é tratado neste capítulo a partir de dois de seus autores mais importantes: Hans Morgenthau e Raymond Aron. Mesmo que estes autores tenham divergências de abordagem, pode-se considerar que a estrutura básica de suas obras está fundamentada no realismo político. Para uma outra concepção da análise das relações internacionais abordaremos o institucionalismo que funciona neste texto como contraponto ao viés teórico predominante. Além desses autores outros foram importantes para a definição mais rigorosa de conceitos como: sistema internacional, soberania e poder. Feito isso, tentou-se estabelecer uma breve discussão acerca dos regimes internacionais. Stephen Krasner talvez tenha sido o autor que deu as contribuições mais importantes acerca do debate e da definição de regimes internacionais, por isso merece atenção especial no espaço deste trabalho.

1. O realismo político como paradigma de análise das relações internacionais

O realismo político parece ter sido o paradigma que mais se desenvolveu nos últimos cinquenta anos, mais exatamente depois do final da Segunda Guerra Mundial. No entanto, autores clássicos como Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes deram as primeiras bases do que foi e tem sido a perspectiva predominante nas explicações dos fenômenos das relações internacionais. Este paradigma teve grande repercussão durante os anos da Guerra Fria e surgiu como uma reação ao paradigma idealista, predominante principalmente nos anos do entre-guerras. O idealismo político estabelecia regras éticas que deveriam inspirar os padrões de comportamento nas relações internacionais, os idealistas refletiam muito mais sobre o que o mundo deveria ser e não sobre o que realmente era.

Quando tratamos do realismo político, o primeiro elemento identificador e talvez fundamental, é que os autores desta corrente consideraram os homens, as relações sociais e os países com eles são e não como gostariam que fossem. Neste sentido, pode-se estabelecer que todos os autores realistas têm uma concepção que coloca o Estado como centro da reflexão, os Estados são, portanto, os únicos atores relevantes das relações internacionais. Além disso, defendem que o jogo internacional pressupõe que seus atores são racionais e têm suas ações guiadas pela busca do poder e pelo uso da força. Desta maneira, a guerra é um direito e uma realização normal na busca pelo poder. A distinção entre política interna e externa é outra característica que distingue a abordagem realista das outras. Além disso, o sistema internacional é fundamentalmente anárquico, não existe um poder central dotado do monopólio da violência, nem regras e princípios que todos sejam obrigados a cumprir. Todos os Estados são soberanos e o conflito entre eles é necessário.

De acordo com o paradigma realista o sistema internacional encontra-se numa situação de anarquia que tende sempre à luta e à guerra. A ordem do sistema internacional é dada pela situação de guerra latente, ou seja, por uma situação de desconfiança mútua. Os realistas partem do pressuposto de que não existe harmonia de interesses entre os Estados, existindo duas alternativas para a preservação destes. A primeira é a construção de

mecanismos internos de defesa e a segunda é o estabelecimento de alianças. Estas alternativas não são excludentes, mas têm como fim atingir uma situação em que todos se sintam inibidos, para que com isto o sistema tenha certa estabilidade.

Mesmo com o fim da Guerra Fria e a conseqüente desestruturação da ordem internacional baseada na bipolaridade, ou seja, com a mudança ocorrida no ambiente internacional, a política internacional não muda de natureza. O caráter anárquico e a hierarquia entre as potências são mantidos e o realismo político, mesmo que tenha sofrido adaptações, continua válido para a análise de fenômenos internacionais. Como qualquer teoria, a realista não é estanque, altera-se de acordo com as circunstâncias do sistema internacional sem, contudo abandonar seus princípios fundamentais.

Dois autores são tidos como clássicos dentro do paradigma realista das relações internacionais. Hans Morgenthau e Raymond Aron são considerados fundamentais no estudo desta disciplina.

Para o primeiro destes autores, toda teoria deve ser julgada de maneira empírica e pragmática, o que não é diferente com a teoria política internacional. Toda a história do pensamento político moderno é marcada pela divergência entre duas escolas de pensamento que divergem sobre a natureza do homem, da sociedade e da política. A primeira destas escolas, o idealismo, é derivada de princípios abstratos que proclamam a retidão inerente da natureza humana.

Já a segunda escola é o realismo político, esta acredita que tanto o homem quanto a sociedade e a política estão em conflito contínuo assim, não há possibilidade que os princípios morais sejam realizados completamente. Desta maneira, a realização do mal menor é mais factível do que a realização do bem absoluto. Pode-se concluir que a única paz possível entre as nações num sistema internacional anárquico é a paz negativa, ou seja, uma paz que foi estabelecida através do equilíbrio de poder, uma nação limitando a outra. A potência desmedida, ou seja, um poder de destruição total acaba estabelecendo a paz,

quando as nações têm poder de destruição mútua acaba por estabelecer-se um ambiente de não agressão.

Segundo Morgenthau, a teoria política internacional é necessária para trazer ordem e significado para uma massa de fenômenos. Sem isso, estes permaneceriam desconexos e ininteligíveis. Este autor define o realismo político através de seis princípios.

Primeiro, a política é governada por leis objetivas que são baseadas a natureza humana. Desta maneira, existe a possibilidade de desenvolver uma teoria racional que possibilite o julgamento e a distinção entre verdade e opinião. Para dar sentido a uma política externa devemos enfocá-la de modo racional. O confronto desta hipótese racional e dos fatos reais é que constituem e dão sentido à política internacional.

O segundo princípio está no conceito de interesse definido em termos de poder. Este situa o realismo político na política internacional. É, mais exatamente, a ligação entre a razão que tenta entender a política internacional e os fatos. Este conceito dá autonomia à esfera política, separando-a da economia e da religião, por exemplo. Desta forma, o conceito de interesse coloca uma ordem racional no problema da política. Os motivos que orientam a ação política de um dirigente e seus ideais podem esclarecer a possível direção da política exterior, mas não torna possível prever quais serão as ações que este dirigente terá que tomar para a sua política externa. As intenções de um político não significam o sucesso ou o insucesso de suas políticas. Assim, não é importante saber quais são os motivos de um político na escolha de sua política externa, “mas sua aptidão intelectual para captar os elementos essenciais da política exterior e sua capacidade política para concretizar tudo o que ele absorveu em ação política bem sucedida” (Morgenthau, 2003 p.9). Deve-se fazer, portanto, a distinção entre o desejável e o possível, separar as políticas exteriores das simpatias filosóficas de um político.

A estrutura das relações internacionais vem se distanciando da realidade política internacional. A estrutura, formada por instituições e procedimentos diplomáticos presume

a igualdade soberana entre os países, enquanto que na realidade vivemos a desigualdade extrema entre eles o que gera a ingovernabilidade das relações internacionais.

“A moderna circunstância da interdependência exige uma ordem política que tome tal fato em consideração, enquanto que, na realidade, a superestrutura legal e institucional, de olhos postos no século XIX, ainda presume a existência de uma multiplicidade de estados-nações auto-suficientes, estanques e soberanos” (p.12).

Assim, o terceiro princípio dispõe ainda sobre o conceito de interesse entendido como poder. Para o autor esta é uma categoria objetiva universalmente válida que faz parte da essência da política. Contudo, é preciso ter claro que não tem significado fixo e permanente sendo, portanto afetado pelas circunstâncias. Assim, o tipo de interesse depende do contexto político e cultural de cada nação que compõe o sistema internacional. Morgenthau acredita que as condições contemporâneas da política externa e do sistema internacional tendem à instabilidade, no entanto isto não significa dizer que esta condição seja permanente.

O quarto princípio diz que os valores morais universais não podem ser aplicados aos atos dos Estados, estes devem variar de acordo com o tempo e lugar. O realismo político é consciente do significado moral da ação política e da tensão existente entre mandamento moral e exigências da ação política, por isso, busca não confundir a questão moral com a política. Tanto o indivíduo quanto o Estado podem julgar a ação política segundo princípios morais, mas o indivíduo tem o direito de sacrificar-se em defesa deste princípio, já o Estado não. Desta forma, não pode haver moralidade política sem prudência, que é para o realismo a virtude suprema na política.

A ética política julga a ação por suas conseqüências políticas. O realismo não identifica as aspirações morais de uma nação em particular com as leis morais que governam o universo. Portanto, as leis morais não podem ser aplicadas no plano das relações internacionais, já que o que uma nação considera como lei moral é uma coisa, mas

pretender saber o que é bom ou ruim todas as nações é outra. É importante lembrar também que nações são entidades políticas defendendo seus interesses. Assim, o quinto princípio considera que as aspirações morais de uma nação não podem ser consideradas como preceitos que governam o universo.

Já o sexto princípio coloca a autonomia da esfera política. Assim, a diferença do realismo para as outras escolas do pensamento é real e profunda, este prega essencialmente que a esfera política tem uma dimensão autônoma, assim como a econômica, a religiosa e a legal. Desta maneira, o realismo baseia-se numa concepção pluralista da natureza humana. Assim, o homem real é composto do homem econômico, político, moral e religioso e para entender estas diferentes facetas é preciso tratá-las em seus próprios termos.

Com isto, o realismo faz com que se dissipem duas falácias populares: a preocupação com os motivos, ou intenções e a preferência ideológica. Boas intenções dão certa garantia contra políticas deliberadamente ruins, mas não são garantia de boa moral ou sucesso das políticas que inspiram.

Ações de alguns governos não podem ser justificadas ou explicadas pelos conceitos, instituições e procedimentos tradicionais. A interdependência é um fato novo que deve ser levado em conta nas análises. Neste sentido, a política internacional resulta necessariamente numa luta pelo poder, que pode ser exercido de inúmeras maneiras, violência, carisma, autoridade ou uma combinação disto. Isto quer dizer que o poder político não se identifica apenas com a força no sentido da violência física.

O poder pode ser classificado em poder aproveitável e não aproveitável e em poder legítimo e ilegítimo. O aproveitável é aquele que pode ser exercido, ao contrário do poder derivado de armas nucleares que não pode ser aproveitado, já que a utilização deste significa a destruição dos próprios atores. O poder legítimo é aquele que pode ser legal e moralmente justificado, diferentemente do ilegítimo. Para Morgenthau as relações

internacionais se definem por uma busca constante do poder, essa busca pode ser para manter o poder, aumentá-lo ou demonstrá-lo.

A combinação destas formas de política internacional faz com que se estabeleça uma ordem de distribuição de poder que tende a um sistema de equilíbrio. Este equilíbrio funciona como um instrumento que limita o poder nacional para que a correlação de forças entre as nações não seja demasiadamente desproporcional. Isto traduz uma busca pela paz e pela estabilidade das relações internacionais. Mas este equilíbrio de poder possui três limitações: o grau de incerteza, já que pode haver erros nos cálculos de força de cada nação, um grau de irrealidade e certa insuficiência do sistema de equilíbrio de poder.

O segundo autor que se destaca dentro das formulações do realismo político é Raymond Aron. A primeira parte de *Paz e guerra entre as nações* é inspirada em Carl Von Clausewitz, autor do livro *Da Guerra*, clássico da ciência política. As idéias de Aron sobre as relações internacionais são baseadas na idéia de Clausewitz sobre a alternância entre a guerra e a paz no cenário das relações internacionais. Para Aron, quando uma nação lança-se à guerra o objetivo último é submeter o adversário de modo absoluto.

De acordo com este autor a questão central das relações internacionais é a colocada pelos sistemas internacionais. Nestes, a paz é o objetivo razoável de todas as sociedades, no entanto, a rivalidade entre as nações não se esgota com a trégua, o objetivo da política internacional não é a guerra em si, mas ela é o meio para muitas outras conquistas. As raízes da guerra como instituição vem da idéia de que o homem é um perigo natural para o outro, este tipo de consideração pode ser verificado desde Thomas Hobbes.

Para Aron, depois da Segunda Guerra Mundial e da transformação dos Estados Unidos numa potência autenticamente mundial, as relações internacionais se tornam objeto de estudo da ciência política. Segundo Aron, Morgenthau fazia uma teoria das relações internacionais que era um sumário, que estabelecia um debate entre a interpretação

empírica e teórica das relações internacionais, assim, a tradição americana fundamentava-se no debate entre o idealismo e o realismo, ou entre o kantianismo e o maquiavelismo.

Aron pretende compreender e superar este debate. Para ele estas duas concepções teóricas são complementares. O esquematismo racional e as proposições sociológicas são estágios sucessivos da elaboração conceitual do universo social. As relações internacionais não têm fronteiras reais, o conceito de nação é tomado em seu sentido histórico, designando uma espécie particular de comunidade política. Nas relações internacionais a "nação equivale a qualquer coletividade política, organizada territorialmente" (Aron, 2002, p. 51).

No entanto, se se admitir que as relações internacionais são relações entre duas unidades políticas podem surgir dois problemas: será preciso incluir, as relações entre indivíduos, já que estes podem ser considerados unidades políticas e deverá se pensar onde começam e onde terminam estas unidades políticas. Desta maneira, as relações entre os Estados, ou seja, as relações propriamente interestatais constituem o campo das relações internacionais. Os tratados internacionais são os exemplos mais claros destas relações que se estabelecem entre diferentes unidades nacionais.

Para o autor, as relações internacionais se manifestam fundamentalmente de duas maneiras, através da diplomacia e através da guerra. Os dois símbolos destas relações são os diplomatas e os soldados. As relações entre os Estados se desenvolvem a sombra da guerra, que não pertence ao domínio das artes ou das ciências, mas sim à existência social. A guerra é equivalente ao comércio, ou seja, se fundamenta num conflito de interesses e de atividades. Segundo Clausewitz, a política é a matéria na qual a guerra se desenvolve. No entanto, existe uma diferença essencial entre política interna e política externa. A primeira delas traduz-se por ser o monopólio legítimo da violência, cuja autoridade é o Estado. Já a política externa admite uma pluralidade de centros de poder armado. Isto faz com que as relações entre os Estados sejam relações mútuas que têm por meio as guerras e estas por sua vez, têm por propósito a existência, a criação ou a manutenção dos Estados.

De acordo com Aron, as relações entre os Estados são um capítulo da ciência ou da filosofia política cuja originalidade está em tratar das "*relações entre as unidades políticas que reivindicam o direito de fazer justiça e de escolher entre a paz e a guerra*" (Aron, 2002, p.55, grifos originais). A dificuldade de se lidar com as relações internacionais está no fato de que as regras do jogo democrático ainda não estarem plenamente codificadas e de os atores, na maioria das vezes, não se submeterem às decisões do árbitro coletivo². "Mas a teoria das relações internacionais toma como ponto de partida a pluralidade dos centros autônomos de decisão, admitindo o risco de guerra; e deste deduz a necessidade de calcular os meios" (Aron, 2002, p. 64). Os comportamentos das nações implicam num cálculo mais ou menos consciente da hierarquia de preferência e da conjuntura de forças estabelecida entre as nações. Vê-se, portanto, que a guerra e a paz são fontes principais dos conceitos das relações internacionais na visão de Raymond Aron.

Clausewitz defende que a "guerra é pois um acto de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade" (Clausewitz, 1996, p. 73). Assim, este autor acredita que a violência seja um meio para se atingir um fim que é a imposição da vontade. Para atingir tais fins é possível que se realize qualquer coisa, a guerra é um ato de violência sem limites, que "não recua perante nenhuma efusão de sangue" (Clausewitz, 1996, p. 74).

Conforme já foi colocado, muitas das idéias de Aron sobre as relações internacionais e a posição que a guerra ocupa dentro destas, são baseadas nas formulações de Clausewitz. Para ambos, a guerra não é um fim em si mesma, mas encontra-se subordinada a política, em qualquer caso a guerra sempre resulta de uma vontade política. Dois elementos principais comandam a ação dos Estados dentro do cenário das relações internacionais, de acordo com Aron: a estratégia que tem "comportamento relacionado como conjunto das operações militares" e a diplomacia que é a "condução do intercâmbio com outras unidades políticas" (Aron, 2002, p. 72). Mas estas duas dimensões estão sempre submetidas à política. Em tempos de paz a política utiliza-se de recursos diplomáticos, mas

² Ver, por exemplo, o que aconteceu com as decisões da ONU no momento da invasão americana do Iraque. Os Estados Unidos ignoraram a autoridade de árbitro coletivo das Organizações das Nações Unidas.

sem excluir totalmente as armas, já em tempos de guerra, usa a estratégia militar, mas não se afasta completamente da diplomacia, principalmente no trato com os aliados e os países neutros.

A política deve conhecer os meios dos quais vai se servir tanto em tempos de paz como em tempos de guerra. A diplomacia e a guerra são modalidades complementares no intercâmbio entre as nações. Depois de 1945 "a coordenação entre política e estratégia adquire características inéditas" (Aron, 2002, p. 93), devido à pluralidade de técnicas de combate. A condução das guerras é mais política que no passado, já que não se concebe a utilização de bombas termonucleares, a questão decisiva é a que custo se ganha uma guerra. Desta maneira, "a natureza da guerra depende do conjunto das circunstâncias históricas" (p. 97).

Para Raymond Aron, poder ou potência é a capacidade de fazer, produzir ou destruir. Nas relações internacionais, "poder é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais" (Aron, 2002, p. 99). O poder é a relação humana, a ação que pode ser ofensiva e defensiva, é o meio, ou seja, a aplicação da força em circunstâncias determinadas. A força potencial são os recursos materiais, humanos e morais, já a força real é a parte dos recursos que são efetivamente usadas na guerra e na paz. Na guerra a força real é equivalente à força militar.

A política internacional também pode ser compreendida em termos de uma competição permanente. "Os Estados que reconhecem mutuamente sua soberania e igualdade, por definição, não têm autoridade uns sobre os outros" (Aron, 2002, p. 104). A luta pelo poder pode ser traduzida como rivalidade de potência, mas para Aron esta interpretação falseia o sentido da política, cujos conceitos não estão isentos de controvérsia.

Os elementos da potência são definidos por diversos autores. Morgenthau acredita que são oito: geografia, recursos naturais, capacidade industrial, estado de preparação militar, população, caráter nacional, moral nacional e qualidade da diplomacia. Todas as

explicações dadas, inclusive as de Morgenthau, não servem à teoria que Aron pretende formular. Esses fatores sempre variam e, portanto a potência de uma nação não pode ser determinada de maneira apropriada. Aron acredita que se fosse possível prevê-la com exatidão, não haveria guerras. Três elementos podem anunciar o resultado do combate. Esses são: o espaço ocupado pela nação, recursos materiais de que esta dispõe e conhecimento e capacidade de ação coletiva, para Aron, todos esses elementos sofrem influência histórica.

A potência em tempos de paz pode ser analisada a partir destas mesmas categorias: espaço, recursos e capacidade de ação. No entanto, a potência na guerra depende também da força militar que uma nação possui. Já na paz esta potência depende dos meios legítimos internacionais, ou seja, está nas mãos da diplomacia. Muitas vezes a substituição dos meios militares por meios econômicos é defendida, contudo, Aron acredita que isto nem sempre funcione. A melhor forma de agir talvez seja uma combinação de fatores econômicos, políticos e de persuasão. A diplomacia "sem meios de pressão econômica ou política, sem violência simbólica ou clandestina será pura persuasão - e talvez não exista" (Aron, 2002, p. 115).

As unidades políticas são rivais porque são autônomas, cada uma delas basta-se. Desta forma, cada uma destas, na execução de sua política externa tem certos objetivos. Os primeiros deles são: a manutenção da segurança e sua sobrevivência. Assim as unidades políticas querem ser fortes para terem paz, mas também desejam o poder. O terceiro objetivo delas pode ser entendido como a busca da glória. Desta maneira, estes três objetivos dos Estados estão ligados a três conceitos caros as relações internacionais: espaço, homens e idéias.

De acordo com Clausewitz os conceitos de ofensiva e defensiva são as noções estratégicas mais importantes da teoria da guerra desenvolvida por ele. A potência ofensiva é a capacidade que a unidade política tem de impor sua vontade. Já a potência defensiva é a capacidade que as nações têm de resistir a estas imposições. Os objetivos e o papel do

Estado no início do conflito não são suficientes para determinar o caráter de uma política. As antíteses: conservador - revisionista, agressor - agredido e tradicional - revolucionário, não se traduzem no nível estratégico pela oposição ofensiva - defensiva.

Segundo Aron, os sujeitos econômicos manifestam suas preferências que podem ter igual racionalidade ou irracionalidade, ou seja, para ele a escala de preferências é baseada no conceito de interesse. Este autor não pretende tratar das escolhas individuais e sim de escolhas coletivas, ou pelo menos escolhas que tenham conseqüências para a coletividade. O interesse coletivo é, para ele, a comparação entre a satisfação de uns e a insatisfação de outros, de qualquer forma toma-se como referência as preferências individuais.

De acordo com Raymond Aron, a "soma das satisfações individuais não equivale ao interesse da unidade política enquanto tal" (Aron, 2002, p. 148). Assim nas relações internacionais não se propõe assegurar ao maior número possível dos membros o nível mais elevado possível de satisfação. Num comportamento diplomático estratégico age-se em função do interesse coletivo, ou do interesse nacional. Pareto diz que somente o ponto do interesse máximo para uma coletividade pode ser determinado racionalmente.

Contudo, Aron destaca:

"Para dar 'uma interpretação racional' à conduta diplomático-estratégica e para formular uma teoria geral das relações internacionais comparável à teoria econômica, muitos autores adotaram como conceito fundamental o poder - power, ou Macht -, equivalente ao conceito de *valor (utilidade)*. Contudo, o *poder* não deve exercer esta função fundamental" (Aron, 2002, p. 148, grifos originais).

Mas também, se se entender potência³ como os recursos (naturais, humanos, etc.) está claro que estes não podem ser considerados como objetivos impostos racionalmente. Pode-se entender potência como a capacidade de impor sua vontade ao outro. A potência, neste caso não pode ser o objetivo último, nem para o indivíduo, nem para o Estado, pois não se quer a potência por si mesma, mas para atingir a paz, a glória, influenciar e difundir idéias. Pode-se questionar então que os atores econômicos não procuram de fato maximizar a utilidade assim como os atores diplomáticos não buscam de fato maximizar a potência. Mas não se pode comparar tão detidamente os homens da economia e os homens da diplomacia. Na visão de Aron, os homens econômicos, da teoria e da prática, se parecem como duas fotografias, a natural e a com retoques apenas. Já o diplomata da teoria não é o retrato do diplomata idealizado, mas sim uma simplificação caricatural deste.

Os objetivos históricos das unidades políticas não podem ser deduzidos das relações de força entre estas, pois os objetivos últimos reservam sempre certa ambigüidade. "Se a rivalidade dos Estados pode ser comparada a um jogo, o que está 'em jogo' não pode ser designado por um conceito único, válido para todas as civilizações e todas as épocas" (Aron, 2002, p. 150). Assim, a pluralidade de objetivos concretos e últimos não permite uma definição racional de qual seja o interesse nacional. A noção de interesse coletivo, neste sentido passa a ser um equívoco. Mesmo no plano econômico, o interesse comum pode ser definido a partir de interesses privados ou coletivos.

"A taxa de crescimento, a distribuição dos recursos entre consumo e investimento, a parte atribuída ao bem-estar e à ação externa são determinadas por decisões que a sabedoria pode inspirar, mas que a ciência não tem condições de determinar" (Aron, 2002, p. 150).

³ Potência aqui é usada no mesmo sentido de poder, assim como no texto de Raymond Aron, observando evidentemente as ressalvas colocadas pelo autor e pelo tradutor, ver Aron, 2002, p. 99, nota do tradutor.

Contudo acredita-se que nestes termos a teoria dos jogos poderia substituir a sabedoria, sabendo que a vontade comum deriva das contradições entre as vontades individuais. Mas conclui que "não existe uma teoria geral das relações internacionais compatível à teoria geral da economia" (p. 152).

Outra contribuição importante trazida por Raymond Aron para a teoria das relações internacionais talvez seja a busca de regularidades entre as diferentes nações. Esta busca de generalidade olha para as ações das potências, para os objetivos das unidades políticas, para a natureza do sistema e para as modalidades de paz e guerra. Além disso, Aron volta suas atenções para os esquemas de desenvolvimentos inscritos na realidade sem que os atores tivessem consciência disto. Assim, alguns outros aspectos importantes devem ser considerados no estudo das relações entre as nações como a frequência com que ocorrem as guerras e a ordem em que se sucedem as guerras e a paz, num esquema de flutuação entre a sorte pacífica e belicosa.

2. O institucionalismo e a perspectiva das relações internacionais

Embora consideremos a centralidade e os avanços trazidos pela abordagem realista, é importante que o institucionalismo seja ressaltado. Principalmente como instrumento analítico da realidade contemporânea das relações internacionais.

Vamos realizar uma apresentação das três correntes de análise que compõem o neo-institucionalismo. Assim, serão apresentados o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. A partir disto, será possível expor como o institucionalismo tem contribuído para a análise das relações internacionais, através do que se convencionou chamar de institucionalismo neoliberal.

O institucionalismo diferencia-se de outros paradigmas porque considera que a mediação entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais é feita por meio das instituições. A análise institucionalista desenvolveu explicações do porque as instituições se mantêm não só em diferentes casos, mas também no decorrer do tempo. Este tipo de explicação não isenta a possibilidade de mudanças nas instituições, mas isto é minimizado. No entanto, quando acontece, o desafio da teoria institucionalista é explicar onde acontece a mudança. Na maioria das vezes, os institucionalistas acreditam que a mudança é produto de algum choque externo que desestabiliza a ordem vigente.

2.1. O neo-institucionalismo

O neo-institucionalismo tem sido predominantemente associado com o papel constitutivo e dos modelos culturalmente legitimados de organização e ação. Este modelo teórico fez com que grandes perspectivas se encontrassem como parte de uma reação ao individualismo metodológico. Assim, é possível encontrar autores institucionalistas de filiação "neo-marxista" ou "neo-weberiana" num retorno à história institucional e política. Estes autores embatem também com a perspectiva da escolha racional e o behaviorismo. Para estes, estas correntes levam pouco em conta as instituições e tentam entender a ação

humana através de modelos de explicação preestabelecidos. Para o neo-institucionalismo o importante é perceber como determinadas regras produzem certos comportamentos. No entanto, diferentemente do institucionalismo tradicional, em que a ação é explicada fundamentalmente pela existência da instituição, os neo-institucionalistas acreditam que a construção das instituições é parte da ação coletiva, abandona-se, portanto, a perspectiva a-histórica do velho institucionalismo. Desta maneira, não é apenas a construção da instituição que define os comportamentos, destaca-se a importância da estrutura social.

O neo-institucionalismo, ao contrário de outros modelos teóricos, não tem seu foco no nível micro, nem tampouco no nível macro. De maneira geral, o que interessa aos neo-institucionalistas é o nível médio, ou seja, o interesse está voltado para as organizações e instituições nacionais, para a análise dos conflitos entre grupos organizados no Estado. Mas, pelo menos uma das vertentes do neo-institucionalismo volta-se a análise das relações e conflitos de interesse em organizações supranacionais.

As correntes do institucionalismo "aproximam-se apenas pelo mesmo ceticismo que revelam a respeito das concepções atomísticas dos processos sociais e pela crença difusa de que os dispositivos institucionais e os processos sociais são importantes" (Théret, 2003, P. 225).

Os novos institucionalismos, no entanto, se diferenciam a partir de duas grandes oposições:

- 1- Peso dado aos conflitos de interesse e poder ou à coordenação entre indivíduos para a gênese das instituições.
- 2- Pelo papel que a racionalidade controladora e a cultura desempenham na relação entre as instituições e o comportamento dos indivíduos.

Os diferentes institucionalismos percorrem um caminho cuja definição de instituições varia. Estas podem ser constrangedoras ou constitutivas da ação, ou operar de

acordo com mecanismos regulativos, normativos ou constitutivos. As instituições fazem com que os padrões sociais sejam repetidos através da ação de indivíduos e grupos sem que seja necessária a intervenção de autoridades ou mesmo a mobilização coletiva.

2.2. O neo-institucionalismo em três diferentes versões

O neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada. Existem pelo menos três métodos de análise que podem ser colocados no rol do neo-institucionalismo: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, que se desenvolveram principalmente como uma reação às perspectivas behavioristas muito comuns no estudo da sociologia e da ciência política no segundo pós-guerra.

Para que entendamos as diferenças entre estas três correntes são formuladas duas questões fundamentais: a primeira centra-se em como construir a relação entre instituição e o comportamento dos indivíduos submetidos à ação desta. Já a segunda questão está em como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam no decorrer do tempo.

Para responder como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos as correntes de pensamento fornecem dois tipos de explicação que se combinam para exprimir as características de cada uma das correntes. As respostas são baseadas ou na perspectiva calculadora ou na perspectiva cultural, ou numa combinação destas duas. Estas perspectivas respondem de maneira diferente a três outras questões importantes:

- 1 - como os atores se comportam?
- 2 - que fazem as instituições?
- 3 - porque as instituições se mantêm?

Para responder à primeira dessas questões a perspectiva calculadora dá ênfase aos aspectos humanos que são orientados para o cálculo estratégico. Para estes, os indivíduos examinam todas as escolhas possíveis para então selecionar aquelas que oferecem máximo benefício. Para esta mesma perspectiva, as instituições afetam os comportamentos ao oferecer para os atores certa certeza do comportamento dos outros atores que estão implicados na mesma situação. Assim, incidem sob as expectativas de um ator no tocante a ação de outros atores, dando maior previsibilidade às relações entre indivíduos.

A perspectiva calculadora sugere que as instituições se mantêm através de algo parecido com o equilíbrio de Nash, "os indivíduos aderem a este tipo de comportamento porque o indivíduo perderá mais ao evitá-lo do que ao aderir a eles" (Hall e Taylor, 2003, p. 198).

Já a perspectiva cultural enfatiza que muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser fruto da ação e de decisões individuais. Para esta, o comportamento jamais é inteiramente estratégico. As instituições "fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação" (Hall e Taylor, 2003, p. 198).

2.2.1. O institucionalismo histórico

O primeiro método de análise a ser exposto aqui é o institucionalismo histórico. Este se desenvolveu como uma reação à análise política em termos de grupos e também contra o estruturo-funcionalismo. Os teóricos do institucionalismo histórico recorrem tanto a perspectiva calculadora quanto à perspectiva cultural quando tratam da relação entre instituição e ação. Além desta inter-relação entre as perspectivas calculadora e cultural uma segunda característica notável do institucionalismo histórico está na importância que se atribui ao poder.

É importante destacar que os teóricos desta corrente não afirmam que as instituições são o único fator que influencia a vida política, mas apresentam um mundo mais complexo do que o postulado pelos teóricos da escolha racional.

Mesmo tendo surgido como uma espécie de reação à análise política em termos de grupos e ao estruturo-funcionalismo, o institucionalismo histórico reteve características destes dois enfoques. Da análise política em termos de grupos o institucionalismo histórico manteve a idéia de que o conflito por recursos escassos é central na vida política. Mas, ao contrário dos primeiros os institucionalistas buscavam dar conta da distribuição desigual de poder e recursos. A explicação destes fatos está no modo como a organização institucional entra em conflito. Ao mesmo tempo, os institucionalistas da corrente histórica criticam a tendência dos estruturo-funcionalistas de considerar as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como parâmetros responsáveis pelo funcionamento de boa parte do sistema. Consideram desta maneira, que a organização institucional é o principal fator a estruturar o comportamento coletivo.

Essas duas correntes, das quais o institucionalismo buscava se diferenciar, mas que por outro lado influenciaram, apresentavam-se também sob as vertentes pluralista e neo-marxista o que foi determinante para o desenvolvimento do institucionalismo histórico. Disto decorre o fato de que o institucionalismo histórico dá uma maior atenção ao Estado, que é entendido como um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre grupos.

Para o institucionalismo histórico a instituição pode ser classificada como um conjunto que engloba:

“... procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as convenções que governam o

comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas" (Hall e Taylor, 2003, p. 196).

O institucionalismo histórico tem como características fundamentais: conceituar as relações entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais, por outro lado, enfatiza as assimetrias de poder no funcionamento e desenvolvimento das instituições. Além disso, tem uma concepção de desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as conseqüências imprevistas e as situações críticas, combinando as explicações institucionais com outros tipos de fatores.

Este tipo de análise institucional faz uma mistura dos outros dois enfoques (sociológico e da escolha racional) a serem expostos a seguir. Os atores calculam com base nos seus interesses, mas possuem diferentes visões de mundo, que variam de acordo com seus interesses e posições sociais. Ou seja, os interesses são construídos social e politicamente. Para este enfoque a instituição funciona como reguladora de conflitos inerentes à diferenciação de interesses e às disputas de poder. As instituições determinam as condutas individuais e se perguntam para onde conduzem à orientação e quais as implicações desta tendo, portanto raízes normativas. A determinação das normas para julgar os processos políticos é fundamental para a teoria institucionalista de viés histórico.

2.2.2. O institucionalismo da escolha racional

O segundo método de análise institucional a ser apresentado é o institucionalismo da escolha racional, tradicionalmente relacionado com a ciência política e as análises legislativas. No congresso americano a existência de maiorias estáveis em matéria de legislação se explicava pelo modo como as regras e os procedimentos estruturam as escolhas e as informações de que dispõem seus membros. A ciência política importa recursos da "nova economia da organização" que dá importância aos direitos de propriedade, rendas e custos de transação para o desenvolvimento e funcionamento das instituições.

O institucionalismo da escolha racional enfatiza o caráter estratégico do comportamento dos indivíduos. As instituições são vistas como resultado intencional, contratual e funcional, são estratégias de otimização dos ganhos por parte dos agentes. "Pesquisadores especializados em relações internacionais empregam os conceitos do institucionalismo da escolha racional para explicar a ascensão ou a queda dos regimes internacionais" (Hall e Taylor, 2003, p.205).

As principais características do institucionalismo da escolha racional são:

- 1- Seus teóricos empregam uma série característica de pressupostos comportamentais, um conjunto determinado de preferências.
- 2- Da mesma maneira, consideram a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva. Os indivíduos agem de modo a maximizar a satisfação de suas próprias preferências o que pode produzir resultados subótimos para a coletividade. "Tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo" (Hall e Taylor, 2003, p.205).
- 3- Além disso, enfatizam o papel da interação estratégica na determinação de situações políticas. O comportamento de um ator é determinado não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico feito pelo próprio indivíduo, buscando maximizar a sua própria satisfação. Este cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável de outros atores. Sendo assim, o processo de criação das instituições é para esta perspectiva, centrado na noção de um acordo voluntário entre os atores interessados.

Este modelo de análise tem seu foco no caráter funcional e objetivo das instituições. Estas são explicadas como resultantes de modelos de ação coletiva. As instituições são feitas para resolver problemas e conflitos, é neste ponto que podemos distinguir o marco funcional desta corrente.

2.2.3. O institucionalismo sociológico

Por fim, temos o institucionalismo sociológico. Este foi o neo-institucionalismo que se desenvolveu na sociologia, no quadro da teoria das organizações.

“... numerosos sociólogos consideram as estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno, sejam elas ministérios, empresas, escolas, grupos de interesse, etc., como produto de um intenso esforço de elaboração de estruturas cada vez mais eficazes, destinadas a cumprir tarefas formais ligadas a essas organizações”. (Hall e Taylor, 2003, p.205).

Contra essa tendência os neo-institucionalistas sustentam que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotados simplesmente porque eram mais eficazes, mas porque eram consideradas práticas culturais, comparáveis aos mitos e cerimônias elaborados pelas sociedades. Assim, mesmo as práticas mais burocráticas eram explicadas nestes termos culturalistas. Desta maneira, as principais características do institucionalismo sociológico estão no fato de que os teóricos desta escola tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que é feito pelas duas outras correntes. Essa tendência rompe com a dicotomia que opõe instituições e cultura e pode até mesmo, redefinir instituições como sinônimo de cultura. O modo de encarar as relações entre as instituições e a ação individual também é diferente neste modelo de análise, aquilo que o indivíduo tende a considerar como uma ação racional é um objeto socialmente construído.

O institucionalismo sociológico enfatiza a dimensão rotineira do comportamento e o papel desempenhado pela visão de mundo do ator. Instituições são tão convencionais que correm o risco de escapar da análise e resistem à mudança, pois são estruturadoras de suas próprias reformas. A coordenação por meio de dispositivos cognitivos é central às organizações, ao passo que os conflitos de interesse e as lutas políticas são periféricos.

Deste modo, para o institucionalismo sociológico a institucionalização é basicamente um processo cognitivo.

Os teóricos desta corrente também estabelecem uma maneira diferente de tratar o problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Estes "sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social e a de seus adeptos" (Hall e Taylor, 2003, p.205).

2.3. O institucionalismo e as relações internacionais

O mundo internacional está cada vez mais institucionalizado através de organizações formais estruturadas sobre normas e regras. Da mesma forma que para o neo-realismo, para o neo-institucionalismo, na vertente que coloca suas atenções na análise de fenômenos internacionais, o Estado é o ator mais relevante do sistema. No entanto, a descentralização e a institucionalização são mecanismos fundamentais para o entendimento da política mundial. Desta maneira, o institucionalismo lança uma crítica aos neo-realistas, que colocam ênfase demasiada na condição anárquica do ambiente internacional.

Para o institucionalismo as variações na institucionalização do mundo político internacional incidem no comportamento dos governantes. As ações dos Estados têm vínculos com os arranjos institucionais preestabelecidos. Destacam, desta maneira, que as instituições não podem ser desviadas do contexto histórico, nacional e internacional do qual fazem parte.

Num contexto de interdependência, o institucionalismo torna-se um meio de negociação e cooperação entre os diversos agentes internacionais, sendo eles Estados, organizações supranacionais ou mesmo organizações não-governamentais que aparecem cada vez mais como agentes internacionais. Entretanto, é preciso lembrar que a cooperação

é possível, mas depende de arranjos institucionais. Estes arranjos acontecem de acordo com a distribuição de poder vigente.

Para Keohane (1992), as instituições são um conjunto persistente e conectado de regras formais e informais que prescrevem o papel comportamental das nações, forçando as atividades e as expectativas entre as partes, o que é muito próximo do que acontece no plano da ação individual. As instituições dentro da análise das relações internacionais podem assumir três formas: organizações intergovernamentais, regimes e convenções internacionais.

A institucionalização configura-se como um resultado do aumento da interdependência entre os países e o conjunto destes. Para o institucionalismo existem, entre os Estados, interesses mútuos que tornam possível a cooperação. Neste ponto existe uma separação drástica entre este modelo de análise e o neo-realismo que não acredita na possibilidade da cooperação entre as nações. Mas, isto não quer dizer que o institucionalismo considera que haja harmonia entre as nações, mas a não existência desta não descarta a possibilidade de cooperação entre os Estados nacionais.

Se compararmos estas três versões do neo-institucionalismo podemos verificar aproximações e diferenças dentre as abordagens dependendo do tema que é colocado em questão. Com relação ao problema da definição das relações entre instituições e comportamento o institucionalismo histórico tem uma concepção mais ampla desta relação se comparada a da concepção oferecida pelo institucionalismo da escolha racional que se caracteriza por ser mais precisa mais precisa. No entanto, se estabelecermos como questão o problema da permanência e da origem das instituições, o institucionalismo da escolha racional tende a remontar das conseqüências às origens, bem como explicar a permanência pela eficiência da instituição. A criação das instituições é caracterizada como um processo quase contratual realizado por um acordo voluntário entre atores iguais e independentes.

O institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico se aproximam em algumas questões, a saber: ambas as abordagens recusam a atitude funcionalista na definição e entendimento da gênese de uma instituição. Além disso, não aceitam a exclusividade da racionalidade instrumental para explicação dos comportamentos, descartando a idéia de uma intencionalidade pura. Desta maneira, não consideram que as instituições são exógenas quanto ao comportamento dos indivíduos ou à conduta dos atores sociais. Já o institucionalismo histórico e o institucionalismo racional aproximam-se na maneira de entender a gênese das instituições como problema de coordenação⁴. Desta mesma forma, as vertentes históricas e da escolha racional tem concepções parecidas no que diz respeito à atenção dada ao cálculo estratégico dos atores e na maneira como as instituições possuem uma dimensão de libertação da ação individual e não apenas de constrangimento.

"Essas reflexões sugerem que o institucionalismo da escolha racional possa contribuir para explicar porque as instituições continuam a existir, a explicação que ele propõe da sua gênese não se aplica com êxito senão a um número limitado de contextos" (Hall e Taylor, 2003, p.217).

O institucionalismo histórico e sociológico tratam de maneira inteiramente diferente da explicação da origem e da mudança das instituições. Para o institucionalismo sociológico: "pode deixar inteiramente de lado o fato de que o processo de criação ou reforma institucional envolvem um conflito de poder entre atores cujos interesses entram em competição" (Hall e Taylor, 2003, p.218). O institucionalismo histórico também parte da constatação de um mundo saturado de instituições.

Assim, o pivô das convergências foi o institucionalismo histórico. Muitos de seus argumentos podem ser traduzidos para a perspectiva da escolha racional, ao mesmo tempo em que os autores mostram-se abertos para os argumentos do institucionalismo sociológico.

⁴ Para o institucionalismo histórico a questão da gênese das instituições está na regulação de conflitos de interesses.

Uma concepção sintética leva em conta o conjunto dos elementos privilegiados por cada uma das correntes.

Mais do que isso se pode destacar que o institucionalismo é um modelo de análise, que mesmo com suas diferentes vertentes tem tido cada vez mais espaço na ciência política contemporânea. Isto acontece também quando tratamos de temas relativos às relações internacionais, como foi visto acima. O modelo tradicional e predominante nos estudos internacionais, ou seja, o realismo, não tem dado conta de todos os fenômenos, principalmente daqueles nos quais se destaca a interdependência entre as nações.

3. Definição dos principais conceitos

Alguns conceitos são fundamentais para o entendimento da realidade política internacional e por consequência, as diretrizes da política externa brasileira. A definição de categorias como: sistemas internacionais, soberania, estado-nação, poder e regimes internacionais entre outras é imprescindível para um estudo na área de relações internacionais e política externa.

A incorporação brasileira ao sistema internacional e sua adesão aos regimes regulatórios serão objeto de debate dos capítulos que seguirão. Assim, é importante ter claro quais conceitos norteiam a construção deste debate.

3.1. Sistemas Internacionais

É possível perceber que Raymond Aron trata de uma série de temas caros às relações internacionais, dentre eles os sistemas internacionais se destacam. "*Sistema internacional é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral*" (Aron, 2002, p. 153 grifos originais). São integrantes deste sistema as unidades nacionais que os outros Estados levam em conta no cálculo de forças. Aron hesita em usar o termo sistema quando o que predomina é a competição. A configuração das relações de força dentro de um sistema internacional pode ser multipolar ou bipolar. Estes sistemas podem ser homogêneos e heterogêneos. Sistemas homogêneos são aqueles que reúnem Estados do mesmo tipo e, portanto se torna um sistema estável e previsível. Já os sistemas heterogêneos são aqueles que agrupam Estados que são organizados segundo princípios diferentes. De acordo com Aron, depois de 1945 o sistema diplomático internacional tende a uma homogeneização jurídica. A Organização das Nações Unidas é uma manifestação desta tendência.

A política externa é uma política de poder, "os Estados não admitem árbitro, tribunal ou leis superiores à sua vontade" (Aron, 2002, p. 189). No entanto, outro fator que

define a política externa é a noção de equilíbrio de poder, nenhum Estado deve possuir uma força que não seja possível aos outros Estados se defenderem. Mas, é importante lembrar que as regras da política de equilíbrio dependem do modelo do sistema internacional vigente no momento.

Numa política de equilíbrio pluripolar as alianças são essencialmente temporárias e determinadas pelas relações de força que tendem permanentemente a se alterarem. No entanto, uma política de equilíbrio bipolar é a configuração da relação de força na qual a maior parte das unidades políticas se agrupam em torno de duas, ou seja, dois atores dominam seus rivais e os atores secundários devem aderir a um dos dois blocos. Neste sistema existem três categorias de atores, os grandes que são os líderes, os pequenos que são obrigados a tomar partido para um dos lados e os países satélites, que podem ou devem permanecer fora do conflito. Assim, num sistema bipolar, quanto mais os países grandes ultrapassam a força de seus aliados, mais fortes as alianças se tornam.

Num sistema bipolar a paz exige estabilização das clientelas dos Estados, existindo uma proibição de recrutar clientes de outro Estado. Quando esta proibição é quebrada, estabelece-se uma guerra. No entanto, quando não há esta proibição a paz é belicosa, como na Guerra Fria. Contudo, as diferenças das configurações bipolares e pluripolares só se opõem radicalmente quando são considerados tipos puros.

Desta maneira, os "*sistemas internacionais são o aspecto interestatal à qual pertencem as populações submetidas a soberanias distintas*" (Aron, 2002, p. 165, grifos originais). As convenções entre Estados ocorrem dentro do sistema legal de cada um deles. Proibições, proposições e obrigações consignadas nos tratados entre Estados constituem o direito internacional público.

3.2. Soberania, Estado-nação e poder

Por soberania de um Estado entende-se que ele “não está submetido a nenhum outro estado e tem poderes plenos e exclusivos em sua própria jurisdição” e ainda, “tem supremacia legal sobre quaisquer outras autoridades em um determinado território e é legalmente independente de autoridade externa” (Keohane, 1992, p. 183).

De acordo com John Stoessinger a imagem da nação-Estado está fortemente vinculada a dois aspectos. O primeiro deles é a soberania cuja primeira definição foi dada por Jean Bodin, no século XVI “suprema autoridade de um Estado sobre seus cidadãos e súditos”⁵. De acordo com Stoessinger a soberania foi questionada com o advento da era atômica e dos satélites. Para ele isto pode até acontecer em tempos de guerra, mas em tempos de paz a soberania continua inquestionável. Contudo, ela encontra-se ao mesmo tempo fortalecida e enfraquecida.

A formação das organizações supranacionais, ou seja, organizações investidas de poderes antes exercidos exclusivamente por governos nacionais podem ser um elemento questionador desta soberania. Mas o que se nota é que apesar de todas as contradições a soberania continua como característica essencial do sistema de nações-Estado. Nenhum governo mostra-se, mesmo num sistema democrático, disposto desistir de parte de sua soberania em suas relações com outros Estados-nações. A soberania tem reflexos diferentes interna e externamente. Internamente, criou ordem e estabilidade política. Externamente, ou seja, no plano das relações internacionais conduziu o sistema à anarquia⁶.

O segundo aspecto descrito por Stoessinger é o nacionalismo. Este é a “percepção que um povo tem de seu destino coletivo” (1978, p. 26) e de seu passado comum. A nação é mais que um grupo de pessoas ocupando um espaço. Uma nação se localiza muito mais no tempo, ou seja, na história, do que no espaço. Este nacionalismo também pressupõe a

⁵ A soberania da maneira como era definida por Jean Bodin era essencialmente um fenômeno interno.

⁶ Para isto ver Morgenthau, 2003.

perspectiva de um futuro, uma busca de compensação por sua falta de perspectiva pessoal na glória coletiva. Desta maneira, estes dois elementos constituem as principais características de um Estado-nação. Entretanto, outros requisitos têm importância nesta constituição, mesmo que seja uma importância relativa.

O primeiro requisito é a base geográfica, o território. O segundo requisito são os padrões econômicos. Estes evidentemente não são suficientes para consolidar uma nação, visto que as principais organizações supranacionais existentes são as organizações econômicas. A língua comum pode também ser um fator de unidade de um Estado-nação, mas isto varia muito. O quarto aspecto é o que o autor chama de caráter nacional, isto é, os padrões culturais de uma sociedade. Mas a unicidade do caráter nacional como sustentáculo do Estado nação é variável. Da mesma forma a religião também tem um papel ambivalente.

“Em suma, o que constitui uma nação-Estado em nosso tempo pode ser caracterizado do seguinte modo. Em primeiro lugar é uma unidade política soberana. Em segundo lugar, é uma população que entregue a uma dada identidade coletiva através de uma imagem comum do passado e do futuro, comunga de um maior ou menor grau de nacionalismo. E, finalmente, é uma população que habita um território definido, que reconhece um governo comum e que usualmente – conquanto nem sempre – exhibe padrões lingüísticos e culturais comuns” (Stoessinger, 1978, p. 31).

Quando se fala do comportamento entre nações o poder é um conceito fundamental. O poder de uma nação seria a soma de suas potencialidades, mas diz respeito também a outras dimensões, como o aspecto psicológico de um povo. O poder de uma nação depende do que as outras nações pensam que ela seja, ou mesmo do que ela pensa que as outras nações pensam. Alguns fatores determinam a posse de poder pelas nações. De acordo com Morgenthau o “fator mais estável de que depende o poder de uma nação é a sua geografia”, Stoessinger acha difícil concordar com a afirmação de que a geografia é sempre decisiva, mas acredita que ela tem muito peso sobre certas circunstâncias.

Outro fator de importância na determinação de poder internacional é a posse de recursos naturais. Visto que não é decisivo, não é a posse de matérias primas que torna uma nação poderosa, mas o uso que faz destas para desenvolver uma economia industrial forte. A população de um país é antes de tudo um poder em potencial, a demografia mais a industrialização é um fator bastante importante. A natureza do governo também pode ser um fator que influencia a natureza do poder de uma nação. Vê-se que a imagem da democracia é mais poderosa que a imagem de uma ditadura.

“Do que ficou dito, parece que os objetivos ou os atributos de potencialidade do poder de uma nação dependem, sobretudo, do *uso* que seu governo faça dos fatores físicos, tais como geografia, população e riquezas naturais. Nas mãos de um governo dotado de muitos recursos – democrático ou totalitário – a geografia se transforma em vantagem estratégica, e sua população e recursos naturais se tornam os pilares do poder – ou seja, preparo militar e industrialização. Mas como já dissemos no início, apesar de sua grande importância, essas bases objetivas de poder nacional não representam, de modo algum, a história toda. Não menos importante para o arsenal de poder de uma nação é a sua imagem e, o que talvez seja mais importante que tudo, o *modo* como ela é vista pelas outras nações. Para compreender esta última dimensão do poder, precisamos considerar, sobretudo as forças do caráter nacional, bem como a moral, a ideologia e a liderança nacional” (Stoessinger, p. 39-40).

Desta maneira, a ideologia também é uma fonte de poder, mais precisamente, a confiança trazida pela ideologia. Contudo, a ideologia como fonte de poder é um monopólio do totalitarismo, a democracia tem metas e ideais, mas não ideologia. A qualidade de liderança seria o cérebro do poder, da mesma forma que o caráter nacional é a alma e os recursos tangíveis são o corpo do poder. O “poder, nas relações internacionais, é a capacidade que uma nação tem de usar seus recursos tangíveis e intangíveis de forma a afetar o comportamento das outras” (Stoessinger, 1978, p. 48).

Quanto à natureza da política exterior, pressupõe-se que uma nação, tanto composta de atributos quanto de imaginação, deve ter unidade de ação nas relações internacionais. “A política exterior de uma nação é a expressão de seu interesse nacional relativamente a outras nações” (p. 48). Stoessinger discorda de Morgenthau quanto ao uso do conceito de poder como fator explicativo e meta central da política exterior de um país. Para Stoessinger, não há conceito isolado capaz de explicar o interesse nacional, para ele os temas dominantes são dois: a luta pelo poder e a luta pela ordem.

Por fim, pode-se entender que com o realismo a política internacional é entendida através de seu elemento conflitivo. Esta perspectiva elimina o idealismo e a utopia. Como vimos, na década de 70 cria-se o neo-realismo. Este pressupõe uma sistematização dos princípios elaborados pelos realistas, baseados na busca de poder e na concepção de um sistema internacional de natureza anárquica. Não há nenhuma instituição acima dos Estados, mas os neo-realistas colocam uma ênfase maior nas questões econômicas.

3.3. Os regimes internacionais

Como já foi colocado anteriormente, depois da Segunda Guerra Mundial há um forte crescimento no número, na variedade e na importância das organizações internacionais. Essas organizações são para fins humanitários, de manutenção da paz e para fins financeiros, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, fundados nos anos oitenta. Os governos estão recorrendo cada vez mais às organizações internacionais para fins de segurança, respostas a problemas sociais e ecológicos e também para lidar com desafios humanitários.

Para Pierre de Senarclens poucos avanços foram feitos no estudo das organizações internacionais nas últimas décadas, pelo menos nada que fuja do viés funcionalista. Nem mesmo o crescimento das organizações internacionais e das organizações não-governamentais fizeram com que este tipo de estudo tomasse fôlego novo. Na verdade a grande variedade de organizações faz com seu estudo sistemático torne-se cada vez mais

difícil. Para este autor as análises políticas sobre as organizações internacionais ainda são bastante rudimentares. Ele deve isso à dominação exercida sobre a abordagem realista exposta acima. Esta abordagem coloca o foco nos Estados e não nas organizações internacionais.

Por outro lado, a abordagem funcionalista, tem base idealista e acredita que as organizações internacionais se baseiam na cooperação. Para este autor, o estudo das relações internacionais não deve se confinar às análises de relação de poder como acreditam os realistas, ele considera que este viés teórico coloca ênfase nas instituições internacionais, mas não identificam as partes que o compõem. Por isso o institucionalismo será também abordado neste trabalho, mais adiante.

Não existe uma única definição de regime, talvez tenha sido esta falta de clareza na definição que fez com que as organizações internacionais não desempenhassem o papel que deveriam dentro dos estudos das relações internacionais até agora. Regime é definido tradicionalmente como a maneira de administrar ou governar uma comunidade. Pode-se falar de regimes autoritários ou liberais quando se define um sistema de legitimidade e modelos específicos de organização econômica, social e política. Contudo, numa definição mais restrita, regime é o conjunto de provisões legais ou administrativas para organizar uma instituição. Transposto para o estudo de política internacional, o conceito de regime pode ser definido como um conjunto de princípios regras e práticas políticas que formam o cenário institucional para uma ordem regional ou mundial ou qualquer outra modalidade de cooperação muito específica como aquelas instituídas pela convenção internacional. A noção de regime internacional não pode ser confundida com a de ordem internacional. Esta é um conjunto institucional governando os membros da comunidade internacional.

Talvez a mais famosa definição de regimes seja a colocada por Stephen Krasner. Ele acredita que regimes são conjuntos de princípios, normas e regras. "*International regimes are defined as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area*" (Krasner, 1993, p. 1). Krasner aponta

três caminhos para a questão dos regimes. O primeiro é representado no livro *International Regimes* por Oran Young, Raymond Hopkins e Donald Puchala. Estes autores acreditam que os regimes são uma característica difusa do sistema internacional. Nenhum comportamento padronizado pode se sustentar sem gerar um regime congruente, portanto regimes e comportamento estão inexoravelmente interligados. Já para Suzan Strange regime é considerado um conceito enganoso que obscurece as relações econômicas e de poder. Esta autora rejeita todo papel significativo dos princípios, normas regras e processos de tomada de decisão.

A maioria dos outros autores que o livro apresenta, como: Arthur Stein, Keohane, Jervis, Ruggie, Lipson e Cohen, têm uma abordagem realista do sistema internacional que é funcionalmente simétrico. Os Estados são dotados de poder máximo convivendo num ambiente anárquico. Para estes autores os regimes têm um significado importante mesmo em um ambiente internacional anárquico.

Krasner define regimes como um conjunto de princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão implícitos ou explícitos, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem numa dada área das relações internacionais. Para ele princípios são crenças de fatos, causas e retidão, já normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições de ação e processos de tomada de decisão são práticas que prevalecem para fazer e para programar a decisão ou a escolha coletiva. Partindo disto, Keohane e Nye definem regimes como conjuntos de arranjos governamentais, sendo mais que simples arranjos temporários, diferenciando-se dos acordos.

Para Krasner, princípios e normas são a características básicas de um regime. Já regras e processos de tomada de decisão podem ser diferentes e continuarem a serem consistentes com os mesmos princípios e normas que estruturam os regimes. Mudanças nas regras e nos procedimentos não significam mudanças profundas nos regimes. Ao contrário, mudanças nos princípios e normas refletem mudanças nos regimes. Os regimes são

definidos como variáveis intervenientes que se colocam entre as variáveis causais básicas e os comportamentos e resultados relacionados.

A questão analítica central colocada por *International Regimes* é se os regimes realmente importam. Para esta pergunta cada grupo de autores do livro coloca uma resposta diferente. A primeira corrente apresentada acredita que o conceito é pernicioso porque ofusca e obscurece as relações de poder e interesses. Para Suzan Strange, o poder e os interesses são as causas mais próximas do comportamento dos países no sistema internacional. Para esta corrente, os regimes têm pouco ou nenhum impacto. Os Estados agem de acordo com seus próprios interesses, no mínimo buscam a sua preservação e no máximo buscam a dominação universal. Para a segunda abordagem tratada o sistema de regimes internacionais é derivado de acordos voluntários entre atores juridicamente iguais. Para Stein, a definição clássica de política internacional é uma relação entre entidades soberanas.

Num mundo de Estados soberanos a função dos regimes é coordenar o comportamento destes Estados, pois os cálculos individuais podem não promover os níveis necessários de coordenação. No entanto os regimes não são relevantes para situações de soma zero, quando os Estados agem para maximizar as diferenças entre suas utilidades e as dos outros. Para a maioria das situações há uma ligação direta entre as variáveis causais básicas e as conseqüências relacionadas. No entanto, sob circunstâncias que não são puramente conflituais ou quando as decisões individuais trazem respostas ou conseqüências que são subótimas os regimes são mais relevantes.

A terceira abordagem, representada principalmente por Hopkins, Puchala e Young, vem de uma tradição grotiana que vê os regimes como um fenômeno difuso de todos os sistemas políticos, para eles, os regimes existem em todas as áreas das relações internacionais. Acreditam que a perspectiva realista sobre regimes é muito, limitada para explicar um mundo complexo, interdependente e perigoso. Esta visão também rejeita a

idéia de que o sistema internacional é composto de Estados soberanos limitados apenas pelo balanço de poder.

Isto posto, pode-se considerar com o realismo político as relações internacionais são entendidas através de seu elemento conflitivo, ou seja, considerando a característica anárquica do sistema internacional, onde o equilíbrio entre as nações é obtido através do conflito ou da possibilidade deste. Mesmo o neo-realismo criado na década de 70 baseia-se na busca do poder e na concepção de um sistema internacional cuja natureza é anárquica. O Estado é o ator central das decisões internacionais, é o único cuja relevância não pode ser contestada. Mesmo que o sistema internacional seja bipolar ou pluripolar a base deste é o Estado.

Quanto aos regimes, é possível perceber que há predominância atribuída às relações de poder na formação e eventual permanência dos regimes internacionais. Partindo desta perspectiva é possível entender que, mais que negociados, os regimes surgem na medida em que são impostos aos atores nas relações internacionais por aqueles que dispõem de maior volume de recursos de poder. Assim, a atenção de alguns dos autores aqui descritos direciona-se para a teoria da estabilidade hegemônica e suas variantes. A noção de que o poder é visto como um meio de que se servem os Estados para atingir seus objetivos nos faz acreditar que os regimes desempenham papel crucial para o estabelecimento e a manutenção das relações de poder.

Pode-se perceber, desta maneira, que não é possível dissociar a análise dos regimes do entendimento prévio dos paradigmas das relações internacionais, principalmente do paradigma realista que fundamenta a reflexão de muitos autores que pensam os regimes internacionais.

Assim as nações com seus regimes e suas civilizações, ou seja, a natureza humana e social constituem os determinantes mais ou menos disponíveis da política externa. Vê-se,

portanto a importância que os regimes representam para o estudo das relações internacionais.

Capítulo II

Brasil e sua história diplomática

Para que possamos entender quais as posições dos atuais líderes da política externa brasileira é importante que tenhamos a dimensão da história que os precedeu. Assim, este capítulo pretende expor brevemente os antecedentes da política externa brasileira.

1. Política externa brasileira: da independência à redemocratização

1.1. O princípio da política externa brasileira: da independência a Primeira República

A política externa brasileira começa efetivamente em 1822 com a independência e o conseqüente rompimento com a coroa portuguesa. Assim, era preciso que o Brasil conquistasse e aprendesse a exercer sua soberania, pois esta não foi um efeito imediato da proclamação da independência. Desta maneira, algumas variáveis condicionam a formulação da política externa brasileira neste momento. E estas vão desde o jogo de forças do sistema internacional conjugado com os objetivos dos Estados dominantes passando pela inserção da América Latina neste sistema e pela herança colonial brasileira até o precoce enquadramento luso-brasileiro no sistema internacional da época. Temos, portanto que a política externa no período imediatamente após a independência se define em função da herança colonial brasileira. De 1822 a 1828 o Brasil, passou por um rompimento jurídico, político e econômico com Portugal, neste período a principal meta da política externa brasileira era o reconhecimento da nacionalidade.

O Brasil mostrava uma disposição a oferecer privilégios e compensações em vista do reconhecimento. O país subordinava-se ao esquema do desenvolvimento capitalista desigual. Os

teóricos da dependência atribuem a este período importância decisiva ao futuro do país. Assim, até 1840 o Estado passa por uma fase de redefinição institucional. Daí em diante, apesar da influência externa ser ainda bastante forte, passa-se a observar um robustecimento da vontade nacional. Alguns avanços foram feitos em direção a uma sociedade mais pluralista, como o fim do tráfico negreiro e o estímulo dado à imigração. Da mesma forma, a regulamentação das fronteiras e a questão platina foram decisivas apesar da política econômica da época ter sido considerada um fracasso (Cervo e Bueno, 1992).

A política exterior do império esteve ainda muito marcada pela herança portuguesa, no entanto, existiu, a partir do período regencial, a gestação de uma política externa nacional mais autônoma e racional que, de forma geral, esteve acima das forças da nação.

A chegada da república correspondeu a uma mudança de eixo da política externa brasileira de Londres para Washington, ou seja, houve uma americanização das relações internacionais do Brasil. O americanismo marca a república em oposição ao europeísmo da monarquia. Republicanizar significava privilegiar o contexto americano. Com a república surge também a percepção de que ser brasileiro era também ser latino-americano.

Barão de Rio Branco foi o principal responsável por esta mudança de eixo ocorrida na política externa brasileira, que marca uma era dentro da política internacional do Brasil. Apesar de ter sido o principal responsável pela mudança do eixo da política externa do Brasil, Rio Branco não tinha nenhuma espécie de idealismo ingênuo quanto ao pan-americanismo. Percebia com nitidez o peso que os Estados Unidos representavam na nova dinâmica do poder internacional, por isso defendia um alinhamento mesmo que não automático com a nação americana. O Barão foi inspirador do estilo diplomático que caracteriza o Brasil, o da moderação construtiva, permeada por uma leitura grociana da realidade internacional que pauta-se pelo bom senso e pelo realismo na avaliação dos condicionantes do poder na vida internacional.

O período que sucedeu a gestão do Barão de Rio Branco representou uma continuidade da obra do chanceler, no entanto, o grau de alinhamento com os Estados Unidos foi reforçado e

passa a ser automático. Este período caracteriza-se por não possuir um projeto de política externa bem formulado, este contemplava principalmente os interesses da agroexportação.

Isto posto, podemos concluir que num primeiro momento a política externa brasileira correspondeu aos anseios dos republicanos, podendo ser designada de idealista, no entanto, passada a euforia da república o idealismo inicial evoluiu para uma postura bastante próxima do realismo. Alguns autores consideram que rigorosamente, o Brasil não teve uma política externa no período inicial da república (Cervo e Bueno, 1992).

1.2. De Vargas ao Golpe

No entanto, “na década de 30 a visão mais abrangente do desenvolvimento nacional levou o Estado a formular sua política externa com vistas a contemplar outros setores” (CERVO e BUENO, 1992 p. 326). Da mesma forma, Paulo Roberto de Almeida também reconhece o Barão de Rio Branco como o patrono do processo de formação da moderna diplomacia brasileira e acredita que a partir de 1930 “se passa de uma postura mais ou menos passiva em relação ao sistema internacional dominante para uma tentativa de inserção positiva e, portanto afirmativa, nos quadros da ordem mundial em construção” (ALMEIDA, 1999 p. 56). Por outro lado, há uma redefinição de prioridades políticas. O Brasil participa da grande aliança atlântica na Segunda Guerra Mundial, afirmando ainda mais o alinhamento com os Estados Unidos.

Com a transição para o governo Vargas, a política externa não sofre abalos significativos, mesmo com o Estado Novo e a simpatia de Vargas pelos regimes totalitários da Alemanha e da Itália, as relações com os Estados Unidos não são modificadas drasticamente, são inclusive aprofundadas em algum sentido. Entre os anos de 1935 a 1941 o Brasil apresenta-se uma equidistância pragmática em relação ao conflito Leste/Oeste o que acaba no final de 1941 e início de 1942, quando o Brasil substitui o pragmatismo pelo alinhamento total com os Estados Unidos.

Assim, durante a gestão de Dutra e o segundo governo Vargas a relação com os Estados Unidos não se modifica substancialmente. As relações com esse país superam as que o Brasil tinha com qualquer outro. Podemos considerar que a política de cooperação com os Estados Unidos chega até os anos 50, o que torna a transferência do eixo da política externa brasileira de Londres para Washington como uma, senão a mais significativa das mudanças da primeira república em termos de política externa. É durante a primeira república que o Brasil adquire consciência e segurança de seu peso no sistema internacional. Participa da Primeira Guerra e das conferências de paz subsequentes e do Conselho da Liga das Nações como membro eleito. Assim, a partir de 1945 há uma tentativa de participação do Brasil na construção de uma nova ordem mundial.

Nos anos 50, pode-se perceber as origens do que chamamos de diplomacia do desenvolvimento. A primeira iniciativa no sentido da multilateralidade, a Operação Pan-Americana, acontece no governo Kubitschek. A política regional passa a ser “marcada por uma certa ambigüidade entre o equilíbrio estratégico e o isolamento diplomático” (ALMEIDA, 1999 p. 58).

Desta forma, o governo de Juscelino Kubitschek representa a base da diplomacia brasileira contemporânea. Ou seja, o componente externo passa a ser considerado um fator importante para o desenvolvimento nacional. Desde o início do século XX até então, não se havia valorizado tanto o contexto externo no equacionamento dos problemas nacionais. O nacional-desenvolvimentismo passa a ser a chave para a compreensão das relações internacionais do Brasil. “Com as ressalvas de detalhes e de ênfase, de avanços e recuos, assim tem sido a política exterior do Brasil desde a segunda metade da década de 50 até os nossos dias” (CERVO e BUENO, 1992 p. 256). Assim, o governo JK assentou as bases da política externa independente dando início à história contemporânea da diplomacia brasileira. E definiu outro marco decisivo da política externa brasileira no século XX, a Operação Pan-Americana.

A política externa que sucedeu, durante os governos Jânio Quadros e João Goulart, é chamada de Política Externa Independente, caracterizada por uma visão universal que não

perde de vista a dimensão regional observando o caráter pragmático das ações internacionais.

Esta tinha por características: a mundialização das relações internacionais do Brasil bem como a atuação isenta de compromissos ideológicos e a ênfase da segmentação Norte/Sul em detrimento da Leste/Oeste. Além disso, previa a ampliação e diversificação das relações exteriores do Brasil com objetivos comerciais e uma maior participação do país nas decisões internacionais. Assim defendia o desenvolvimento, a paz e o desarmamento; visto ser contrário às experiências nucleares. Contudo, o Brasil sempre defendeu a autodeterminação dos povos e o princípio da não-intervenção. Outra característica importante deste período foi a ênfase dada na aproximação com a Argentina.

Nos anos 60 se estabelece a Política Externa Independente que passa a ser um parâmetro inovador para as relações internacionais do Brasil, faz com que os fundamentos da política exterior brasileira e as linhas de atuação sejam revistas. Desta maneira, a aliança preferencial com os Estados Unidos passa a ser pensada muito mais em termos econômicos do que em função da divisão geopolítica trazida pelo conflito Leste/Oeste. As gestões de Afonso Arinos e de San Tiago Dantas marcam este período que é interrompido em 1964 com o golpe militar e a conseqüente volta do alinhamento automático com os Estados Unidos.

De modo geral, podemos dizer que de, 1912 a 1964, a história da política externa brasileira não registra grandes variantes, ou seja, mudanças bruscas de orientação. O que se verificou durante esta metade de século foi uma maior ou menor aproximação com os Estados Unidos, ou seja, ênfase maior poderia ser dada na regionalização ou na mundialização dependendo do estilo de atuação do governante, mas nunca se pôde perceber uma mudança de rumos que representasse uma ruptura na política externa brasileira, como se viu no início da república.

1.3. A política externa do regime militar e dos anos 80

Com o regime militar estabeleceu-se um novo padrão de relações externas. Castelo Branco desmantela a Política Externa Independente e três dimensões passam a nortear a política externa brasileira: o bipolarismo que significava para o Brasil um alinhamento automático com os Estados Unidos, a abertura aos capitais estrangeiros e o descompasso entre o nacionalismo dos militares e o universalismo realista da política internacional (CERVO e BUENO, 1992). Neste período, o Brasil volta a enquadrar-se no conflito ideológico global visto o apoio dos Estados Unidos ao golpe militar brasileiro. A reconversão do Brasil ao alinhamento automático com os Estados Unidos é vista por Paulo Roberto de Almeida muito mais como o pagamento de uma dívida ao apoio recebido no momento do golpe do que uma operação diplomática. Não é à toa que este projeto teve curta duração e em 1967 as tendências da política externa brasileira foram recuperadas. Assim durante o governo de Costa e Silva a diplomacia foi concebida e mantida como um instrumento para o nacional-desenvolvimentismo.

O alinhamento incondicional é substituído por atitudes mais pragmáticas. A diplomacia profissionalizada se preocupa com os objetivos nacionais de crescimento econômico. A diplomacia do crescimento e do desenvolvimento volta à baila. Assim, até meados da década de 80, momento da reabertura política, o Brasil foi marcado por este tipo de atuação diplomática.

O governo Geisel instituiu o pragmatismo responsável. A economia determinava a política externa, mas o Estado estava por trás do processo produtivo. O setor externo tem função supletiva ao projeto nacional-desenvolvimentista. Desta forma, “a política externa brasileira apropriou-se de características que se faziam necessário para o seu desempenho, tais como universalismo e autonomia, flexibilidade e ajustabilidade, dinamismo e coragem” (CERVO e BUENO, 1992 p. 358).

Durante este período, a presença brasileira nos foros multilaterais foi permanente e a atuação foi intensa com o objetivo de atingir as metas nacionais de desenvolvimento, obter informações para melhor atuar nos foros multilaterais e influir sobre a reforma da ordem internacional. Da mesma forma, o governo Médici foi caracterizado pela confiança e pela segurança econômica. Assim, nos anos 70, registrou-se uma ampliação do espaço de atuação dos países latino-americanos e uma maior aproximação entre eles. Numa análise realista podemos dizer que o Brasil buscava preservar sua soberania e buscava autonomia frente aos Estados Unidos.

Já nos anos 80, iniciada a reabertura política, nos governos Figueiredo e Sarney o modelo de política externa passa a enfrentar crises e contradições, muito mais em razão da política econômica interna do que propriamente do desgaste do modelo da política exterior, já que características básicas deste foram mantidas, como a independência e o universalismo. Mas, o Brasil passa a sofrer os efeitos do sistema internacional e perde um pouco da sua capacidade de influir. De forma geral, há uma queda na confiança e uma elevação da retórica reivindicatória terceiro mundista. A diplomacia brasileira apresentou-se nos foros multilaterais para denunciar, discordar, protestar e sugerir mudanças no sistema internacional.

Junto com a reabertura o Brasil, a partir de 1985, passa por um período de redefinição das prioridades diplomáticas e de afirmação da vocação regional, com proposta de integração sub-regional e construção de um espaço econômico na América do Sul. O Brasil faz a opção por uma maior inserção internacional e toma consciência da interdependência econômica mundial. A agenda externa fica cada vez mais diversificada e complexa e o desenvolvimento econômico não deixa de ser a motivação da diplomacia brasileira.

Portanto, a integração regional passa a ser parte do horizonte futuro da nacionalidade. A opção regional passa a ser um dos pontos mais importantes da agenda internacional e o Brasil se insere num sistema internacional cujas bases de funcionamento

estão em processo de transformação. Essa “nova ordem” não é mais constituída por apenas duas superpotências. Mundialização e regionalização passam a ocupar a agenda brasileira ao mesmo tempo, e os conceitos de Estado periférico e de potência média ocupam cada vez mais espaço no discurso diplomático brasileiro. Desta forma, no governo Sarney a política externa se focalizava em questões comerciais, financeiras e tecnológicas e se mantém como meio canalizador para o desenvolvimento nacional.

Sarney não modifica muito a política externa dos seus antecessores do governo militar. Deu continuidade a política desenvolvimentista dos dois últimos governos militares⁷. A ocupação de espaços no cenário mundial se dava através dos mesmos instrumentos utilizados nas últimas décadas. Assim, o fortalecimento do poder nacional, a proteção das indústrias (criando reserva de mercado em algumas áreas) representavam a postura defensiva e terceiro mundista do governo Sarney. No entanto, nos últimos anos de governo passou-se a uma conduta mais flexível que tencionava usufruir uma maior participação no cenário internacional.

⁷ Geisel, de 15 de março de 1974 a 15 de março de 1979 e Figueiredo, de 15 de março de 1979 a 15 de março de 1985.

2. O início da década de 90

Depois da década de 70, as questões econômicas passam a ocupar lugar privilegiado. Questões de segurança e estratégia perdem terreno e valores oriundos do ocidente passam a ter valor universal, o que não é diferente no Brasil. A agenda brasileira incorpora temas como meio ambiente, narcotráfico, direitos humanos e competitividade econômica. Desta forma, esta nova temática passa a fazer parte da formulação da política externa brasileira. Neste sentido, para Reynolds, política externa é um "conjunto de ações de um Estado em suas relações com outras entidades que também atuam na cena internacional, com o objetivo, em princípio de promover o interesse nacional" (1977, p. 46). Assim, a busca do interesse nacional requer que se considerem os interesses de outros países. Política externa pode também ser definida como o conjunto de procedimentos necessários para a atuação de um país no cenário internacional. Além disso, são atos de política interna que definem a participação de um país no sistema de transferência internacional de recursos: bens, capital e tecnologia (Lafer, 1982). Para a compreensão desta é preciso entender as normas do sistema internacional vigente e a maneira como cada país se insere neste quadro.

As transformações que culminam na queda do socialismo real e na dissolução da URSS começam duas décadas antes, os anos 70 são um divisor de águas, tanto política como economicamente. A coexistência pacífica entre Estados Unidos e União Soviética, ou seja, entre capitalismo e socialismo faz com que se amplie a órbita de atuação de países como o Brasil. Depois da crise do dólar e das sucessivas crises do petróleo (1973, 1976) há um evidente desgaste da capacidade industrial americana e uma intensificação da internacionalização da economia, que nos anos 90 ganha o nome de globalização. Em seguida, no final dos anos 80, o fim do socialismo e a extinção da bipolaridade política e ideológica trazem consigo a transformação das economias planejadas em economias de mercado. Neste contexto de globalização econômica e de múltiplas polaridades há uma padronização das relações internacionais.

Nos anos 90, este ciclo é completado, o novo ordenamento internacional dissemina seus valores. A maioria das questões já existia na agenda internacional mesmo antes do fim da guerra

fria, mas adquirem uma importância maior ao passo que o conflito leste/oeste deixa o cenário. Assim, emergem temas como direitos humanos, meio ambiente e narcotráfico. No entanto, questões relativas à segurança não deixam de ocupar lugar de destaque são vistas a partir de então, como integradas aos outros temas, o que é bastante evidente no caso do meio ambiente e do narcotráfico.

Neste sentido, depois do fim da guerra fria, três fatores foram decisivos para o reordenamento das relações internacionais: o estabelecimento da ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos Estados Unidos. Estes fatores, além de outros, deram as bases para a formulação da política externa brasileira, bem como de todos os países que buscavam inserir-se na nova ordem mundial.

2.1. O governo Collor

De acordo com Cervo, o Estado desenvolvimentista é substituído no governo Collor. Assim, ao mesmo tempo em que o mundo via a emergência de novos padrões das relações internacionais trazidos pelo fim da Guerra Fria, o Brasil modifica sua postura frente ao sistema internacional. Collor visava principalmente reduzir o perfil terceiro mundista com a construção de uma nova agenda prioritária não conflitiva com os Estados Unidos. A política exterior de Fernando Collor de Mello visava instrumentalizar o processo de reformas e de abertura econômica, além de restabelecer credibilidade externa do país, atualizar a agenda para os novos temas que ganharam destaque com o fim do conflito leste-oeste e construir relações positivas com os Estados Unidos.

"A abertura dos mercados - iniciada com o governo de José Sarney e aprofundada por Fernando Collor de Mello - indica claramente que a política externa e a política interna vão estar cada vez mais estreitamente vinculadas, dando prosseguimento à liberalização econômica em todos os setores, culminando com a privatização até mesmo das grandes empresas estatais" (MIYAMOTO, 2000, p. 126).

Nos primeiros anos da década de 90 foram eleitos em boa parte da América Latina presidentes de viés neoliberal. Para estes, a função do Estado seria a de conservar a estabilidade econômica. Com a transição de Sarney para Collor uma nova ótica passa a permear o relacionamento do Brasil com o mundo. As negociações com o GATT no Uruguai, a iniciativa para as Américas de George Bush, o final do conflito Leste/Oeste e o Mercosul são fatores que, de acordo com Miyamoto, vão fazer com que o Brasil veja na interdependência e na cooperação as diretrizes para a inserção internacional. A abertura dos mercados realizada por Collor tornou as políticas internas e externas profundamente vinculadas, a entrada de capitais estrangeiros torna-se importante para o desenvolvimento nacional.

Além da abertura econômica, outro elemento que marca a breve gestão Collor é a inserção dos novos temas no debate da política externa brasileira. Um dos fatores mais marcantes foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como Eco-92. Como isso, buscava-se demonstrar o abandono, por parte das autoridades, do argumento de que o movimento ambientalista internacional tinha como objetivo eliminar ou retardar o desenvolvimento econômico dos países pobres. De acordo com Lafer, a realização da Eco-92 representou a reinserção internacional do Brasil. Também na área da tecnologia sensível e da não proliferação o Brasil ajustou-se às exigências internacionais, finalmente o país aceitou as regras limitadoras e de controle.

Collor também melhora as relações do Brasil com os Estados Unidos. O fim das barreiras não tarifárias e a revisão do Código de Propriedade Intelectual eram os sinais que o governo americano esperava para que as relações entre os dois países fossem aprofundadas. A gestão Collor apostou na liberalização comercial e reafirmou sua posição em defesa do sistema multilateral de comércio privilegiando temas da agenda externa que sejam de natureza econômica e comercial.

2.2. O governo Itamar Franco

Como era de se esperar, com a subida de Itamar Franco ao poder em função do impedimento legal de Collor continuar exercendo o mandato, não houve grandes alterações em relação à política externa. A lógica do compartilhamento e da multilateralização de temas globais ainda permeia a política externa brasileira. Franco busca um reconhecimento internacional do Brasil como potência média e uma maior atuação nos foros multilaterais. Dá um destaque bastante grande às Nações Unidas e às relações com a América Latina.

Ao mesmo tempo em que Itamar Franco assume a presidência da república Fernando Henrique Cardoso assume o Ministério das Relações Exteriores (MRE) onde fica até maio de 1993 quando é transferido para o Ministério da Fazenda⁸. É neste período que efetivamente se iniciada a "era FHC" na política externa. O estilo de administrar a política externa trazido por Fernando Henrique Cardoso durante sua gestão no MRE predominou de 1993 até o final de seu segundo mandato como presidente da república em 2002.

No governo Itamar, as alterações de quadros no poder executivo são inevitáveis, essas representam a alteração de rumos na condução da política nacional. Itamar traz de novo à tona o pensamento sobre o processo de integração regional. No entanto, consoante com as mudanças em curso a diplomacia brasileira reafirma a continuidade e o fortalecimento do sistema de comércio internacional baseado em regras multilaterais.

⁸ Celso Amorim assume o cargo de Ministro das Relações Exteriores depois de Fernando Henrique e permanece até o fim do governo Itamar. Celso Amorim e Fernando Henrique Cardoso têm interpretações diferentes acerca de questões referentes às estratégias de inserção internacional do Brasil e da América do Sul.

“Celso Amorim desenvolveu suas considerações sobre o Mercosul, multilateralismo e América Latina a partir de categorias referentes ao desenvolvimento produtivo, dependência econômica externa relativa e atenção especial para as relações político-econômicas entre países latino-americanos” (Mathias, 2002 p. 32).

Durante a gestão de Franco, as discussões sobre as diretrizes do Mercosul são intensificadas e o presidente apresenta uma proposta para a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Além disso, o Brasil reforça suas características de *global trader* e potência média, características muito privilegiadas pelo presidente Itamar Franco. Esta gestão pode ser vista como bastante propositiva diante do processo de globalização e reativa no sentido de adesão às regras do sistema internacional.

Neste período, a parceria hemisférica a ser realizada com a Área de Livre Comércio das Américas é vista com realismo e prudência, como mostrou o então secretário geral das relações exteriores, Roberto Abdenur por ocasião da Conferência da Cúpula das Américas realizada em Miami em 1994.

O ex-presidente dava considerável importância a dois pontos de ação externa. O primeiro era relativo às Nações Unidas, nesse período o Brasil assume sua postura de potência média e propõe sua candidatura ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. O segundo tema caro ao governo Itamar Franco era a América do Sul. O presidente expressa o tom prioritário deste tema propondo a criação da Área de Livre Comércio Sul- Americana (ALCSA) e relança o projeto de cooperação econômica e de integração em infra-estrutura com a Venezuela, Uruguai, Colômbia e Bolívia. A ALCSA foi proposta pelo presidente brasileiro no Chile em 1994 como extensão do Mercosul e em reação ao enrijecimento da proposta americana.

3. Periodização da política externa brasileira

Apesar de algumas divergências, a história diplomática brasileira pode seguir a periodização consagrada por Eric Hobsbawm que classifica o século XX como “breve”. Segundo o historiador, o século XX teria início na Primeira Guerra Mundial e se findaria com a queda do Muro de Berlim e o fim do socialismo real. Lafer acredita que o século diplomático brasileiro também pode ser caracterizado como breve. Inicia-se com a posse do Barão de Rio Branco que consolida as fronteiras e estabelece definitivamente a diferença entre o interno e o externo e encerra-se no início dos anos 90 com a definitiva desagregação da União Soviética. A principal consequência deste “final de século” para a política externa brasileira é que a diferença entre interno e externo consolidada por Rio Branco no princípio do século dilui-se novamente na lógica da globalização.

Amado Luiz Cervo divide toda a política externa brasileira em quatro paradigmas:

O liberal-conservador que toma conta da política externa brasileira no século XIX e na primeira república (1810 a 1930). O modo de fazer comércio, organizar a produção e criar instituições políticas e sociais era imposto pela Europa aos países que se situavam na periferia do capitalismo.

O desenvolvimentista, vigente principalmente entre os anos de 1930 e 1989, com a grande depressão sofrida pelas grandes economias nos anos 30 e o contexto da Segunda Guerra Mundial fizeram com que economias de países como o Brasil, o México e a Argentina enfrentassem uma fase de extraordinário dinamismo. Há a construção de um novo modelo de inserção internacional em que introdução da diplomacia nas negociações externas, a promoção da indústria, da autonomia decisória, a implantação de um projeto nacional de desenvolvimento e o nacionalismo econômico são as características essenciais. Esse novo paradigma é principalmente caracterizado pela consciência da transição, pelo desenvolvimento como um vetor da política externa e pelo realismo (CERVO, 2003 p. 9).

Amado Luiz Cervo, considera que o paradigma liberal-conservador toma conta da política externa brasileira no século XIX e na Primeira República (1810 a 1930). O modo de fazer comércio, organizar a produção e criar instituições políticas e sociais era imposto pela Europa aos países que se situavam na periferia do capitalismo. "Subserviência e soberania temperavam a política exterior e o modelo de inserção internacional do país na vigência do paradigma liberal-conservador, com inclinação prevalecente da primeira tendência na esfera econômica e da segunda na esfera política e geopolítica" (CERVO, 2003, p. 7).

O paradigma normal tem início em 1990 com o governo de Fernando Collor de Mello e predomina nas gestões Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Nos primeiros anos da década de 90 foram eleitos em boa parte da América Latina presidentes de viés neoliberal. Para estes, a função do Estado seria a de conservar a estabilidade econômica.

Esta nova fase foi iniciada, como dito acima, no governo Collor. Contudo, de acordo com Cervo, foi Fernando Henrique Cardoso, tanto como ministro das relações exteriores do governo Itamar como em seus dois mandatos como presidente da república, cujo pensamento e prática nortearam o ideário do estado normal no Brasil. Tanto a produção teórica quanto a implementação das políticas de FHC inspiraram o que Cervo chama de "longa era Cardoso" na política externa, que vai de 1990 a 2002. Os parâmetros que compõem o paradigma normal são fundamentalmente ligados ao pensamento neoliberal.

O último paradigma é o paradigma logístico. Este teve seu tímido início ainda no último governo de Fernando Henrique Cardoso, porém sem grande expressão. O Estado logístico estabelece a associação de duas esferas: o liberalismo na política externa e o desenvolvimentismo nacional. Este paradigma recupera a autonomia decisória e diferentemente do desenvolvimentismo não entrega ao estado e sim à sociedade a função de empresário.

"A política exterior volta-se a realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competição do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração e o desenvolvimento

tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar" (CERVO, 2003, p. 18).

Os interesses são percebidos de uma maneira bem mais próxima à maneira como os mesmos são encarados numa sociedade avançada. Há uma busca da diminuição da dependência financeira e tecnológica que as nações em desenvolvimento têm em relação aos países desenvolvidos. Feito isso há uma diminuição evidente da vulnerabilidade externa o que faz com que o país tenha muito mais credibilidade internacionalmente.

Este tipo de Estado se aproxima bastante dos requisitos da teoria realista das relações internacionais. A construção de novos meios de poder e sua utilização para trazer vantagens ao país são condutas comuns ao pensamento realista e à conduta do Estado logístico.

Outros autores também se preocupam com periodização da política externa brasileira. Paulo Roberto de Almeida é um deles. No entanto, propõe uma periodização das relações internacionais do Brasil distinta da que elabora Amado Luiz Cervo, de viés mais econômico. Para Almeida, o relacionamento externo do país pode ser dividido em três fases principais, a saber: a colonial, que se inicia em 1530 e termina com a independência do Brasil, a fase independente que começa em 1822 e se estende até o final da primeira república e a fase nacional iniciada em 1930 e que se prolonga até nossos dias.

Uma terceira periodização possível é a proposta por Letícia Pinheiro que subdivide a política externa brasileira em termos de sua aproximação ou não com os Estados Unidos e privilegia o paradigma realista como norteador de toda a história diplomática brasileira. A mudança de paradigma se dava entre duas visões distintas da natureza do sistema internacional, o americanismo e o globalismo.

Privilegiando o ponto de vista histórico, a política externa brasileira foi dividida por Pinheiro (2000) em quatro grandes momentos em que oscilaram os paradigmas acima citados. Do início da gestão do Barão de Rio Branco até meados dos anos 40 o

americanismo foi o paradigma hegemônico. Já no início dos anos 60, mais precisamente em 1961 quando Jânio Quadros assume a presidência e tem início os anos da Política Externa Independente o globalismo assume lugar de destaque na formulação da política externa do Brasil. No entanto, em 1964, quando o Brasil é tomado de assalto por um golpe militar, o paradigma americanista volta à cena e mantêm-se hegemônico por 10 anos até que no governo Geisel uma nova onda de globalismo surge no cenário político nacional e este passa a ocupar lugar privilegiado no Itamaraty até finais dos anos 90 quando se mostra esgotado e não atende mais às necessidades do país.

Na opinião da autora, desde o início do século, na gestão do Barão do Rio Branco que se inicia em 1902 e se estende até 1912 até o início dos anos 90, quando Fernando Collor de Mello assume a presidência a política externa brasileira teria oscilado entre dois paradigmas: o *americanismo* e o *globalismo*. O primeiro destes paradigmas era construído a partir da noção de que os Estados Unidos é o centro do sistema internacional e que a aproximação com este país deveria ser o eixo da política externa do Brasil. A aproximação com a potência norte americana traria recursos indispensáveis ao crescimento da capacidade de negociação dos Brasil com outros agentes externos. Já o globalismo deve ser compreendido como o paradigma que pregava a diversificação das relações exteriores do Brasil. Este vinha a ser uma alternativa ao americanismo e propunha que quanto mais abrangentes forem as relações do Brasil com o mundo exterior maior o poder de barganha do país nas negociações internacionais inclusive com os Estados Unidos.

Desta maneira, conforme iam se sucedendo os governantes o país também modificava sua postura quanto às relações exteriores. No entanto, essa mudança de paradigma se dava entre duas visões distintas da natureza do sistema internacional, o americanismo e o globalismo.

É evidente que em tantos anos de política externa que foram descritos bastante brevemente acima, houve muitas nuances. O paradigma americanista teve duas vertentes: o americanismo ideológico este parte do princípio de que existe uma suposta convergência

ideológica entre os governos brasileiro e americano que justifica a aliança entre os dois países. O americanismo pragmático é aquele que a aliança é justificada como forma de se aproveitar as oportunidades que venham a surgir. Assim, a aproximação entre os dois países tem efeito instrumental o que demonstra que o americanismo pragmático tem uma forte influencia do realismo de natureza *hobbesiana* que percebe as relações internacionais como marcadas pela anarquia. Não se pode dizer que o americanismo ideológico seja totalmente desvinculado do realismo, mas está mais próximo de um tipo de realismo um tanto “ingênuo” como classifica Alexandra de Mello e Silva (1995).

O globalismo tem uma natureza diversificada e plural.

“O que sempre se afirmou, portanto, foi ele ter se originado de uma combinação entre a crítica nacionalista da matriz americanista da política externa gerada no interior do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB); a visão cepalina das relações centro-periferia que estimulou a construção de uma identidade econômica dos países latino-americanos e, dessa forma, qualificou-os como atores passíveis de atuarem coletivamente no cenário internacional; e, por último, o pensamento realista das Relações Internacionais, particularmente a concepção do sistema internacional como anárquico onde prevaleceria o princípio de auto-ajuda na conduta dos Estados” (Pinheiro, 2000 p. 309-310).

Assim como o americanismo, o globalismo é subdividido em dois tipos que têm em comum a base realista. No primeiro caso, temos um globalismo de base *hobbesiana*, este tem como base a interpretação de que o sistema internacional tem como característica fundamental a anarquia. Já o segundo tipo de globalismo se baseia na obra do pensador holandês Hugo Grotius. Este reconhece que o sistema internacional é anárquico, no entanto, ressalta que este pode ser normativamente regulado e que os Estados buscam tanto ganhos relativos quando absolutos quando se relacionam. Desta forma, no globalismo *grotiano*, os Estados se submetem às regras básicas de convivência, assim como na versão, mas também aos princípios de moralidade e da lei.

Desta forma, à primeira separação feita por Letícia Pinheiro, se soma a seguinte subdivisão:

- 1) 1902 a 1945, período em que o americanismo pragmático foi predominante nas relações exteriores do Brasil.
- 2) 1946 a 1951, breve período em que o americanismo ideológico esteve presente na formulação da política externa de nosso país.
- 3) 1951 a 1961, o americanismo pragmático retorna.
- 4) 1961 a 1964, o globalismo de natureza *grotiana* passa a fazer parte das decisões tomadas pelos formuladores da política exterior do Brasil.
- 5) 1964 a 1967, temos uma nova onda de americanismo ideológico que vem juntamente com a ditadura militar que se instala no Brasil em 31 de março de 1964.
- 6) 1967 a 1974, ou seja, nos governos Costa e Silva e Geisel há uma nova volta ao paradigma do americanismo pragmático, ou seja, o alinhamento ideológico e automático é deixado de lado.
- 7) 1974 a 1990, o globalismo que marcou os anos da política externa independente (1961 a 1964) volta no governo Geisel agora sob a versão *grotiana*. Esse paradigma se torna hegemônico e faz parte da política externa brasileira até a década de 90 quando há um esgotamento natural dos paradigmas vigentes visto a transformação do sistema internacional.

Quando Collor assume a presidência da república algumas ações do executivo sinalizam a volta do paradigma americanista. No entanto, tanto este quanto o paradigma globalista mostravam claro esgotamento em vista da nova situação internacional trazida pelo fim da Guerra Fria e o advento de uma nova ordem internacional.

Mesmo com esta alternância de paradigmas e breves passagens pelo americanismo pragmático pode-se considerar que o realismo foi constante ao longo da história da política externa brasileira. Por isso este paradigma das relações internacionais mereceu uma análise mais aprofundada dentro deste trabalho.

4. Realismo e Autonomia

Durante a história diplomática do Brasil o tema da autonomia esteve sempre presente, no entanto, esta autonomia podia ser buscada de diferentes formas: seja pela dependência do país hegemônico, os Estados Unidos, seja pela distância ou pela participação. Diversos autores trabalharam com a temática da autonomia. Mesmo o americanismo ideologia conjugava com o alinhamento automático um desejo de autonomia. Assim, o americanismo caracterizava-se pela busca da autonomia através da dependência, já no globalismo de natureza *hobbesiana* essa busca se dava pelo distanciamento, ou seja, durante a Guerra Fria o Brasil reservava-se a uma distância qualificada do debate internacional e, portanto não se alinhava automaticamente com nenhum dos pólos apesar de conservar os valores ocidentais. A vertente *grotiana*, busca a autonomia através do multilateralismo, ou seja, da participação no sistema internacional.

Nos anos 90, uma série de fatores faz com que o Itamaraty reformule certos conceitos e busque novas formas de atuação internacional.

“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 permitiram 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 traduziria 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. Nesse sentido, a estratégia para satisfazer o desejo de autonomia percebida como condição de acesso ao desenvolvimento não poderia mais ser pela distância, mas, conforme seus proponentes, pela participação, fazendo com que fosse resgatada do passado a concepção de Araújo Castro sobre a existência de normas no sistema internacional” (Pinheiro, 200 p. 314).

No entanto, mesmo que o componente realista das relações internacionais tenha sofrido abalos com o fim da Guerra Fria ele não foi totalmente extinto como concepção das relações internacionais. Desta forma, diferentes tipos de realismo vão se revezando no tempo para que este se adapte a realidade das relações vigentes entre as nações. Assim, à política externa brasileira, ao longo do tempo, pode ser atribuída uma forte conotação realista. Temos, portanto uma espécie de realismo liberal, este abriga tanto a visão *hobbesiana* quanto *grotiana* das relações internacionais.

Letícia Pinheiro acredita que a melhor abordagem para explicar a política externa brasileira da atualidade é uma visão que encontra um meio termo entre o realismo *hobbesiano* e o realismo *grotiano*, esta abordagem é chamada de institucionalismo neoliberal. O “institucionalismo neoliberal busca explicar e, por vezes, instituir arranjos institucionais de cooperação entre os Estados que visam justamente reduzir os efeitos dessa anarquia” (Pinheiro, 2000 p. 317).

“Vemos assim que, sem chegar a negar algumas premissas básicas do realismo, como a visão do sistema internacional como anárquico, o princípio da auto-ajuda e a centralidade – embora não a exclusividade – do Estado nas relações internacionais, a atual política externa do Brasil reveste-se de uma visão que justifica e estimula a adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporam como solução para os problemas de ação coletiva. E não são poucos os exemplos que ilustram essa tendência: adesão aos regimes de proteção aos direitos humanos e meio ambiente, não-proliferação nuclear, comércio, direitos das mulheres etc.” (Pinheiro, 2000 p. 321).

Com a mudança das condições do sistema internacional, tendo em vista a crescente interdependência entre as nações trazida principalmente pelo fim da Guerra Fria e da conseqüente polarização leste/oeste, foi necessário que o Brasil também modificasse sua forma de encarar o jogo político internacional. Assim o realismo de base *hobbesiana* não é mais suficiente para explicar os fenômenos internacionais, porém não completamente invalidado. Desta forma, as visões *hobbesiana* e *grotiana* se complementam e o Brasil pode

tender mais firmemente a uma ou a outra em diferentes situações. Como esses paradigmas isolados se tornaram, com o fim da Guerra Fria, insuficientes para resolver os problemas do mundo multipolar o Brasil busca resolver estes problemas conjugando-os. São estratégias distintas que são aplicadas a momentos diferentes, mas que também podem ser somadas constituindo assim uma espécie de terceiro viés.

A cooperação intra-regional é um exemplo disto, a visão *grotiana* traz em si uma idéia de cooperação pela justiça, no entanto, esta associação de países em desenvolvimento traz ganhos absolutos nos fóruns globais mesmo que regionalmente os ganhos sejam relativos. Portanto, o institucionalismo neoliberal pode mover-se do pólo *hobbesiano* ao pólo *grotiano* dependendo das circunstâncias.

A diplomacia brasileira apresenta-se tanto no âmbito regional quanto internacional baseada no discurso da cooperação, no entanto pode fazer-se valer de elementos do realismo hobbesiano para obter certas vantagens no jogo internacional, desta forma, o equilíbrio da balança de poder passa a ter preponderância. Assim, regionalmente, a lógica das ações é a busca de ganhos relativos.

No plano regional, a presença da vertente hobbesiana reflete-se na baixa institucionalidade e pouca durabilidade das instituições. Para Krasner, uma instituição é durável na medida em que suas normas e princípios resistem às mudanças das circunstâncias.

Pinheiro afirma que, ao mesmo tempo em que regionalmente há uma presença maior da vertente hobbesiana na atuação internacional brasileira, há uma resistência em se assumir o papel de *hegemon*, pois este implica custos. A cooperação entre nações muitas vezes é capitaneada por um líder e este deve estar disposto a absorver os custos inerentes à cooperação. Para a autora, a diplomacia brasileira tem evitado assumir este papel, mantendo seus interesses de curto prazo em primeiro plano, como consequência, a cooperação institucionalizada entre o Brasil e seus pares ficava prejudicada. A autora acredita que esta

seja a postura tomada pela diplomacia brasileira durante os anos noventa, como se sabe, em boa parte desta década o Brasil esteve sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso. Desta forma, podemos dizer que durante os governos Cardoso, apesar do Brasil não adotar uma postura de carona, beneficiando-se da cooperação sem arcar com os custos desta, o país também não assume a postura de *hegemon*. Age, portanto, tomando parte de arranjos regionais, porém sem maior aprofundamento da institucional para que uma maior liberdade de ação seja garantida. Para a autora, a política externa brasileira dos anos noventa baseia suas ações no institucionalismo pragmático, ou seja, acredita que o adensamento da presença internacional do Brasil trará desenvolvimento e autonomia.

Dito isso, nossa hipótese centra-se na idéia de que o governo Lula, diferente do que pôde ser verificado no governo FHC, está disposto a assumir seu papel de *hegemon*, não só regionalmente, mas também em foros maiores onde o país assume uma postura de liderança frente aos países em desenvolvimento. Acredita-se, no entanto, que existem muitas continuidades entre a política externa dos anos de Fernando Henrique Cardoso e do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Capítulo III

A “era FHC”

Nos anos 90, mudanças sistêmicas causam influência significativa na política externa brasileira. A aplicação de políticas econômicas neoliberais redefine as estratégias nacionais de desenvolvimento, o que certamente influencia a política externa. Até os primeiros anos da década de 90, a política externa brasileira apresenta consideráveis elementos de continuidade da política externa independente. No entanto, esta se modifica na medida em que a hegemonia norte americana se fortalece e a aceitação dos novos temas e valores universais passa a ser prioritária. Com isso, são criados novos contextos para vulnerabilidade, ou seja, a adoção de novos padrões acerca da proteção do trabalho, dos direitos humanos, do meio ambiente, dos inventos e patentes, das novas ameaças como o narcotráfico e o terrorismo, se torna imprescindível.

Todos estes fatores fazem com que os anos 90 sejam marcantes para a política externa. Além das mudanças do sistema internacional trazidas pelo fim da bipolaridade leste/oeste, o Brasil se reorganiza, tanto política, com a estabilização da democracia, quanto economicamente. Assim, a década de 90 é marcada pela mudança. O modelo de política exterior voltado para o desenvolvimento, predominante em boa parte do século XX passa por uma fase de crises e contradições. A política exterior, principalmente nos governos Figueiredo e Sarney, caracterizava-se por ser reativa e defensiva, identificada com o terceiro mundismo. Estas características sofrem mudanças significativas nos anos 90.

Desta forma, nos anos 90, as relações internacionais e conseqüentemente a política externa brasileira passaram por um momento de reformulação. A queda do muro de Berlin, fez com que temas que até então se encontravam em segundo plano em função da Guerra

Fria passaram a receber cada vez mais atenção. É possível identificar que o Brasil, na década de 90, passa a ter uma postura diferente da que vinha exercendo no que se refere à adesão a regimes internacionais e arranjos cooperativos.

“O cenário que emergiu com a desestruturação do bloco soviético, o final da Guerra Fria, e a Rodada do Uruguai foram, sem qualquer sombra de dúvida, entre outros, alguns dos elementos importantes para dar novo colorido à política brasileira dos anos 90, dentro da tendência de formação de blocos, em um mundo cada vez mais próximo e interligado. Outro indicador fundamental foi a estabilidade da moeda, com o Plano Real, que possibilitou a formulação da política externa brasileira em bases mais sólidas, apesar dos inúmeros percalços que ao longo do tempo iriam se suceder” (MIYAMOTO, 2000 p. 123).

No breve período em que Collor esteve na presidência este se esforçou para mudar o perfil terceiro mundista do país. Além disso, teve como preocupação, atualizar a agenda internacional do Brasil e construí-la de forma não conflitiva com os Estados Unidos. Com a crise que o governo Collor enfrentou que culminou no impeachment do presidente, Itamar Franco assume o governo e leva adiante o tratamento dado aos novos temas da agenda de Collor assim como continua cumprindo os compromissos internacionais assumidos por seu antecessor. No entanto, insere uma nova e importante dimensão na política exterior, a idéia o Brasil como país continental, *global trader* e potência média.

Este tipo de inserção internacional, iniciada na gestão do presidente Itamar Franco teve como um de seus idealizadores o então Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso que ocupou a chancelaria de outubro de 1992 a maio de 1993. Assim, juntamente com o destaque que passa a ser dado aos chamados novos temas⁹ o Brasil passa modificar e afirmar sua nova atitude nos foros multilaterais. A partir de então, o país enfatiza uma nova postura e busca

⁹ Estes temas não são tão novos assim, já figuram nas relações internacionais pelo menos desde os nos 70, no entanto adquirem relevância maior na medida em que o conflito leste/oeste deixa o cenário.

novas alianças principalmente com outras nações consideradas, assim como o Brasil, potências médias.

1. Inserção do Brasil na nova ordem internacional

A inserção do Brasil no sistema internacional faz parte do primeiro programa de governo de FHC, que previa a necessidade de haver um fortalecimento do sistema internacional para que este, mais seguro, justo e democrático seja instrumento de uma política externa que visava à realização de objetivos políticos e econômicos.

Desta forma, a tônica do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso esteve muito voltada ao sistema internacional, a inserção do Brasil neste e na maneira como o Brasil poderia atuar na construção de uma nova ordem mundial que seria a base da retomada do desenvolvimento econômico.

A cooperação internacional passou a funcionar como um eixo de preocupação do governo FHC. Para o presidente, a “globalização” produziu uma nova comunidade de interesses entre Norte e Sul. Os países deveriam aceitar certos condicionantes da ordem econômica mundial como o realismo e o pragmatismo para que pudessem contrapor-se aos efeitos negativos da “globalização”. Desta maneira, a cooperação regional e inter-regional seriam as prioridades da política externa brasileira no período mencionado acima.

O Brasil tinha por objetivo marcar presença no cenário internacional, com aspirações de desempenhar um papel de relevo e a pretensão de reivindicar uma vaga como membro permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. Assim, é possível perceber que, durante os governos Fernando Collor e Itamar, a intenção de participar dos negócios internacionais já era patente, com FHC se tornou mais acentuada.

Assim, a participação ativa na resolução dos problemas internacionais e a presença atuante nos foros internacionais, assim como a defesa do multilateralismo estavam

previstos, como prioridade, no governo Fernando Henrique Cardoso. Esta aproximação e valorização das esferas decisórias internacionais realmente se efetivaram e o multilateralismo funcionou, durante o governo FHC, como uma opção estratégica para as relações comerciais.

Para José Augusto Guilhon Albuquerque uma gama extremamente complexa de interesses políticos, comerciais e morais nos liga ao sistema internacional.

“... uma combinação de atitudes agressivas e defensivas, proativas e reativas, que resultem numa estratégia que não se limite a minimizar nossa competitividade comercial, mas que tenha como meta melhorar, a nosso favor, o diferencial de poder com relação a nossos parceiros mais relevantes” (ALBUQUERQUE, 2000 p. 17).

Apesar de ter sido enfatizada no governo Itamar Franco, a necessidade do país em assumir sua postura de potência média e potência regional é constante na política externa brasileira desde os anos 70. Segundo Lafer, uma potência média pode funcionar como um articulador de consensos. Não possuem a debilidade das nações pequenas e por isso não se encontram demasiadamente expostas à violência e não têm a grandeza a ponto de provocar a inveja alheia (LAFER, 2001 p. 75).

É certo que depois da posse de FHC, assim como este afirmou em seu primeiro pronunciamento, o Brasil passou a ter uma participação mais ativa no cenário internacional. O otimismo vindo das mudanças econômicas promovidas neste período acentuou o discurso sobre o papel que o Brasil representaria no mundo. Assim, foi possível ouvir do ministro Luiz Felipe Lampreia, logo no início do primeiro governo FHC que o Brasil estava pronto para assumir mais responsabilidades no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU), ou seja, estava pronto para ser um membro permanente deste, caso viesse a ser ampliado. No entanto, não se assumiu que o Brasil estava abertamente em campanha.

Fernando Henrique defende que há uma convergência entre o arcabouço institucional internacional e o quadro regulatório interno dos países, ou seja, as variáveis externas passam a ter maior influência nas decisões internas. Esta integração à economia mundial passa necessariamente por elementos como: a articulação de uma política diplomática adequada, a construção de parcerias comerciais vantajosas e reformas internas. FHC defendeu e soube fazer esta articulação entre o plano externo e o interno principalmente quando se tratava de questões econômicas e adequação à nova ordem econômica internacional.

A consolidação e a manutenção do plano real funcionaram como uma âncora para a política interna, com isso houve uma reconstrução institucional que envolvia o sistema financeiro, o regime comercial e regulatório na busca de aumentar a produtividade e proporcionar crescimento econômico através do aumento dos investimentos privados internos e externos e das exportações. Assim, a abertura comercial do governo Cardoso se estruturava sob três eixos. O nacional, com políticas industriais e comerciais, o regional fincado principalmente no Mercosul e o internacional, neste o Brasil levava sua intenção de crescer e modernizar sua economia para a Organização Mundial do Comércio (OMC).

As privatizações talvez sejam os exemplos mais claros de como o Brasil se adaptou a estratégia de inserção internacional e de como a ordem internacional vigente incide na política interna de um país como o Brasil. No governo FHC as privatizações são responsáveis por grande parte dos investimentos externos diretos no Brasil. Estas começaram no governo Collor, foram levadas adiante, com menor intensidade no governo Itamar Franco e levadas a cabo definitivamente durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Deste modo, o Brasil se adaptou a um sistema internacional e obviamente passou a estar sujeito as instabilidades externas que passam a refletir automaticamente na economia nacional. Foi assim no caso da crise mexicana e dos tigres asiáticos.

A cooperação e a coordenação internacional eram para o governo Fernando Henrique Cardoso uma de suas principais aspirações. Para o presidente a pergunta que se deveria fazer era

até onde podemos ir com fluxos internacionais de capital e interdependência sem que sejam desenvolvidas estruturas de governança internacional. Para ele, um sistema multilateral de comércio forte é interesse de todos os países. Este desejo de uma arquitetura financeira internacional mais estável e previsível teve no G-20 um importante passo.

“Se a crescente globalização não for acompanhada pela necessária cooperação e coordenação de políticas, não será surpresa se ela terminar sendo percebida como o *império das empresas* ou que ela suscite protestos veementes” (Cardoso, 2001 p. 10, grifos originais).

2. As transformações políticas e econômicas que influenciaram a política externa brasileira

O próprio Fernando Henrique Cardoso em artigo publicado pela Revista Brasileira de Política Internacional¹⁰, descreve que desde meados dos anos 80 o Brasil passou por três transformações essenciais que influenciam a política externa: a redemocratização, a abertura de mercados e a estabilização da moeda. Para o ex-presidente essas mudanças foram fundamentais na construção de um novo Estado e as privatizações fizeram parte deste processo. É certo que todas essas mudanças fizeram com que a posição do Brasil no cenário internacional se modificasse, tanto em termos de sua atuação quanto na visão que as outras nações faziam do Brasil. A partir de meados dos anos 80, mas principalmente nos anos 90, é inegável que o Brasil passa a ter melhor relacionamento com a comunidade internacional, principalmente se pensarmos em temas como direitos humanos, estabilidade, meio ambiente e não proliferação nuclear para o que foi essencial a primeira das três transformações apontadas por Cardoso, ou seja, a redemocratização (CARDOSO, 2001, p. 5 e ss.).

Para Fernando Henrique Cardoso, os novos temas representavam elemento bastante importante da política externa. Assim nas palavras do ex-presidente, “... abrimos caminho para um melhor relacionamento com a comunidade internacional em todos os temas que, no passado, haviam sido sensíveis, como os direitos humanos, o desenvolvimento social, o meio ambiente ou a não-proliferação nuclear” (2001 p. 6).

Segundo Cervo, a idéia de *mudança* advogada por Fernando Henrique Cardoso, fez com que se estabelecesse de forma predominante na política exterior do Brasil o que este autor chama de paradigma do Estado normal. Cervo nomeia dessa maneira, a via escolhida por FHC que implicava na aceitação e aplicação de reformas exigidas pelo Consenso de Washington. Desta maneira, as duas outras transformações, abertura econômica e estabilização da moeda têm muito mais haver com a necessidade de estabilidade interna para se obter recursos importantes para a retomada do crescimento. Com isso, há uma forte articulação entre política externa e política

¹⁰ Revista Brasileira de Política Internacional, 44 (1): 5-12, 2001.

econômica. As privatizações como fonte de atração de investimentos externos diretos são exemplos de como a ordem internacional incide na política interna e como atos internos enquadram-se na estratégia de inserção internacional. Vê-se, portanto que, de acordo com Cervo, a política externa de FHC é marcada pela adoção do modelo neoliberal e da globalização econômica.

No mesmo sentido, Miyamoto descreve que para Fernando Henrique Cardoso, a política externa funcionaria como um instrumento capaz de atrair capitais e inserir o Brasil nos mercados internacionais.

"Fernando Henrique Cardoso (...) já afirmava em 1992 que os princípios norteadores da política externa brasileira na última década do século deveriam ponderar que o papel da diplomacia seria o de detectar oportunidades que pudessem propiciar ao país melhor acesso aos mercados e aos fluxos de capitais e de tecnologia. Seriam abandonadas, assim, posturas defensivas, que eram ainda adotadas, tanto no âmbito do GATT quanto em outros foros multilaterais" (MIYAMOTO, 2000, p. 127).

A obtenção de recursos externos para que o Brasil retomasse seu crescimento estava e ainda está fortemente vinculada a estabilidade interna. Portanto, o binômio estabilidade interna e retomada do crescimento dizem respeito à inserção do Brasil na economia global. A isto, Collor deu o nome de modernização da economia brasileira, já Fernando Henrique Cardoso prefere chamar este processo de globalização da economia. O que está evidentemente ligado à expansão dos fluxos financeiros.

3. Interpretação teórico-analítica da política externa brasileira no governo FHC

Se considerarmos, assim como Cervo, que a “era FHC” na política externa começa em 1992 quando este assume o posto de chanceler, temos que é no início desta que o conceito do universalismo ressurge na política externa brasileira. Este conceito é empregado no sentido de que o Brasil deve manter suas opções internacionais abertas mesmo que o sistema internacional de poder aponte uma nação como hegemônica. Da mesma forma, é no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso que o conceito de autonomia é redefinido e reincorporado na atuação internacional do Brasil.

Para Flavia de Campos Mello o paradigma universalista foi o que predominou nos anos anteriores ao governo FHC. Para a autora, faziam parte deste paradigma quatro conceitos fundamentais: diversificação, universalismo, autonomia e interdependência. Na opinião dela, somente este último não foi reintroduzido no mandato de Cardoso. FHC aprofunda as principais diretrizes deste paradigma e mantém uma relação de continuidade e mudança com o paradigma anterior. É interessante notar que segundo Mello, o universalismo é expresso neste período principalmente através do regionalismo. A valorização do espaço regional propicia a reafirmação da autonomia, ou seja, é unindo-se regionalmente que o Brasil pode atuar com mais autonomia nos foros internacionais. A integração regional traz consigo uma maior liberdade de atuação em esferas supranacionais em que, geralmente, um país como o Brasil não tem força isoladamente.

Mello acredita que autonomia é um conceito chave para entendermos a ação externa do Brasil no período em que Fernando Henrique Cardoso ocupou a Presidência da República. A atuação internacional passa a ter dois novos eixos: a autonomia em relação aos Estados Unidos, o que de maneira nenhuma podia excluir-nos de manter relações bilaterais com este país e a centralidade que a integração sub-regional e sul-americana passa a ter na possibilidade de inserção autônoma do Brasil no sistema internacional. O chanceler Lampreia chamou este tipo de estratégia de “autonomia pela integração” o que Gelson Fonseca chama de “autonomia pela participação” em contraste com a “autônoma

pela distância” promovida pela Política Externa Independente e pelo Pragmatismo Responsável (MELLO, 2000 p.159 e ss.).

Flavia de Campos Mello acredita que é possível identificar elementos tanto de ruptura quanto de continuidade no que diz respeito à política externa brasileira dos anos 90. Assim,

“... diversos autores também identificam elementos de continuidade nas diretrizes da política externa brasileira dos anos 90, expressos, essencialmente, na reafirmação dos objetivos do não-alinhamento, da diversificação, do universalismo e da autonomia nas relações externas do país. Dessa perspectiva, a redefinição foi entendida como um processo de ‘continuidade na mudança’, ou um ‘ajustamento às condições da década de 90’ ou ainda como ‘um processo ambíguo e ambivalente de integração e incorporação’ da nova agenda internacional” (MELLO, 2000 pp. 2-3).

A idéia do desenvolvimento independente não tem mais ressonância, ou seja, a autonomia pela distância não representará mais uma opção conveniente aos formuladores da política exterior do Brasil. Bernal-Meza acredita que “arquivada a idéia de uma promessa autônoma de desenvolvimento nacional, resta ao país inserir-se, passivamente na economia globalizada” (2002, p.54).

No entanto, não se pode dizer que durante o governo Cardoso a política externa não continue voltada para a realização de objetivos vinculados ao desenvolvimento, mesmo que este venha através da adequação da agenda aos valores hegemônicos universalmente aceitos.

Por outro lado, Bernal-Meza considera que durante os primeiros anos em que Cardoso esteve à frente do executivo nacional há uma aproximação dos Estados Unidos, com conseqüente melhoria das relações bilaterais entre os países. Segundo o autor, uma evidência disto foi o arquivamento do processo de criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) que era vista como um projeto que competia com a ALCA. O Brasil optou, neste momento, por

avançar na integração hemisférica a partir da consolidação do Mercosul, não enfrentando diretamente os Estados Unidos.

Apesar da aproximação com a maior potência do globo, o Brasil busca também diversificar suas parcerias nas relações internacionais fortalecendo a posição multilateralista e sua presença na Organização Mundial do Comércio (OMC). O país passa a desejar obter peso correspondente ao seu poder e dimensões além de passar a ter mais importância no processo decisório internacional. Deste processo, também faz parte, uma maior e mais enfática aproximação com a União Europeia.

4. Diplomacia presidencial

Indiscutivelmente, uma das marcas da política externa brasileira durante os anos em que o país foi governado por Fernando Henrique Cardoso foi a ênfase dada por este ao que chamamos de diplomacia presidencial¹¹, ou seja, “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo” (DANESE, 1999 p. 51). Esta, além de um fenômeno político, foi um instrumento particular de promoção dos interesses nacionais. A ação diplomática, de maneira geral, busca persuadir, pressionar e vincular os diversos protagonistas internacionais em função dos interesses de um país. No governo Fernando Henrique, esses objetivos foram perseguidos através de uma ação internacional baseada na diplomacia presidencial. FHC colocou este estilo de se fazer política externa no foco das atenções da mídia brasileira e internacional. Nos governos que antecederam FHC a ação internacional por meio da diplomacia presidencial deixou de ter visibilidade.

“A própria mudança da importância relativa do país na região e no mundo, a alternância de regimes autoritários e democráticos, a experimentação constante de estruturas políticas e de políticas econômicas, o desinteresse relativo da opinião pública e das elites políticas pelos assuntos internacionais, diminuindo a prioridade da política externa na agenda interna, o isolamento e a xenofobia de parcelas das elites políticas, a ênfase no interno e no conjuntural, a ocorrência de crises políticas e choques econômicos, a ocorrência de momentos de retração internacional do país devido a crises como a da dívida e da hiperinflação, as dificuldades de acesso aos parceiros devido às percepções externas sobre o país e suas políticas, etc., também vão modulando a diplomacia presidencial brasileira” (DANESE, 1999 pp. 473-474).

¹¹ Ver: DANESE, S. *Diplomacia Presidencial*, Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

No entanto, a diplomacia presidencial volta a ocupar um espaço importante quando Fernando Henrique Cardoso assume o governo. O realce dado à diplomacia presidencial neste período se deve a dois fatores principalmente: a intensidade da agenda política externa do presidente e a própria figura de FHC, cujo renome internacional como sociólogo e a experiência prévia como chanceler favoreciam o exercício da diplomacia presidencial. Para se ter uma idéia, em dois anos de mandato, FHC cumpriu uma agenda de 47 compromissos internacionais e deixou o maior acervo de discursos e pronunciamentos sobre política externa até então.

O reconhecimento internacional do intelectual Fernando Henrique Cardoso e seu estilo de atuação fizeram com que sua política externa ficasse caracterizada pela diplomacia presidencial. A ação multilateral foi eleita como meio de países como Brasil, desprovidos de poder efetivo nos foros internacionais. Assim, o Brasil passa a ocupar-se de temas relacionados com o liberalismo econômico, meio ambiente, direitos humanos, segurança, multilateralismo comercial e fluxos internacionais de capitais.

Durante o governo FHC, a diplomacia presidencial foi acionada com bastante vigor, nos foros multilaterais, como na ONU (Organização das Nações Unidas), OMC (Organização Mundial do Comércio) e UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) e nas relações bilaterais.

A diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso tinha como um de seus principais objetivos, a promoção internacional do Brasil do Real e das reformas. Assim, as políticas interna e externa se conjugavam para dar segurança aos investidores internacionais com o objetivo de atrair capitais para o Brasil.

Para Danese, as modalidades de compromissos internacionais são quatro: encontros multilaterais internacionais, encontros regionais, sessões presidenciais e visitas bilaterais. Desta forma, a diplomacia de visitas promove e divulga o país no exterior com o objetivo de elevar o nível de participação do Brasil nos foros decisórios, explorar a estabilização

econômica, mobilizar o governo, os meios políticos e empresariais e a sociedade civil além de atualizar e aperfeiçoar as relações com os parceiros-chave informando estes das novas políticas governamentais e promover novas parcerias.

Fernando Henrique Cardoso acredita que as viagens internacionais “traduzem também uma estratégia deliberada de nos valermos dos instrumentos dos encontros de cúpula, com sua capacidade única de mobilizar os meios governamentais, a imprensa e a opinião pública, para promover uma atualização da presença brasileira no mundo” (DANESE, 1999 p. 37). As visitas presidenciais, desta maneira, funcionam como um catalisador de iniciativas para fortalecer a cooperação e o diálogo político. As viagens externas configuravam-se também como uma alternativa política a crescente interação direta de agentes econômicos privados.

Na avaliação de Danese,

“1) A diplomacia presidencial é um imperativo inescapável para o presidente brasileiro, que não pode exercê-la apenas nas suas atribuições básicas; 2) A diplomacia presidencial tem uma forte componente da política interna, que não poderá ser ignorada pela Chancelaria quando se valer do instrumento; 3) A diplomacia presidencial não se resume à diplomacia das visitas e encontros; e 4) A diplomacia presidencial é um instrumento valioso, mas complexo, de política interna e externa, que não pode ser usado indiscriminadamente em outras áreas” (1999 p. 50).

Assim, é inegável que o presidente Fernando Henrique Cardoso colocou a política externa sob um foco de atenção ocupando o vazio da diplomacia presidencial e fez com que cada vez mais a mídia internacional voltasse suas atenções para o Brasil. Desta maneira, o campo da diplomacia brasileira foi bastante ampliado, já que uma diplomacia presidencial consistente e funcional pode representar uma alternativa justificada e importante para os problemas de política interna. Além disso, FHC consolidou sua imagem de competência e conhecimento como condutor da política externa.

Lafer também destaca a relevância do estilo de diplomacia exercido por Fernando Henrique Cardoso. “Chamo a atenção neste sentido para a importância da diplomacia presidencial do presidente Fernando Henrique Cardoso, pois ela é a expressão de uma visão arquitetônica da política externa diante dos desafios do século XXI” (2001 p. 119).

Segundo Luiz Felipe Lampreia, chanceler do governo Fernando Henrique Cardoso até 2000 e que antecedeu Celso Lafer no Ministério das Relações Exteriores, houve uma rápida evolução da presença externa do Brasil e isto se baseou em três aspectos da realidade que o Brasil vivia:

- 1) A consolidação e o amadurecimento da democracia,
- 2) O êxito da estabilização econômica e
- 3) O prestígio internacional e a liderança de FHC.

Desta forma, também na opinião de Lampreia, no período em que Fernando Henrique Cardoso governou o Brasil houve ênfase na diplomacia presidencial. No relacionamento internacional através da figura do presidente, buscavam-se instrumentos para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Por outro lado, o argentino Raúl Bernal-Meza considera que apesar do dinamismo presidencial faltaram iniciativas políticas de grande projeção no cenário da política externa. Assim, a “diplomacia presidencial de Cardoso buscou resolver retoricamente o vazio criado pela crise do projeto nacional em política externa” (Bernal-Meza, 2002, p. 61).

“Em síntese, a política exterior brasileira foi se adaptando aos novos condicionamentos e cedendo a determinadas pressões que implicaram mudanças em alguns elementos de sua tradição, como é o caso da adesão ao princípio de ‘não intervenção’ ou a incorporação de temas da agenda internacional que haviam sido rejeitados no passado, como direitos humanos, meio ambiente, a mudança de posição relativa à abertura de novas rodadas de negociação comercial no GATT e a

estratégia de reforçar o apoio ao Conselho de Segurança da ONU, abandonando sua tradicional política passiva e opositora, posição que tinha se baseado em uma interpretação crítica a respeito dos processos decisórios da organização” (Bernal-Meza, 2002 pp. 61-62).

Marco Aurélio Garcia vai à mesma direção. Acredita que o uso acentuado da diplomacia presidencial era em função da ausência de um planejamento mais consistente em relação à política externa. Para este autor a “diplomacia presidencial pretendeu resolver retoricamente o vazio criado pela crise do projeto nacional na política externa” (2000 p. 7).

5. ALCA, Mercosul e Segurança nos governos de Fernando Henrique Cardoso

Isoladamente estes temas representam diretrizes específicas da política externa brasileira. Mas, quando agregados, dão o sentido político econômico do processo de inserção internacional do Brasil. É por este motivo que estes temas serão aqui trabalhados. A divisão entre os temas foi feita para melhor organizar a discussão. No entanto, é evidente que eles se inter-relacionam visto que fazem parte de uma engrenagem política voltada para a inserção internacional do Brasil.

5.1. ALCA

Em dezembro de 1994 os chefes de Estado e Governo do continente americano se reuniram em Miami e definiram que a integração econômica e o livre comércio no hemisfério seriam importantes para a prosperidade da região. Desta maneira, decidiu-se por iniciar o processo de construção da Área de Livre Comércio da Américas (ALCA), esta previa que as barreiras comerciais e de investimentos seriam eliminadas progressivamente a partir de 2005, depois que a fase de negociações fosse concluída.

Desde as primeiras reuniões efetivas sobre a ALCA o Brasil manteve praticamente a mesma postura, ou seja, a estratégia brasileira consistia em adiar ao máximo as negociações. Por outro lado, o Brasil tentou, através de alianças sub-regionais mais sólidas, fortalecer sua posição de negociador. Já na primeira reunião ministerial para a negociação da ALCA, realizada em 1995 em Denver, o embate principal foi entre Estados Unidos e Brasil. Esses países não acordaram quanto à velocidade das negociações e nem mesmo sobre temas como serviços, propriedade intelectual e compras governamentais. Meio ambiente e relações de trabalho também foram temas que mereceram atenção especial, visto que os Estados Unidos e a maioria dos países da América Latina tinham posições discordantes sobre esses temas.

A estrutura do processo negociador proposta pelos Estados Unidos causou bastante divergência também. Os americanos propunham que a estrutura da negociação deveria obedecer a um formato chamado satélite, ou seja, o centro seria o NAFTA e os demais países negociariam sua adesão ou não. Desta maneira, a condução efetiva das negociações estaria nas mãos dos Estados Unidos, aos demais países caberia concordar ou não com os propósitos já implementados. Depois de alguns embates na mesa de negociações a proposta dos países latino-americanos acabou por ser aprovada, segundo esta, as negociações partiriam do formato de *building blocks*. Desta maneira, os diversos acordos sub-regionais seriam levados em conta na construção da zona hemisférica.

A questão mais delicada do ponto de vista brasileiro estava no acesso aos mercados, o Brasil conseguiu que esta discussão ficasse para a última fase das negociações que se iniciaria, dentro do calendário previsto em 2003. Como já foi dito, a principal estratégia do Brasil no que diz respeito à negociação da ALCA, foi buscar adiar ao máximo as negociações efetivamente substantivas. Por isso, o Brasil não deixa de participar das reuniões ministeriais para a discussão da ALCA, inclusive sedia a terceira reunião, que acontece em 1997 na cidade de Belo Horizonte. Tanto setores empresariais como sindicais convergiam com a posição do governo Brasileiro em relação à ALCA. Deu-se, portanto, uma ampla coalizão doméstica que objetiva adiar o máximo possível, a aliança hemisférica. Mas, em relação à ALCA a chancelaria brasileira divulga que o maior interesse do Brasil não é o de negociar datas e procedimentos de implementação, mas sim discutir a suspensão de medidas protecionistas americanas principalmente no setor agrícola.

Em 1998, depois da quarta reunião ministerial, esta realizada em San José na Costa Rica no mês de março e da Segunda Cúpula das Américas, em abril do mesmo, mas como sede em Santiago, capital do Chile, a fase de definição da estrutura das negociações estava encerrada. Nesta, foram reafirmados os princípios da Declaração de Miami estabelecendo uma área de livre comércio no continente americano até o fim do ano de 2005.

Alguns analistas acreditam que a gestão de Luiz Felipe Lampreia no Ministério das Relações Exteriores muda a visão do Brasil em relação à ALCA. O Brasil passa da rejeição a um ponto de convergência em relação à ALCA mesmo que no discurso o país mantenha as posições desenvolvimentistas comuns.

O fracasso das negociações de um mercado comum entre América Latina e União Européia, o impasse agrícola na OMC, a estagnação do Mercosul e os riscos de acordos bilaterais dos países da América do Sul com os Estados Unidos fez com que o posicionamento do Brasil em relação à ALCA se modificasse e o Brasil se transformar-se no principal interlocutor dos Estados Unidos na América Latina e a ALCA passasse a ser vista como uma oportunidade de aprofundamento da inserção internacional do Brasil.

Esta posição foi favorecida por elementos como as mudanças ocorridas no comércio exterior, a fragilidade da economia brasileira e a adesão do governo brasileiro ao modelo neoliberal. Estes contextos aproximaram o Brasil dos Estados Unidos, mas não fizeram com que o Brasil abandonasse completamente as estratégias regionalistas.

A maior simpatia com que o Brasil passou a ver o projeto da ALCA não significa que o país aceitaria o acordo da maneira com que fosse imposto pelos Estados Unidos. Isto se tornou claro em 2001, com a ascensão de George W. Bush ao governo norte americano, o Brasil muda novamente de postura em relação à ALCA, Fernando Henrique Cardoso se coloca em uma posição de desconfiança e motiva o Senado brasileiro a estabelecer diretrizes para a negociação do acordo (Cervo, 2002 p. 15).

Outro fator importante para a revisão de posicionamento do governo FHC em relação à ALCA foi a intransigência americana em relação aos protecionismos. Conforme eles se firmavam, o Brasil passa a “obstruir o projeto norte-americano de hegemonia continental a ser implantado por meio das regras da ALCA” (Cervo, 2002 p. 22). Abaixo estão relacionados alguns dados que nos mostram o quão grande é a disparidade das tarifas brasileiras e americanas sobre alguns produtos.

“Com efeito, enquanto a média tarifária dos 15 principais produtos brasileiros que entravam no mercado norte-americano ao termo dos anos 90 era de 45,6%, a média para os produtos americanos no Brasil situava-se em 14,3%. O arsenal protecionista dos Estados Unidos castigava as importações provenientes do Brasil. Compreendia as seguintes medidas: a) O suco de laranja era sobretaxado, atingindo o pique de 492 dólares por tonelada em 1995, além de 2,5% remanescentes de um processo anti-*dumping* de 1986; b) os calçados enfrentavam tarifas médias de 8% a 10%, aplicadas também contra outros fornecedores; c) as carnes bovinas ou de aves cruas ou congeladas eram proibidas por medidas fitossanitárias, as enlatadas sofriam restrições e as exportações subsidiadas de aves dos Estados Unidos prejudicavam o Brasil em terceiros mercados; d) as restrições fitossanitárias eliminavam na prática frutas e legumes brasileiros do mercado norte-americano; e) quanto aos produtos siderúrgicos, as restrições voluntárias impostas nos anos setenta e oitenta foram substituídas por processos anti-*dumping* e anti-subsídios nos noventa, como se os capitais estatais aportados à siderurgia antes da privatização produzissem efeitos perpétuos; f) a partir de 1985, o etanol brasileiro foi barrado por pressão dos produtores locais, tornando-se 72% mais caro em razão do imposto de importação; g) desde 1982, o governo concede subsídios ao produtor interno e controla a importação do açúcar por um sistema de quota” (Cervo, 2002 p. 22, grifos originais).

Desta forma, a integração da América do Sul fixou-se como condição prévia para a integração hemisférica de acordo com a diplomacia brasileira. A expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região e a elevação de seu desempenho e competitividade além da percepção de que a proposta norte-americana destinava-se a alijar a hegemonia brasileira em benefício próprio fizeram com que o Brasil tornasse mais rígidas suas posições em relação ao projeto da ALCA.

Como consequência disto em 2000, durante a Primeira Cúpula da América do Sul, realizada entre os dias 30 de agosto e 1º de setembro, o presidente Fernando Henrique

Cardoso relança a idéia da ALCSA¹², que se firmaria a partir de um acordo entre o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile. Esta tinha por objetivos aprofundar a cooperação, encontrar melhores caminhos no trato dos desafios e oportunidades da globalização através de uma ação conjunta, a integração física dotada de sustentabilidade ambiental, social e econômica e por fim, a transformação das fronteiras-separação em fronteiras cooperação. A idéia do bloco sul-americana não avançou como pretendia a chancelaria brasileira, no entanto foi bastante útil para retardar o avanço do bloco hemisférico que lhe era prejudicial, ou seja, a ALCA.

Por outro lado, depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 os Estados Unidos aliviaram as pressões para a criação da ALCA em virtude do medo da recessão que tomou conta do governo norte-americano a partir de então.

Esta confluência de fatores fez com que as negociações para a ALCA perdessem fôlego durante o segundo mandato de FHC. Poucos avanços foram feitos na negociação já que os dois países-chave para o processo não conseguiram que houvesse convergência em relação às propostas. Como o calendário, até então se manteve, as discussões mais importantes ficariam a cargo do governo que assumisse em primeiro de janeiro de 2003.

¹² Muitos tratados, anteriores ao Mercosul, fizeram com que a América do Sul tivesse relações cada vez mais próximas:

1960 – Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC;

1969 – Tratado da Bacia do Prata;

1973 – Tratado com o Paraguai para a construção de Itaipu;

1978 – Tratado de Cooperação da Amazônia;

1979 – Acordo Tripartite com a Argentina e Paraguai para a construção das usinas hidrelétricas de Itaipu e Corpus.

1980 – Associação Latino Americana de Desenvolvimento - ALDI (Lafer, 2001 pp. 57-58).

5.2. Mercosul

O Mercosul inicia-se a partir da formulação de novas relações com a Argentina, que passam do conflito à cooperação. As relações Brasil-Argentina funcionam como plataforma para a redefinição das relações dos países no plano regional. A partir disso, o Brasil passa a ver no Mercosul uma possibilidade de desenvolvimento do projeto nacional, ou seja, uma inserção competitiva na economia internacional que passa pela ampliação do comércio exterior, melhorando a competitividade da indústria, pelo fortalecimento tecnológico, pela qualidade dos recursos humanos e da infra-estrutura. A associação com a Argentina e o Mercosul, são instrumentos importantes da inserção internacional do Brasil.

A integração regional aconteceu, entre outros motivos, em virtude da formação de outros blocos econômicos. “Distanciando-se da alternativa de integração hemisférica, desde aquele momento proposta pelos Estados Unidos, o Mercosul foi orientado pela estratégia de integração econômica sub-regional” (Mathias, 2002 p. 30). O Mercosul foi constituído a partir do modelo intergovernamental que não tem como meta a criação de instituições supranacionais. O poder de decisão se concentra no Conselho do Mercado Comum (CMC) e no Grupo do Mercado Comum (GMC) que exercem a função ordenadora na integração. Desta forma, os principais sujeitos do processo estão no Ministério das Relações Exteriores, no Ministério da Economia e no Banco Central de cada país.

O Mercosul passa a ser visto pela diplomacia brasileira como um instrumento que permitiria enfrentar a nova situação do sistema internacional com maior capacidade política e econômica. “O Mercosul foi, deste modo, uma alternativa intermediária entre a continuidade de sua política nacionalista e a economia liberal predominante no mercado mundial” (Bernal-Meza, 2002, p. 44). O Mercado Comum do Cone Sul funcionaria como uma instância negociadora frente à ALCA apoiando a estratégia brasileira de inserção internacional como potência média, em virtude da liderança exercida no interior do bloco. Assim, o Brasil se firma no cenário internacional mais próximo, e consolida a disputa com

os Estados Unidos pela hegemonia no âmbito sul-americano. O Mercosul permite ao Brasil responder aos novos desafios internacionais com mais força.

A política brasileira para o Mercosul tem como principais finalidades: permitir que o Brasil abra gradualmente sua economia a economia mundial através da ampliação do mercado regional, faz com o que o país enfrente desafios econômicos e políticos entre eles as estratégias hegemônicas norte-americanas na América Latina, principalmente a ALCA nos moldes em que seria implementada pelos Estados Unidos.

O Mercosul também teve papel de destaque durante os governos de Fernando Henrique Cardoso. A união entre os países vizinhos do cone sul seria o centro da estratégia regionalista da política externa brasileira e atua como um degrau para a inserção competitiva do Brasil nos mercados internacionais.

A discussão sobre o estabelecimento de um mercado comum começou com a convergência entre Brasil e Argentina. Em 30 de novembro de 1985 foi assinada a Ata de Foz do Iguaçu que pode ser considerada como o ponto de partida para a criação do Mercosul. Em seguida, no mês de julho de 1986 foi assinada a Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Desta maneira, durante os governos de José Sarney e Raúl Alfonsín respectivamente no Brasil e na Argentina a intenção de se criar um mercado comum entre os países vizinhos do cone sul foi efetivada. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina que foi assinado em 29 de novembro de 1988 foi o passo definitivo nesta direção. Neste, cujo primeiro artigo mencionava a intenção de ser formar um espaço econômico comum, estava também prevista a liberalização do comércio de bens e serviços no prazo de dez anos. Já em 1990, durante as gestões de Fernando Collor de Mello no Brasil e Carlos Menem na Argentina, foi assinada, no dia 6 de julho a Ata de Buenos Aires que anteciparia a formação do mercado comum entre Brasil e Argentina para o final de 1994. Logo em seguida,

“No contexto do anúncio pelo Presidente George Bush da "Iniciativa para as Américas", o Paraguai e o Uruguai foram, em agosto de 1990, convidados a participar do processo de integração Brasil-Argentina. Desde aquele momento estava presente a percepção de que, em bloco, os países do Cone Sul poderiam entabular negociações econômicas com outras regiões em uma posição mais favorável. Como resultado, assinou-se a 26/3/91 o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai” (CORRÊA, 1998 p. 3).

Assim, a assinatura do Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, chamado também de Tratado de Assunção, em março de 1991, constituiu o Mercosul. O período que sucedeu a assinatura deste tratado foi bastante conturbado, tanto no Brasil, como na relação deste com os demais países. Internamente o Brasil passou por uma troca de presidentes abrupta, visto o impedimento legal de Fernando Collor de Mello de continuar exercendo a presidência da república. Economicamente o país também enfrentava um momento complicado, em que estagnação econômica e inflação alta se combinavam. A Argentina havia se decidido pelo câmbio fixo, em paridade com o dólar, ao mesmo tempo em que isso provocou crescimento econômico, isso fazia com que a balança comercial argentina estivesse em déficit, o que fez com que as disparidades entre os países se acirrassem ainda mais. A balança comercial tornou-se um tema extremamente sensível, e figurou em todos os debates acerca da condução da política econômica argentina.

Neste período, tanto José Sarney quanto Itamar Franco classificaram como precipitada a atitude do então presidente Fernando Collor de adiantar o final das negociações do Mercosul para 1994. Assim, visto uma série de fatores conjunturais e a própria evolução do tratado fizeram com que o prazo para o processo de integração fosse repensado e redefinido. Ficou decidido, portanto que até 1º de janeiro de 1995 seria formalizada uma união aduaneira entre os países, o que constitui um passo essencial para a construção de um Mercado Comum.

Os objetivos do Mercosul eram: a ampliação do mercado comum, a mobilização dos recursos disponíveis e o fortalecimento da posição relativa do conjunto dos países no âmbito mundial, pois estes países compartilhavam da mesma visão de inserção internacional.

“A V Reunião do CMC (Colônia do Sacramento, 17/1/94) viria a superar definitivamente as ambigüidades sobre as metas de integração no ‘período de transição’. A Decisão 13/93 aprovou documento (‘Consolidação da União Aduaneira e transição para o Mercado Comum. Agenda e Cronograma de Tarefas’) que explicitava o entendimento de que o Mercado Comum seria uma meta a buscar após o ‘período de transição’” (CORRÊA, 1998 p. 7).

Esta atitude, no entanto, não foi vista como um passo atrás nas negociações, os países negociantes entenderam que o Mercado Comum se tornaria mais sólido, caso fosse pautado em princípios como gradualismo e pragmatismo.

“Desde o início da década de 90, o Brasil traçou uma estratégia regional que permaneceria invariável: reforço do Mercosul com convergência política ente Brasil e Argentina e organização do espaço sul-americano com autonomia perante os Estados Unidos” (Cervo, 2002 p. 27).

O Brasil foi o único país latino americano a dizer não à Iniciativa para as Américas de George Bush em 1991¹³. Em 1993, Itamar Franco lança com o apoio do Mercosul, Colômbia e Venezuela a iniciativa de se formar em dez anos a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA).

¹³ A Iniciativa para as Américas foi reafirmada pela cúpula dos 34 em Miami em 1994, pela de Santiago em 1998 e pela de Quebec em 2001.

A partir de 1995, portanto, inicia-se um período de consolidação da união aduaneira. Este período coincide com a posse de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República do Brasil. Tanto a Argentina quanto o Brasil viviam então, momentos de estabilização de suas economias, algumas divergências comerciais e um sentimento de desaceleração do processo de integração passaram a fazer parte da rotina dos países integrantes da união aduaneira. Mas, isso não fez com que o acordo perdesse força a ponto de ser declarado fracassado, pelo contrário, em 1996 foram assinados com o Chile e com a Bolívia acordos no formato 4+1. Isso fez com que o Mercosul mostrasse que apesar das dificuldades próprias de um acordo destas proporções tinha poder de irradiação para os demais países da América do Sul.

Na opinião de Corrêa, três fatores foram importantes para que o Mercosul apresentasse maior coesão a partir da segunda metade de 1995 e durante o ano de 1996. O primeiro fator diz respeito ao novo cenário que a estabilização da economia brasileira provocava na relação da balança comercial entre Brasil e Argentina. O saldo que até então sempre se revelava negativo para nossos vizinhos se inverte. Esta inversão altera positivamente a visão da Argentina em relação ao Mercosul.

“Em uma perspectiva mais imediata, esse terá sido o elemento fundamental para alterar em sentido positivo as percepções da Argentina sobre o MERCOSUL. Os saldos comerciais com o Brasil foram cruciais para que o parceiro sub-regional pudesse superar as dificuldades criadas pelo "efeito tequila", e terão contribuído para matizar o sentimento difuso -- mais de natureza psicológica do que objetiva --, sempre presente na Argentina, de uma relação desequilibrada em favor do vizinho maior” (CORRÊA, 1998 p.12).

Em segundo lugar temos que a posse de FHC também causa um efeito positivo em relação aos argentinos. O presidente brasileiro na grande maioria das vezes vinha de encontro às preocupações argentinas mesmo que isso provocasse críticas internamente. Por último, a crise mexicana impôs aos Estados Unidos que este desconsiderasse, naquele

momento, as negociações para uma união hemisférica, o que incidiu positivamente na consolidação do Mercosul.

Por outro lado, mais adiante, embora possa parecer paradoxal, a intensificação por parte dos Estados Unidos, da pressão para o início das discussões acerca da ALCA fortalece ainda mais o Mercosul que precisava estar estabilizado para que viesse a resistir depois da implantação de união hemisférica. Na reunião de Belo Horizonte para a formação da ALCA o Brasil viu, por parte de muitos setores, uma forte mobilização em favor do Mercosul. As discussões da ALCA acabaram por colocar o Mercosul no centro da agenda sub-regional. Governo e sociedade civil, representada por empresários, intelectuais, sindicalistas e membros de organizações não-governamentais, passam a considerar o Mercosul como prioritário nas relações internacionais do Brasil no final do século XX.

Para alguns analistas, entre eles Celso Lafer a integração regional não se configura como uma opção diplomática brasileira é sim uma circunstância a que estamos expostos e não é sinônimo de limitação das relações exteriores. Por outro lado,

“... não se pode afirmar que a integração regional seja compreendida pelos membros do Itamaraty como uma alavanca fundamental para a inserção do Brasil no sistema internacional. Tudo indica que a expressão *nossa circunstância* signifique a posição internacional do país circunscrita à configuração geopolítica e geoeconômica latino-americana” (Mathias, 2002 p. 29).

Em 2001, o Mercosul completa 10 anos, já que entrou em vigor em 1991 depois da assinatura do Tratado de Assunção. Amado Luiz Cervo aponta, como um balanço desta primeira década, seis êxitos e seis fragilidades do acordo. Entre os êxitos podemos destacar:

- 1) A empatia entre Brasil e Argentina, a partir do Mercosul os países vizinhos passam a promover encontros entre lideranças sociais, ou seja, acadêmicos, empresários e

sindicalistas, com o objetivo da promoção e divulgação do conhecimento gerado nos dois países.

- 2) Estabeleceu-se uma zona de paz no cone sul. Brasil e Argentina montam um sistema único no mundo de confiança mútua por meio de instrumentos jurídicos e operacionais.
- 3) O comércio intrazonal tem um crescimento bastante expressivo. Passou de 4,1 bilhões de dólares em 1990 para 20,5 bilhões em 1997 e 18,2 bilhões em 2000. As exportações do bloco cresceram 50% e as importações 180%. O Paraguai passa a ser o oitavo comprador do Brasil, na frente de países como a Grã-Bretanha.
- 4) O Mercosul tornou-se sujeito do direito internacional através do protocolo de Ouro Preto assinado em 1994, depois disso o bloco tornou-se capaz de negociar na arena internacional.
- 5) O Mercado Comum do Cone Sul surge como o segundo mercado comum do mundo, isso invariavelmente traz uma imagem positiva externamente e fortalece o poder de barganha do bloco assim como de seus países membros.
- 6) O processo também alavancou a idéia de América do Sul. O que culminou na proposta de criação de uma zona de livre comércio feita em 2000 por ocasião da Cúpula de Brasília. Para isto, intensificaram-se as negociações entre Mercosul e Comunidade Andina. Como resultado, passou-se a ter um controle mais rígido, sob liderança brasileira, do ritmo e da natureza do processo de criação da ALCA.

As fragilidades do processo de integração também recebem destaque no texto de Cervo:

- 1) Distintas visões de mundo e políticas exteriores não convergentes minaram as possibilidades de negociação coletiva e as relações entre os membros. Divergências quanto ao posicionamento frente à globalização, à natureza das relações com os Estados Unidos e à segurança global colocaram em choque as diplomacias do Brasil e da Argentina.

- 2) A recusa em sacrificar a soberania nas políticas públicas interna e externa impediu, em muitas oportunidades, a coordenação de políticas macroeconômicas e a negociação coletiva em organizações como a OMC, FMI, BM, UNCTAD e OCDE.
- 3) O comércio exterior é o núcleo forte do Mercosul, no entanto, certas medidas unilaterais adotadas pelos países membros desmoralizam o mecanismo de tarifa externa comum.
- 4) O processo de integração se deu de forma assimétrica, ou seja, não foram criados mecanismos de superação de desigualdades econômicas e sociais entre os países membros e no interior de cada um deles.
- 5) Incompatibilidade das políticas cambiais entre Brasil e Argentina.
- 6) O Mercosul elevou-se de zona de livre comércio para união aduaneira mas não criou instituições comunitárias para a regulação. Os centros decisórios permaneceram nos Ministérios das Relações Exteriores e da Economia e no Banco Central de cada país (CERVO, 2002).

Na avaliação do próprio Fernando Henrique Cardoso, o Mercosul é uma história de êxito, o mercado comum permitiu contemplar um processo mais amplo de integração sul-americana que seria baseado em dois blocos: Mercosul e Comunidade Andina. Para o presidente, “a organização de um novo espaço sul-americano é uma das prioridades da política externa brasileira” (Miyamoto, 2000 p. 129). O aprofundamento da relação intra-blocos, como o que foi proposta entre Mercosul e união Européia é um recurso que beneficia ambos os lados, neste caso especificamente porque aumenta o poder destes blocos frente aos Estados Unidos.

“Estou convencido de que uma América do Sul forte e unida pode fazer uma contribuição destacada á paz, à estabilidade e ao desenvolvimento internacional. E o Brasil está disposto a desempenhar o papel que lhe cabe nesse processo. O Brasil está disposto a desempenhar um papel mais ativo na discussão de questões políticas internacionais” (Cardoso, 2001 pp. 10-11).

5.2.1. Crise no Mercosul

De maneira geral, as crises comerciais entre os países membros do Mercosul são superadas por entendimentos políticos que servem não só para resolver tais problemas, mas também para reafirmar o objetivo comum da integração sub-regional. Mesmo em relação às negociações da ALCA, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai demonstraram que permanecem como uma unidade visto, as vitórias obtidas em relação ao processo negociador da ALCA.

No entanto, a partir de 1998, O Mercosul é afetado pela crise de liquidez nos mercados internacionais. Os países pertencentes ao bloco vêm a necessidade de deixar as negociações para o avanço do bloco sub-regional em segundo plano, para que pudessem levar a cabo seus projetos de estabilização. Neste período, o Mercosul recebeu fortes críticas de vários setores da sociedade brasileira, estes tinham a impressão de que todos os esforços para a criação do mercado comum tinham sido em vão e que as concessões feitas a nossos vizinhos estavam prejudicando a economia brasileira. Entretanto isto não era a opinião geral dos empresários e da imprensa nacional, que em muitos momentos de crise continuaram a apoiar o projeto de integração sub-regional.

Esse quadro que vinha se agravando desde 1998 tornou-se ainda mais complicado nos primeiros meses de 1999. Neste período há uma mudança no regime cambial brasileiro que passa a ser flutuante. Assim, com a forte desvalorização do real frente ao dólar os parceiros brasileiros no Mercosul se vêm ameaçados de uma invasão de produtos brasileiros em suas economias e passam a pedir salvaguardas. Junto a isto outros fatores fazem com que o Mercosul passe por uma fase bastante complicada nos primeiros meses de 1999.

É natural que a agenda de negociações se torne mais complicada na medida em que avança. É evidente que isto aconteceu com o Mercosul. Ao mesmo tempo em que não se obtêm mais ganhos fáceis como nas etapas iniciais devem ser feitas negociações que levem

em conta a harmonização de políticas e legislações o que é obviamente mais difícil do que a fase de negociações tarifárias. Junto a isto temos também que as economias dos dois maiores países pertencentes ao Mercosul, Brasil e Argentina, passam por um período de retração. Isso faz com que haja uma previsão de que os fluxos comerciais intra-zona sofram uma queda de até 25%. Neste momento, pode-se observar que as negociações praticamente se paralisaram em função das pressões protecionistas dos demais países integrantes do mercado comum.

No entanto, o ano de 1999 não foi tão ruim como as previsões diziam. Os presidentes do Mercosul e da União Européia concordam com o início das negociações para uma associação entre as duas regiões, este fato é de grande importância para a afirmação da imagem do Mercosul no exterior. Por outro lado,

“Não se materializou, no primeiro semestre de 1999, a temida "invasão" de produtos brasileiros nos mercados dos países vizinhos. Ao contrário: a Argentina continuou a ter um superávit comercial com o Brasil, de cerca de US\$ 300 milhões, e nossas vendas para aquele país tiveram uma queda de aproximadamente 30%. Manteve-se, mesmo assim, a pressão das circunstâncias desfavoráveis. Os setores da economia argentina que se haviam beneficiado da proteção proporcionada pelo regime de adequação entre 1995-98 continuaram a fazer pressão em favor da adoção de medidas protecionistas. Diferentes produtos brasileiros foram atingidos por decisões restritivas a sua entrada no mercado argentino” (CORRÊA, 1998 p. 19).

Por sua vez, o Brasil tentou manter durante todo este período a idéia de que uma de suas prioridades políticas seria o Mercosul e para que este tivesse sucesso era capaz de fazer certas concessões aos outros países integrantes do bloco. O governo brasileiro jamais questionou a posição importante que o mercado comum ocupava dentro da política externa brasileira. Para este, as dificuldades enfrentadas principalmente no ano de 1999 eram advindas da própria dinâmica das negociações que tendem a se tornarem cada vez mais complexas na medida em que avançam. Mas é preciso destacar que:

“Em dois momentos, contudo, julgou-se que seria necessária uma resposta mais firme, até mesmo para preservar o patrimônio de realizações do MERCOSUL. O primeiro desses momentos ocorreu em julho, quando a Argentina adotou a chamada Resolução 911, que introduziria uma cláusula geral de salvaguardas para o comércio intra-zona -- o que seria evidentemente incompatível com o espírito e as normas de uma União Aduaneira. O segundo momento deu-se em setembro, quando a Argentina adotou normas técnicas com o propósito de barrar a entrada de calçados brasileiros em seu território” (CORRÊA, 1998 p. 19).

O governo brasileiro acreditava que a crise do Mercado Comum se devia a certas divergências com a vizinha Argentina. A conversibilidade do peso ao dólar e a preferência dada pelo governo argentino às relações com os Estados Unidos eram tido como fatores limitantes pelo governo brasileiro. No entanto, é importante perceber que o progresso de um projeto como o Mercosul passa por programas nacionais de crescimento e desenvolvimento dos países membros além do avanço na institucionalidade e harmonização macroeconômica.

Podemos considerar que a crise pela qual passou o Mercosul foi uma consequência de alguns pecados originais: como a vulnerabilidade externa dos países membros, o mal-estar social das nações, a assimetria nas estratégias nacionais de desenvolvimento e a crise ideológica frente à globalização já que os esta era encarada de forma distinta pelos países membros. Assim, o futuro da relação bilateral entre o Brasil e a Argentina, principais membros do Mercosul, depende da superação dos obstáculos políticos e ideológicos que paralisam a convergência.

Em dezembro do ano 2000, o Chile abre as negociações com Washington para firmar o tratado de livre comércio com os Estados Unidos.

“A atitude chilena, classificada de ‘punhalada nas costas’ do Mercosul, era, no entanto, a consequência inevitável da falta de definições e, sobretudo, de iniciativas

do Brasil no plano continental, mais especificamente na América do Sul” (Garcia, 2000 p. 6).

Com a eleição de Ricardo Lagos, no Chile, amigo de Fernando Henrique Cardoso, a tendência era que o Chile se aproximasse do Mercosul. Mas o apressamento da ALCA passou a ser a grande alternativa para boa parte dos países latino-americanos em relação ao Mercosul. Da mesma forma, o Uruguai também apresentava simpatia pela ALCA.

5.2.2. A relação do Brasil com os outros blocos

O Mercosul tem funcionado como um instrumento de negociação com a União Européia. É importante notar que entre 1992 e 1997 o comércio entre Mercosul e União Européia cresceu 266% e os investimentos diretos da EU no Mercosul tiveram um aumento da ordem de 700%. Assim desde 1992 com o Acordo-Quadro de Cooperação Interinstitucional e depois com o Acordo Inter-regional de Cooperação em 1995 o Mercosul e a União Européia vinham estabelecendo relações comerciais cada vez mais intensas.

Em junho de 1999 realiza-se a Primeira Cúpula Euro-Latino-Americana nesta, decidiu-se abrir as discussões sobre uma zona de livre comércio entre Mercosul e União Européia que se configuraria como uma alternativa a hegemonia dos Estados Unidos. “Cardoso condicionou sua criação, prevista para 2005, à eliminação dos subsídios e do protecionismo agrícola em vigor na Política Agrícola Comum” (Cervo, 2002 p. 29). Como as condições impostas pelo governo brasileiro não foram atendidas a zona de livre comércio, assim como a ALCA não logrou êxito.

De modo ainda tímido, o continente africano começa a receber mais atenção da diplomacia brasileira, neste caso, o Mercosul também funcionou como elemento de negociação. “Do lado da África, a diplomacia coletiva do Mercosul concluiu em 2000 um acordo com a África do Sul para a formação da zona de livre comércio” (p.29).

5.3. Segurança

Entre 1964 e 1985 a característica da política externa brasileira foi o uso do binômio segurança e desenvolvimento. Com a redemocratização, a doutrina de segurança nacional deixou de ser uma das linhas norteadoras da política nacional. Contudo, defesa e segurança não foram assuntos negligenciadas.

A estratégia de inserção internacional do Brasil está baseada em dois pilares principais. A demarcação da região sul-americana como área de influência e o multilateralismo na área econômica e de segurança. O Brasil vinha demonstrando boa vontade em relação à adesão do país aos regimes internacionais de não proliferação. Assim, o Brasil foi signatário de vários acordos e tratados em relação a este tema:

- 1) Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, em 1995;
- 2) Organização para proibição de Armas Nucleares, em 1996;
- 3) Tratado de Proibição de Testes Nucleares, em 1996;
- 4) Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, em 1998.

Com o fim da Guerra fria os riscos de uma guerra nuclear tornam-se bem menores. No entanto, o mundo passa a enfrentar novas ameaças: as finanças que possibilitam a ‘lavagem’ de dinheiro, criminalidade organizada, tráfico ilícito de armamentos, produção, distribuição e proliferação de drogas, terrorismo e migrações não-regulamentadas.

Internamente o país também insere o tema da defesa na agenda. Em 1996 é desenvolvida a primeira proposta nacional única de defesa e segurança com o documento “Política de Defesa Nacional” que defendia a idéia de uma defesa sustentável. Esta estratégia culmina em 1999 com a criação do Ministério da Defesa. Elementos como soberania, autodeterminação e identidade nacional sempre fizeram parte da visão realista da segurança, hegemônica no Brasil. Outra prova da valorização das questões de segurança durante os governos de Fernando Henrique Cardoso diz respeito ao percentual do PIB

aplicado à segurança. Em 1985, 1,8% do total do produto interno bruto brasileiro foram aplicados no sistema de defesa nacional. Já em 1998 este percentual sobe para 3,2%. Assim, o elemento estratégico-militar readquire importância a partir de meados dos anos 90.

Em 1994 o Brasil lança sua candidatura ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, em seguida abre mão em favor de uma reforma da instituição que trouxesse mais representatividade e legitimidade do conselho. Além disso, o Brasil enfrentou a oposição do seu principal parceiro no Mercosul, a Argentina. “Na segunda metade dos anos 90, esse ambiente propício à construção da zona de paz no Cone Sul da América foi perturbado pela obstrução argentina à pretensão brasileira de ocupar um posto como membro permanente no Conselho de Segurança” (Cervo, 2002 p. 15).

José Augusto Guilhon Albuquerque acredita que em relação ao sistema internacional de segurança o Brasil tem uma participação conflituosa. Por um lado, é o membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas que ao lado do Japão mais vezes ocupou assento na casa, tem tradição em missões militares de paz e alto perfil em sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas. É candidato a um assento permanente, aceitando os princípios do sistema. Por outro lado, a diplomacia brasileira tem se manifestado crítica ao modelo de poder das Nações Unidas.

Na opinião de FHC o Conselho de Segurança das Nações Unidas representa hoje um déficit de governança. A questão que se coloca é em nome de quem o Conselho de Segurança está agindo. Para o presidente, este deve agir e deve ser percebido como agindo em nome da comunidade internacional como um todo.

Capítulo IV

Lula e a política externa

A política exterior representa para o governo Lula, assim como para os governos anteriores, papel de destaque dentre as formulações das políticas governamentais. Um dos fatores que definiram o rumo da política externa brasileira foi a escolha de Celso Amorim para desempenhar a função de ministro das relações exteriores. Diplomata de carreira, Amorim sempre defendeu uma postura autônoma do Brasil nos foros multilaterais isto, no entanto não quer dizer isolamento do país, mas uma negativa a adoção acrítica de um alinhamento com os Estados Unidos.

Uma das características deste governo é a tentativa de adensar a presença internacional do Brasil, que pretende dar respostas mais efetivas às expectativas que invariavelmente são criadas em torno de um país como o Brasil que pelas suas dimensões continentais é portador de natural liderança regional. A política externa de Lula é definida por José Flávio Sombra Saraiva como realista, universalista e pragmática. "Lula fez, assim, uma correção de rumos que foi solicitada por aqueles que ao o elegerem, também reivindicavam um modelo de inserção que fosse menos vulnerável para o Brasil e mais autônomo e desenvolvimentista" (Saraiva, 2005, p. 1).

A maioria das ações do governo Lula, a exemplo de FHC, situa-se na vertente das negociações comerciais internacionais e na busca de coordenação política com parceiros independentes do mundo desenvolvido. O diplomata Paulo Roberto de Almeida acredita que o discurso partidário em temas de política internacional comanda a ação governamental. Para ele, este é o eixo da política do governo Lula que mais se aproxima das formulações originais do Partido dos Trabalhadores. O diplomata também acredita que no plano diplomático e econômico

pode ser ressaltada uma postura essencialmente crítica quanto à globalização e à abertura comercial. Para o governo Lula, as relações com o FMI e o Banco Mundial serão mantidas apenas enquanto forem estritamente necessárias. Almeida resume a atuação política da chancelaria de Lula da seguinte maneira:

"No plano político, é evidente o projeto de reforçar a capacidade de 'intervenção' do Brasil no mundo, a assunção declarada do desejo de ocupar uma cadeira permanente num Conselho de Segurança reformado e a oposição ao unilateralismo ou unipolaridade, com a defesa ativa do multilateralismo e de um maior equilíbrio nas relações internacionais. No plano econômico, trata-se de buscar maior cooperação e integração com países similares (outras potência médias) e vizinhos regionais" (Almeida, 2004, p. 165).

O governo Lula representa, portanto o que chamamos de política externa pragmática e universalista aproximando-se, em vários momentos, da política externa que foi exercida por Geisel durante a ditadura militar que postulava uma política externa autônoma e dissociada do americanismo que foi característica do início dos governos militares, em 1964.

Desta maneira, tentaremos perceber no decorrer deste capítulo, como Lula tem inserido o Brasil no contexto internacional. Temos por hipótese, apresentada no capítulo introdutório, que Lula dá continuidade à maioria das políticas implementadas por Fernando Henrique Cardoso. Mas modifica a maneira de se fazer política externa, principalmente no plano regional, onde assume uma postura de liderança. Assim, podemos avaliar que o Brasil passa a representar um papel de *hegemon*. Isto é, assume a liderança da região tornando prioritários os projetos de integração regional. Mas também, está disposto a arcar com os custos desta liderança. Além de atuar regionalmente, o governo Lula tem por característica a união com outros países emergentes, como China, Rússia, Índia e África do Sul para que juntos possam agir com mais vigor nos foros multilaterais de negociação como a Organização Mundial de Comércio (OMC).

“Do ponto de vista do conteúdo, a diplomacia do governo Lula apresenta uma postura mais assertiva, mais enfática em torno da chamada defesa da soberania nacional e dos interesses nacionais, assim como de busca de alianças privilegiadas

no Sul, com ênfase especial nos processos de integração da América do Sul e do Mercosul, com reforço conseqüente deste no plano político” (Almeida, 2004, p. 163).

1. Inserção internacional do Brasil: universalização da política externa

Nos últimos anos, com o advento da nova ordem internacional, nações que antes eram colocadas em segundo plano no jogo político e econômico internacional passam a ter cada vez mais importância. “Paralelamente à redistribuição do poder econômico entre as grandes economias capitalistas, produziu-se, porém, um crescimento altamente significativo de uns quantos países em desenvolvimento de renda média, entre os quais o Brasil” (Souto Maior, 2004p. 59). Entre estes se destacam também, China, Índia e Rússia.

No entanto, esta alteração na distribuição internacional do poder econômico não teve ainda, reflexos na estrutura normativo-institucional que rege as relações políticas e econômicas entre os Estados. Por exemplo, no Conselho de Segurança das Nações Unidas o poder de veto continua sendo exercido pelas 5 potências da década de 40 (Estados Unidos, França, Inglaterra, Rússia e China). Esse mundo, que, bem ou mal, passou por uma redistribuição de poder, parece ser conveniente aos objetivos diplomáticos do governo Lula e à atitude assertiva por ele assumida. Vale lembrar a declarada intenção de se participar, como membro permanente de um Conselho de Segurança reformulado.

Não só países como a Índia e o Brasil se beneficiariam com a perda da hegemonia norte americana. Países como Alemanha e França tenderiam a ganhar com essa condição de multipolaridade. Podemos indagar em que medida a política externa do governo Lula pode contribuir para a este processo.

Para este governo, a defesa do interesse nacional no âmbito internacional é um imperativo. O exercício dessa soberania na comunidade internacional deve ter uma base regional bem estruturada, cujo centro, na opinião da diplomacia brasileira é o Mercosul. O governo Lula pretende desenvolver uma política externa comum para os países do cone sul e caminhar até a integração da América do Sul como um todo a partir da Comunidade Sul Americana de Nações.

Na política externa do atual governo, a atuação diplomática ampla, de âmbito tanto bilateral quanto multilateral, tem caráter prioritário. Com os Estados Unidos, se firmaria uma parceria mais madura, afirmando o sentido estratégico e a importância do Brasil para a estabilidade a América do Sul como um todo.

O modelo de inserção internacional escolhido pelo governo Lula parece passar pela construção de um mundo multipolar. Visto o esforço de aproximação dos países da África, da Índia, China e países Árabes. Além da grande prioridade dada às relações com o Mercosul e com os outros países que compõem a América do Sul. Desta maneira, é possível destacar que o Brasil tem procurado uma cooperação ativa com outros atores relevantes do mundo em desenvolvimento como estratégia de inserção no sistema internacional. Desta maneira, para Albuquerque, o Brasil concentra sua estratégia de inserção internacional em duas tendências: a prevalência de orientações nacional-desenvolvimentistas para as quais a política externa funcionaria como um instrumento de inserção internacional e a busca de parcerias estratégicas que possam dar mais visibilidade e capacidade de intervenção no contexto internacional a países como o Brasil (Albuquerque, 2006).

Segundo Amado Luiz Cervo, Lula, diferentemente de Fernando Henrique Cardoso, que concentrou sua ação externa no “Primeiro Mundo”, imprimiu um maior universalismo na política exterior, recuperando laços com a África e o mundo Árabe, enfatizando assim, a cooperação sul-sul. Da mesma forma, o governo Lula volta-se com maior insistência para o Mercosul, tentando solidificar as bases para um bloco sul-americano.

“Reafirmaremos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades” (Silva, 01/01/2003, p. 4).

Lula parece ter bastante claro que a maneira mais eficiente que os países em desenvolvimento têm de manter a autonomia nacional é fazer com que as grandes

economias do Sul se aproximem cada vez mais, tanto economicamente como em relação às posições adotadas nos foros globais.

Um fato que vem de encontro com esta nova característica da diplomacia brasileira que pretende diversificar as relações internacionais do Brasil foi a realização, em 2005, da Cúpula América do Sul – Países Árabes, que teve como sede a capital federal, Brasília.

Nesta nova política externa as relações com a América do Sul e países como a Índia, a China, a África do Sul e a Rússia adquirem importância especial. E esta importância tem se manifestado em termos econômicos também. Em 2003 a Argentina foi o segundo maior mercado para as exportações brasileiras e a China, o terceiro. Em 2003 o intercâmbio comercial com este último cresceu 78%, com um volume aproximado de 8 bilhões de dólares.

1.1. Atuação do Brasil na Reunião Ministerial da OMC em 2003

Devemos lembrar que a estratégia de inserção internacional do Brasil pode ser definida segundo duas prioridades: a construção da Comunidade Sul-Americana de Nações e a construção de uma relação privilegiada com outras potências emergentes dentro de um modelo de cooperação Sul-Sul. Estabelecendo um sistema multipolar e a construção de uma ordem mundial que permitisse contestar a supremacia norte-americana. Por outro lado, tem por objetivo econômico a mudança da geografia comercial do mundo e a rede de coligações entre os países em desenvolvimento, especialmente no âmbito da OMC, cujo primeiro êxito foi a organização do G-20.

A reunião ministerial de Cancun pode ser considerada um ponto de mudança na diplomacia brasileira. O ativismo brasileiro e o papel do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim foram os elementos de ligação necessários para a organização do G-20. Esta atitude foi destacada pela imprensa internacional, como exemplifica o trecho de uma reportagem publicada no jornal britânico “Financial Times”.

“Traditionally one of the world’s most isolated economies, Latin America’s largest country appears finally on the way to punching its weight in the global market... Last year Brazil helped lunch the G-20 alliance of developing countries, strengthening the voice of poor agricultural exporters at the World Trade Organisation” (Colitt e Lapper, 2004, p. 1).

Não só a ONU tem sido alvo das ambições de liderança do Brasil, a Organização Mundial do Comércio (OMC) tem sido palco de ações bastante articuladas do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, especialmente com a organização do G-20 às vésperas da reunião ministerial de Cancun realizada em 2003. Parece claro que este grupo de países em desenvolvimento, no qual o Brasil teve um papel de destaque, alcançou importância antes apenas reservada para as grandes potências desenvolvidas.

“A maior parte das novas iniciativas se situa na vertente das negociações comerciais internacionais e na busca de uma ativa coordenação política com atores relevantes da política mundial, geralmente parceiros independentes no mundo em desenvolvimento, com destaque para a Índia, a África do Sul e a China, ademais dos países vizinhos da América do Sul” (Almeida, 2004 pp. 162-163).

No entanto, estas “novas iniciativas”, na opinião de Almeida, constituem, muitas vezes desdobramentos de políticas anteriores. Assim estas ações se situam muito mais no campo das continuidades do que das rupturas.

1.2. Relação do Brasil com os grandes: Estados Unidos e União Européia

O Brasil não se esqueceu de que as relações com as grandes potências são também fundamentais para um país como o Brasil.

“O grupo dirigente do Itamaraty teve importante vitória com o encontro entre Lula e Bush em junho de 2003, na medida que ele mostrou que os EUA vêem o Brasil de Lula como grande força estabilizadora na América do Sul. Para o núcleo

diplomático do governo Lula estaria nascendo uma espécie de parceria estratégica entre Brasil e EUA” (Viola e Pio, 2003, p. 26).

O Estado atual das relações com os Estados Unidos pode ser considerado muito bom. O tratamento que Lula recebeu quando visitou os Estados Unidos foi excepcional, só dispensado a líderes de países como Canadá, União Europeia e México. No entanto, a relação que teve como ponto alto esta visita se estagnou. Hoje podemos dizer que o Brasil e os Estados Unidos mantêm relações corretas. Não existem grandes problemas, mas não se dispensa mais nenhuma atenção especial. Mesmo com a breve visita que Bush fez ao Brasil este quadro não sofreu modificações.

No que diz respeito às relações com a União Europeia, o Brasil vê no bloco Europeu um importante aliado do Mercosul para fazer frente à hegemonia norte-americana. A Europa, enquanto bloco tem uma economia equivalente a dos Estados Unidos e isto é importante para o Mercosul.

No entanto, Ayllón Pino tem uma opinião diferente desta. Segundo ele, para Fernando Henrique Cardoso a União Europeia era o mais importante sócio do Mercosul, para Lula a UE é apenas um sócio importante que pode ser um aliado estratégico para enfrentar o unilateralismo econômico praticado pelos Estados Unidos da América.

O Brasil tem apresentado fortes convergências com os países da União Europeia no âmbito bilateral e em termos da política multilateral. Convergência esta que não tem se repetido no nível comercial. A União Europeia tem se apresentado como o mais ferrenho defensor dos subsídios agrícolas, contras os quais o Brasil e os outros países membros do G-20 lutaram na reunião da Organização Mundial de Comércio (OMC) realizada em 2003 em Cancun.

De acordo com Bruno Ayllón Pino, a Europa, enquanto bloco foi relegada a segundo ou terceiro plano nas relações internacionais do Brasil. A América do Sul, e os outros países em desenvolvimento passaram a ter atenção prioritária.

2. Política externa em tempos de mudança

O professor José Augusto Guilhon Albuquerque(2005) destaca que o governo Lula representa um paradoxo. Não houve a esperada mudança no plano econômico, aliás, houve o que podemos chamar de guinada à direita quanto ao plano político historicamente defendido pelo Partido dos Trabalhadores.

Por outro lado, na política externa, em que o Brasil tem uma tradição de continuidade, não se esperavam muitas mudanças, mas houve uma guinada à esquerda. Tanto a guinada à esquerda quanto o sucesso da política externa eram inesperados pelos observadores políticos da época. Esta guinada acontece visto a mudança de rumo em setores fundamentais como o comércio e a segurança.

Paulo Roberto de Almeida vai ao mesmo sentido e diz que a “política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva é, provavelmente, a vertente que mais reflete as antigas propostas e as proposições tradicionais do Partido dos Trabalhadores” (2004 p. 162).

Lula teve uma recepção de alto nível nos países que visitou. A visibilidade internacional do presidente recém eleito superava a de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, intelectual já reconhecido internacionalmente e ex-chanceler do Brasil.

A guinada à esquerda devido à mudança em eixos fundamentais da política externa e o tratamento internacional dado ao presidente Lula podem ter diversas causas. No entanto, Albuquerque (2005) não considera que isso seja consequência de mudanças de natureza sistêmica, já que o Brasil já tinha se adaptado ao fim da Guerra Fria e às implicações trazidas por este fenômeno. Desta maneira, quando Lula assume a Presidência da República, o Brasil já havia se inserido no que chamamos de nova ordem internacional. Da mesma forma, não podemos considerar que as transformações ocorridas na política externa brasileira não se devem a uma mudança de regime já que o governo do PT, apesar de para alguns significar uma mudança no eixo de centro-direita para a esquerda, na

realidade representa uma coalizão que vai desde a extrema direita até a esquerda. Mudanças institucionais também não podem ser consideradas a causa do fenômeno discutido acima, visto que o Itamaraty, como instituição, não muda; o que acontece é uma inserção de elementos do Itamaraty na luta partidária.

Desta maneira, resta-nos considerar que boa parte da alteração do tratamento internacional do Brasil deve-se a uma mudança pessoal, ou seja, a figura do presidente Lula desempenha forte papel no cenário internacional. Internamente, o governo passou, logo no seu início por sérias dificuldades na administração, como por exemplo, as discussões acerca da reforma da previdência. Por outro lado, cada vez que Lula falava no exterior tinha uma acolhida impressionante. Isso se deve a definição de uma agenda internacional do Presidente com forte apoio do Itamaraty.

É evidente que este enorme sucesso do presidente no exterior repercutiu aqui. Setores do Itamaraty se deram conta de que esta liderança dava ao Brasil uma capacidade excedente nas relações internacionais. No entanto, esta capacidade é diferente do que chamamos de diplomacia presidencial.

Com a eleição de Lula e a subida do Partido dos Trabalhadores ao poder, houve a introdução de um elemento partidário relativamente forte na instituição, por exemplo, todos os membros da área de comércio internacional que fizeram parte do governo FHC foram retirados, pessoas ligadas à esquerda passaram a tomar conta da política externa e da agenda do presidente. Para estes, a ação do Brasil em coalizão com outros países da mesma categoria teria como objetivo uma tentativa de mudança nas regras do jogo internacional. Esta coalizão teria por meta, também, tornar irreversível a candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU.

No entanto, é preciso lembrar que dentro das relações internacionais e da política externa de um país existe uma agenda que é tradicional. Esta agenda, no caso do Brasil, é voltada para garantir condições de modernização e crescimento econômico, além de, depois

do governo FHC, garantir a estabilidade da moeda. Outro ponto importante da agenda tradicional é a manutenção de certa estabilidade nas relações com os Estados Unidos, mantendo assim, um grau mínimo de autonomia.

No que se entende como fundamental agenda tradicional brasileira permanece a mesma. Desta forma, o Brasil se manteve na Organização Mundial do Comércio (OMC), assim como na Organização das Nações Unidas, nunca pôs fim às negociações com respeito à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e sempre considerou os Estados Unidos um aliado importante.

A questão que se impõe ao Itamaraty é que a agenda tradicional é bastante difícil de ser conciliada com a agenda do Presidente, pois a primeira pode gerar medidas bastante impopulares. A agenda tradicional é a agenda do Ministério da Fazenda e do Banco Central, além do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio e da Agricultura. Nestes setores não há muita influência do Partido dos Trabalhadores.

Ao contrário da agenda do Presidente e da agenda ideológica, a tradicional pretende aperfeiçoar a geografia do comércio internacional, por isso, as agendas são incompatíveis. É evidente que as agendas pessoal e ideológica são mais fáceis de se somarem do que a agenda tradicional (Albuquerque, 2005).

Assim, o professor conclui que a política externa brasileira tem três racionalidades que podem ser incompatíveis. Na verdade, é esta incompatibilidade que dá uma aparência de irracionalidade, mas as agendas não são irracionais, elas são diferentes. Levar a cabo apenas uma agenda já é bastante complicado, desta maneira, conciliar as três agendas beira o impossível.

No entanto, podemos questionar se havia uma alternativa ao governo Lula. Esta guinada à esquerda na política externa pode ter sido feita justamente para marcar uma diferença com o governo anterior, já que na política econômica isto não foi possível.

Convergindo com as posturas tradicionais do Partido dos Trabalhadores, Lula já em seu discurso de posse destaca a característica humanista que iria imprimir na sua política externa considerada por ele, instrumento do desenvolvimento nacional.

“Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressam nas ruas. No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos” (Silva, 01/01/2003, p. 3).

Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito com uma votação bastante expressiva, mas assumiu o país enfrentando uma crise de vulnerabilidade externa bastante grande. Era necessário controlar as tensões advindas da eleição de um ex-operário e sindicalista de esquerda. Isso foi feito com forte controle da economia, plano em que se pôde observar pouca mudança em relação a seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, que havia promovido a estabilização da economia através do Plano Real. Os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e o Banco Central comandaram a economia com mão de ferro, respeitando os acordos internacionais, os compromissos da dívida e as altas metas de superávit primário.

Mas, a política externa recebe novas tintas. Há uma forte retomada dos conceitos de pragmatismo e universalismo, muito presentes na política externa brasileira durante os anos da ditadura, principalmente durante o governo Geisel. No entanto, não queremos dizer que a política externa brasileira sob o comando de Luiz Inácio Lula da Silva e Celso Amorim tenha mudado de rumo. Historicamente, a política externa brasileira é marcada por grandes continuidades. Lula apenas estabeleceu um novo estilo de se fazer política externa, mais enfático. Imprimindo assim, novas ênfases nas já conhecidas prioridades nacionais.

A América do Sul tem sido proclamada como prioridade nacional com grande vigor. A criação da Comunidade Sul Americana de Nações, em dezembro de 2004 representou uma vitória em relação aos objetivos colocados pelo Governo Lula. Talvez esta tenha sido a grande prioridade do primeiro governo Lula. O Mercosul também recebeu atenção especial, mas baseado no fato de que sua revitalização seria fundamental para a integração sul-americana e para as negociações da ALCA.

“... nós começamos o governo e determinamos que a política externa tinha que ser mais arrojada. Era preciso, a partir do fortalecimento do Mercosul, integrar toda a América do Sul, para que a gente pudesse, com um bloco mais forte, negociar com os Estados Unidos de um lado e a União Européia de outro; e procurar novas fronteiras para os produtos brasileiros” (Silva, 02/10/2003, p. 17).

Com este mesmo objetivo, o governo Lula teve forte empenho em ampliar suas parcerias estratégicas formando coalizões que pudessem fazer frente aos grandes países no momento das negociações multilaterais. Assim, esforços nos sentido de criar laços não só com os grandes países em desenvolvimento como China, Índia e Rússia, mas também com países africanos e com o Oriente Médio foram empreendidos durante o primeiro governo Lula. Essas coalizões têm interesse econômico, em aumentar o fluxo comercial do Brasil com estas nações, mas também político com o objetivo de adensar a presença internacional do Brasil e contribuir para o multilateralismo.

Além dos âmbitos político e comercial, a questão social não foi deixada de lado pela diplomacia brasileira. Em vários pronunciamentos o presidente Lula deixou claro que não se pode discutir paz e segurança sem que haja desenvolvimento econômico e justiça social entre as nações do globo. Assim, o presidente propõe a criação de um fundo internacional para combate a fome que seria financiado por recursos advindos da criação de um impostos sobre transações internacionais e sobre o comércio de armas. Essa proposta recebeu apoios importantes da França, Chile e Espanha além do secretário geral das Nações Unidas, Kofi Anan (Santana, 2006).

3. ALCA, Mercosul/Integração Regional e Segurança no governo Lula

3.1. ALCA

Em relação à Área de Livre comércio das Américas (ALCA), diferentemente do que se convencionou perceber como uma postura típica do Partido dos Trabalhadores, Lula não rejeita mais o livre comércio, mas exige que ele seja equilibrado. Defende a escolha de uma ALCA que sirva aos interesses brasileiros. Desta maneira, as negociações da ALCA não seriam feitas em torno de um debate ideológico, mas de acordo com o interesse nacional.

A negociação encaminhada pelo governo Lula, tornou-se ainda mais dura que a empreendida por seu antecessor. A postura diplomática deixou de ser estritamente técnica para dar ênfase maior no chamado “interesse nacional”. Lula acredita assim, que a política externa tem papel importante na formação de um projeto nacional. Mas que as negociações da ALCA devem ser encaminhadas em conjunto, por um Mercosul fortalecido.

“Acabo de regressar da Argentina, onde o presidente Kirchner e eu concordamos plenamente com a necessidade de que a proposta do Mercosul seja uma referência básica para as negociações. Quero que fique claro para todos, de uma vez por todas: para o Brasil, para o Mercosul, o foco da questão não é dizer ‘sim’ ou ‘não’ à ALCA, mas definir qual a ALCA que nos interessa” (Silva, 20/10/2003 p.2).

Por seu turno, os Estados Unidos passaram a pressionar o Brasil para que as negociações da ALCA andassem dentro do calendário estabelecido. Esta pressão foi feita por meio do estabelecimento de tratados bilaterais com os países menores da América do Sul com o objetivo de desestabilizar o grupo formado pelos países integrantes do Mercosul. Além disso, questões de fundamental interesse não só para o Brasil, mas também para outros países da América Latina foram sumariamente excluídas das negociações da ALCA, como, por exemplo, a livre circulação de trabalhadores nas Américas.

Nas negociações da ALCA o governo Lula tem agido de forma a conter o avanço das assimetrias. O Brasil, compartilhando a presidência das negociações com os Estados Unidos, não se recusou a negociar, no entanto, acredita que o conteúdo dos acordos é mais importante que o cumprimento dos prazos, como reiterou várias vezes o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim. Assim, uma ALCA que inclua o Brasil, só parece possível com um substancial melhora das propostas dos Estados Unidos.

“A era Cardoso foi um período ambíguo com relação a essa postura, pró-alinhamento e pró-autonomia, como revelado nas negociações da Alca, marcada pela falta de clareza quanto às políticas associadas à expansão de mercados e reformas econômicas. Com Lula, a ausência da dubiedade parece estar favorecendo o Brasil, havendo maior firmeza na defesa dos interesses nacionais, ainda sem ter gerado mudanças nas ações dos Estados Unidos, que sustentam suas políticas comerciais, com o diferencial do terrorismo neste início do século XXI” (Pecequillo e Gomes, 2004, p. 114).

É evidente que a proposta brasileira de integração da América Latina bateria de frente com a proposta americana da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) feita formalmente em 1994 e aceita por todos os países do continente, exceto Cuba. Brasil e Estados Unidos passam a representar duas visões distintas de que rumo tomará o regionalismo hemisférico.

Ao contrário do que possam parecer, estas divergências em relação à integração hemisférica não foram causa de indisposição entre os dois governos. Prova disso foi a visita de Lula ao presidente americano, considerada muito bem sucedida pelos observadores internacionais. Os dois governos souberam separar as negociações da ALCA das relações bilaterais entre os dois países.

A diplomacia de Lula não estava disposta a aceitar que as negociações da ALCA caminhassem no ritmo proposto pelos Estados Unidos. Assim, na IV Cúpula das Américas, realizada em Mar del Plata, na Argentina, entre os dias 4 e 5 de novembro de 2005, o

Brasil, em posição conjunta com os outros países do Mercosul declararam que não havia como seguir as negociações dentro do prazo estabelecido.

3.2. Mercosul e integração regional

O Mercosul foi ressaltado inúmeras vezes como de importância estratégica para o Brasil durante a administração de Lula, este funcionaria como base para a união política da América do Sul. Para o atual presidente, o processo de integração deve ultrapassar os temas econômicos e comerciais, o social e o político parecem ter assumido grande importância no processo de integração.

“Os governos do Brasil e da Argentina, mas também os do Uruguai e Paraguai, reconhecem que a revitalização do Mercosul constitui peça-chave para futura consolidação do espaço comum sul-americano” (Silva, 25/05/2004, p. 4).

Assim, no início de 2004 foi aprovado o Programa 2004-2006 para o Mercosul que determina, entre outras coisas a eliminação gradual das barreiras à integração completa dos mercados, além da implantação, a longo prazo, de um Parlamento do Mercosul e de uma nova agenda de integração que incorpore os campos da produção e do desenvolvimento tecnológico. Além desta revitalização o Mercosul passou a valorizar as negociações de liberalização comercial com parceiros como a União Européia, a Índia, e a União Aduaneira da África Austral.

Depois de sucessivas crises, em dezembro de 2004 realizou-se em Belo Horizonte reuniões entre os quatro países que integram o Mercosul. Num esforço para que se coloque um fim à tensão comercial que envolve os dois principais sócios do bloco fundadas principalmente no fato do governo Argentino tentar mudar as regras para que tenha a possibilidade de impor salvaguardas comerciais a certos produtos brasileiros.

No entanto, ao contrário do que muitos críticos têm exaltado, mesmo com certas restrições às compras de produtos brasileiros o fato é que, somente entre janeiro e outubro de 2004 as exportações brasileiras para a Argentina aumentaram 66,5% enquanto para o resto do mundo o aumento foi de 31% e para o Mercosul como um todo o aumento foi da ordem de 61,5%.

No seu discurso de posse, Lula destaca que a grande prioridade do seu governo seria:

“... a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso, é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados” (Silva, 01/01/2003, p. 4).

O governo brasileiro tem intenção de que os problemas do bloco dos países do Sul sejam extintos para que fortalecido, o Mercosul possa servir como mola propulsora de uma integração de maior envergadura na América do Sul. Souto Maior (2005) destaca como a grande prioridade do governo Lula, a agenda regional. Através da revitalização do Mercosul o Brasil pretende que seja criada uma América Latina mais forte, unida e politicamente estável. A cooperação com os demais países da América Latina foi constantemente destacada pelo governo Lula. A base para isto seria o Mercosul e a proposta de estabelecimento de uma política externa comum para os países membros.

“À essas ênfases substantivas somou-se ainda uma mudança de estilo, na medida em que o atual Presidente assumiu publicamente a disposição de exercer um papel protagônico na região, ao proclamar sua intenção de contribuir, ‘desde que chamados e na medida das nossas possibilidades’, para a solução pacífica de crises

regionais. Não parece exagerado dizer, portanto, que a agenda internacional do governo Lula começava por assumir a liderança de um movimento tendente à organização de um espaço político-econômico sul-americano, cujo núcleo seria o Mercosul e em que o Brasil teria um papel preeminente. E como nenhum país pode liderar anonimamente um movimento dessa envergadura, tal disposição veio coadunar-se com uma atuação diplomática de alta visibilidade” (Souto Maior, 2004 pp.54-55).

A organização do espaço político-econômico do continente americano é uma das situações mais complexas por que passa a política externa brasileira. Existem, hoje, três percepções divergentes de como este espaço deve ser integrado política e economicamente. Assim, temos: a percepção dos Estados Unidos, para este país a América do Sul tem importância variável, depende de como a conjuntura internacional age na política externa americana. Assim, desde 11 de setembro de 2001, quando os Estados Unidos passaram a se preocupar com a guerra contra o terror, a América Latina passa a ocupar lugar secundário nas ações internacionais norte-americanas.

A segunda percepção também tem como base os Estados Unidos, o pan-americanismo monroísta vê a América como área de segurança e influência dos Estados Unidos. A Área de Livre Comércio das Américas se enquadra nesta linha de pensamento e prevê a institucionalização, principalmente das relações econômicas entre os países do continente americano, sob a égide dos Estados Unidos. É evidente que, na ausência de mecanismos compensatórios, a integração se daria de forma assimétrica.

Uma terceira percepção pode ser chamada de latino-americanismo, esta baseada num conceito um tanto difuso de América Latina, pretende traçar uma linha de reciprocidade entre os países que apresentam origem ibérica e situação de desenvolvimento comum.

Essas três são as percepções mais tradicionais de como o espaço americano pode ser organizado. No entanto, uma quarta se desenha, com considerável impulso brasileiro. Esta se define pelo sul-americanismo. A Área de Livre Comércio Sul-Americana, proposta pelo Brasil, se configuraria como uma alternativa à ALCA. Esta intenção se torna clara em setembro de 2000, quando se realiza pela primeira vez a Cúpula das Américas (Souto Maior, 2004).

A política externa se configura como a expressão e o elemento estruturante de uma nova concepção de desenvolvimento, tendo a principal prioridade centrada na América do Sul. Expressão disso foi o Acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina, assinado em 18 de outubro de 2004 e a posterior criação da Comunidade Sul-Americana de Nações.

A intenção de promover a integração da América do Sul foi proclamada pelo governo Lula. Assim a preocupação com a política regional passou a ter um valor bastante grande, já que o Mercosul seria o núcleo do processo de integração sul-americana. No entanto, duas questões se colocam, a primeira é se os outros países do Mercosul compartilham da mesma visão que o Brasil, principalmente a Argentina e a segunda é se os outros países da América do Sul estariam dispostos a se associarem a este projeto.

“Assim, o Mercosul, longe de firmar-se como o projeto político a que se refere o presidente brasileiro, aparentemente ainda é visto em Buenos Aires como um empreendimento predominantemente comercial, para cujo êxito, medido pelo balanço do intercâmbio bilateral seria válido sacrificar a própria noção mais ampla de integração econômica” (Souto Maior, 2004 p. 66).

A necessidade de um reforço nas ligações do Brasil com os outros países da América do Sul e a negociação da ALCA são fatores que afligiram bastante o governo Lula, principalmente em seus primeiros anos. Fazer com nossos países vizinhos, que depois de séculos de relação centro-periferia com algumas potências globais, sejam parceiros comerciais cada vez mais frequentes do Brasil não constitui tarefa fácil.

“Tudo isso coloca nossa política externa diante de um complexo desafio regional, para o qual a resposta natural deveria ser a proposta do governo Lula de revitalização do Mercosul como projeto político e não meramente comercial. Isto criaria um bloco de considerável peso nas negociações com os Estados Unidos, no âmbito da ALCA, e com a União Européia, naquela com vistas ao estabelecimento de uma área de livre comércio entre as duas regiões” (Souto Maior, 2004 p. 67).

O Ministério das Relações Exteriores do governo Lula optou por fazer do Mercosul sua peça prioritária na política regional e elemento bastante importante para a política internacional como um todo.

A liderança do Brasil na região é visivelmente um dos grandes objetivos políticos de Lula. Para o presidente, este papel pode ser alcançado através de ativismo diplomático e alianças estratégicas, não apenas pela preeminência econômica. Este ativismo pode ser evidenciado no caso da crise da Venezuela. Desta maneira, o Brasil tem empreendido um esforço diplomático para destacar-se na liderança regional por meio da solução de conflitos.

“Em termos mais concretos, o Brasil se vê em posição de liderança natural na América do Sul (contra os EUA?) sem, pelo menos até o início do governo Lula, se dispor a pagar os custos de exercício dessa liderança” (Viola e Pio, 2003, p.11).

Sobre a intervenção brasileira no caso da Venezuela Miriam Gomes Saraiva cita o Ministro Celso Amorim:

“O Brasil sempre pautou pela não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Este é um preceito básico da nossa diplomacia. Mas a não-intervenção não pode significar a falta de interesse. Ou dito de outra forma, o preceito da não-intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não indiferença” (Saraiva, 2005, p. 129).

3.3. Segurança

Nos discursos dos líderes da política externa, a entrada do Brasil como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas esteve sempre presente. Com o fim da busca da multipolaridade, o governo Lula tem depositado ênfase nesta conquista, obtendo apoios de relativa importância.

O governo brasileiro vem se empenhando em construir uma base político-econômica na América do Sul que seja adequada aos seus interesses. Além disso, tem se aproximado cada vez mais de outras nações que possam contribuir para uma maior multipolaridade. Isso tem sido evidente nos esforços que o Brasil tem empreendido para conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

No governo FHC o Brasil caracterizava-se como um candidato não insistente a uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Já Lula, atribui grande prioridade a conquista desta cadeira.

“No plano político, é evidente o projeto de reforçar a capacidade de ‘intervenção’ do Brasil no mundo, a assunção declarada do desejo de ocupar uma cadeira permanente num Conselho de Segurança reformado e a oposição ao unilateralismo e unipolaridade, com defesa ativa do multilateralismo e de um maior equilíbrio nas relações internacionais” (Almeida, 2004 p. 163).

Na opinião de Hugo Arend em artigo sobre o tema, somente os enormes gastos que envolvem a manutenção e compra de equipamentos militares necessários são motivos suficientes para que esta pretensão seja repensada. O autor lembra ainda que o Conselho de Segurança das Nações Unidas é a materialização das relações de poder do sistema internacional (Arend, 2003). No mesmo sentido, de acordo com Viola e Pio, o Brasil precisa ter claro que:

“... a ONU não é uma democracia e sua efetividade depende fortemente de que os países estejam lá representados com capacidade decisória equivalente àquela que detêm na realidade, sob risco dos mais fortes simplesmente a deslegitimarem com ações unilaterais” (Viola e Pio, 2003, p. 22).

Segundo os autores a pretensão brasileira de obter uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU se vê esvaziada e atingida pelas ações unipolares americanas. Por outro lado, apoios bastante importantes foram recebidos Alemanha e França manifestaram-se positivamente quanto a uma possível entrada do Brasil no CSNU. Em artigo conjunto, publicado pela Folha de S. Paulo em 1º de janeiro de 2004 os embaixadores, Uwe Kurt Kaestner da Alemanha e Jean de Gliniasty da França destacaram que o “ingresso do Brasil no conselho, pela nona vez desde a assinatura da Carta das Nações Unidas em São Francisco, no dia 26 de junho de 1945, demonstra a eficácia de sua diplomacia e de sua influência a serviço da paz no mundo” (Kaestner e Gliniasty, p. 1, 2004).

No mesmo artigo, os autores reiteram que a França, hoje membro permanente do CSNU já se colocou publicamente a favor da entrada de Alemanha e Brasil como membros permanentes. E que Alemanha e Brasil já se manifestaram a favor de uma reforma do conselho e declararam apoiar-se reciprocamente.

Liderança implica em benefícios e custos. Um assento no CSNU pode representar:

“O País se projeta internacionalmente, mas ao mesmo tempo ‘vira vidraça’; tem que arcar com os custos de participar das missões da ONU; tem de aumentar – para ser bem mais relevante expressiva – a contribuição financeira para a instituição; tem de contribuir positivamente para as discussões e resoluções da Assembléia Geral; tem de apoiar e financiar – o que já ocorre, a bem da verdade – um número cada vez maior de projetos de cooperação internacional no âmbito das agências vinculadas à Organização, como é o caso do UNICEF, da UNESCO, dentre outras; e além de

tudo isso, deve munir-se de fundamentos para uma argumentação sólida que possa rebater os possíveis ataques e contraposições a essa liderança” (Manzur, 2005, p. 6).

A pretensão brasileira a uma cadeira permanente num Conselho de Segurança reformado esbarra no questionamento argentino quanto à primazia brasileira à obtenção de uma cadeira permanente no CSNU. “... uma vez instituídas as mudanças na estrutura da organização, que fundamentos e argumentações dariam ao Brasil o aval para representar a América Latina no Conselho de Segurança?” (Manzur, 2005 p. 6).

O modelo de inserção internacional perseguido pelo governo Lula pretende ser mais afirmativo no sentido da democratização das relações internacionais, o que, de acordo com o ministro Celso Amorim passa necessariamente por uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. É evidente que essa redistribuição internacional de poder desejada pelos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, não agrada aos países mais poderosos. Assim, de maneira mais pragmática, o Brasil tem se esforçado para favorecer o surgimento de diferentes pólos de poder, o que assegura maior margem de manobra para as nações mais fracas.

Isto explica a intenção do Brasil em desenvolver um forte bilateralismo com outras nações médias, como China, Rússia e Índia e de desenvolver linhas comuns de atuação nos organismos internacionais. Isto ficou evidente na reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio em setembro de 2003 realizada em Cancun, quando se formou o G-20.

Outro fato importante a ser destacado na direção da obtenção de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas foi a atuação do Brasil junto às forças de paz da Organização das Nações Unidas na crise do Haiti.

A jornalista Helena Chagas destaca: “O chanceler Celso Amorim, que foi conferir pessoalmente na semana passada, retornou convencido de que o Brasil está fazendo a coisa

certa. Do ponto de vista político, das relações internacionais e, sobretudo, humanitário”
(2004, p. 1).

4. Como o Governo Lula tem sido avaliado

“Na prática, desde a sua posse, a política externa de Lula apresentou um perfil diferenciado quando comparada a de seu antecessor. Há dois pontos centrais a serem mencionados: o papel de Lula e o conteúdo da nova agenda brasileira no sistema internacional. Dado o histórico de lutas sociais e origem de Lula, sua posse imprimiu um caráter diferenciado à chamada diplomacia presidencial, tornando-o um representante tanto das dificuldades quanto das possibilidades existentes em um país do Terceiro Mundo. Lula, como Cardoso, têm uma presença pessoal e individual marcante, assumindo o papel de porta-voz do país que governa e da ‘nova esquerda’” (Pecequillo e Gomes, 2004, p. 110).

No que diz respeito às continuidades apresentadas por Lula em relação a administração de FHC podemos destacar a diplomacia presidencial que foi retomada pela administração atual. Isso fica evidente, quando, logo no início do mandato, Lula decide participar quase que simultaneamente dos foros de Porto Alegre e Davos na tentativa de unificar na agenda do desenvolvimento, as dimensões sociais e econômicas. Nos dois foros cobrou um maior engajamento dos países ricos nos problemas da miséria e da fome no mundo.

“É essa auto-percepção de potência emergente do atual governo que mais claramente distingue sua política internacional da de outros que, até 1990, também viram no desenvolvimento econômico um objeto maior de atuação na área externa” (SOUTO MAIOR, 2004 p. 56).

O que Souto Maior chama de auto-percepção de potência emergente pode ser comparado ao papel de *hegemon* descrito por Letícia Pinheiro. Neste caso, este elemento também distingue o governo Lula de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso.

No texto de Bruno Ayllón Pino são destacados alguns êxitos e críticas ao governo Lula tendo em vista a nova dinâmica de inserção internacional com uma postura mais enfática em torno da defesa da soberania nacional. Desta forma, o autor destaca como êxitos:

- iniciativas de combate a pobreza e a fome tomadas nos campos, diplomático, político e econômico.
- a prioridade da ao Mercosul colocando obstáculos à negociação da ALCA.
- posições firmes contra o unilateralismo norte-americano.
- aposta de uma reforma do CSNU e a busca de apoios para a sua candidatura.
- articulação econômica entre Brasil, China, Rússia, Índia e África do Sul fazendo frente ao G-7 e formando o G-20.
- diminuição da vulnerabilidade brasileira frente ao capital financeiro.
- crítica ao protecionismo do primeiro mundo.
- construção de uma liderança internacional.

“No cabe duda que la política exterior de Lula ha sido considerada uno de los aspectos más exitosos de su gobierno, destacándose el gran activismo presidencial que se ha concretado en viajes, visitas, discursos e articulaciones diplomáticas por todo el mundo” (Pino, 2006, p. 26).

Por outro lado, algumas críticas em função desta opção de inserção internacional também são postas:

- adoção de um padrão discursivo e retórico sem conseqüências práticas e longe do pragmatismo tradicional.
- ausência de novidade e continuidade da política exterior de FHC.
- atitudes simbólicas
- adoção de um perfil terceiromundista.
- apego ideológico que impediu avanços na OMC e na ALCA.
- quebra de princípios como o da não-intervenção.

Nesta mesma linha, Celso Lafer chama a política externa de Lula de política espetáculo que é usada para satisfação ideológica interna sem que o contexto internacional seja levado em conta. José Augusto Guilhon Albuquerque também considera que o governo Lula tem frequentemente utilizado as relações exteriores para fins domésticos, tirando da diplomacia sua característica essencial que é agir em assuntos internacionais exclusivamente.

Desta maneira, Virgílio Arraes acredita que a política externa do Lula representa muito mais continuidades do que mudanças em relação a seu antecessor. Para ele, o governo Lula se diferenciaria do anterior apenas no plano retórico. A política externa brasileira durante o governo Lula teria se curvado a todas as exigências das grandes potências internacionais inserindo-se na divisão internacional do trabalho e aos regimes de comércio internacional vigentes.

“Deste modo, a tão exaltada política externa do atual governo distinguir-se-ia apenas por contrastes semânticos se comparada com a anterior: brada contra a desigualdade do comércio internacional, mas encaixa-se, com entusiasmo, na nova divisão internacional do trabalho, ao reconhecer seu papel de agroexportador; invectiva contra a ineficiência de organismos internacionais financeiros, porém, em momento algum, propõe a sua reestruturação administrativa com vistas às questões de pagamento de juros, dívida externa, remessas de lucros, dentre outros; vangloria-se do endurecimento no debate da formação dos padrões a ser estabelecidos na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), contudo subscreveu, em janeiro último, o Documento de Nuevo León da Cúpula Extraordinária das Américas/Monterey, no México, que confirma o prazo final das negociações para 2005” (Arraes, 2004, p.1).

“Dessarte, em ano e meio, constata-se a transformação da política externa petista, antes das eleições, e a executada atesta do Executivo. Do descrédito do funcionamento dos organismos internacionais, ao clamar pela sua democratização, à aspiração de participar como membro decisor do mais importante deles – o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Observa-se, portanto, a incorporação

das mesmas práticas – diplomacia presidencial, assento permanente na ONU, ênfase do comércio internacional, dentre outras – adotadas pela gestão anterior, que são mantidas, por sua vez, nas demais áreas, em especial a econômica” (Arraes, 2004, p.2).

Podemos considerar, portanto que diferentes avaliações do governo Lula são postuladas pelos analistas da política externa. Mas, algumas características são ressaltadas pela maioria deles.

O papel de líder regional que o Brasil se dispôs a assumir, com os custos e problemas que são próprios a uma nação que admite esta liderança que no caso do Brasil é natural em função das proporções continentais do país.

Ainda é cedo para avaliarmos os desdobramentos da política externa brasileira. Mas é possível reiterar que esta constitui um misto de continuidade e mudança em relação às administrações anteriores. As diferenças de postura e em relação à ênfase dada a certos assuntos considerados prioritários se conjugam a características de administrações anteriores. Assim, podemos dizer que em relação ao Governo Collor, Lula mantém características como a adesão aos novos temas como: meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, terrorismo e comércio internacional. O desenvolvimentismo, marca do Governo Itamar também é retomado e a diplomacia presidencial resgatada por Cardoso foi amplamente usada no primeiro Governo Lula, apenas para lembrarmos uma característica deste.

Mas, podemos também tomar emprestado a avaliação que o próprio presidente Luiz Inácio Lula da Silva fez de seu primeiro mandato em relação à política externa no seu discurso de posse para mais quatro anos frente à Presidência da República do Brasil:

“O fortalecimento de nosso sistema democrático dará nova qualidade à presença do Brasil na cena mundial.

Nossa política externa, motivo de orgulho pelos excelentes resultados que trouxe para a nação, foi marcada por uma clara opção pelo multilateralismo, necessário para lograr um mundo de paz e de solidariedade.

Essa opção nos permitiu manter excelentes relações políticas, econômicas e comerciais com as grandes potências mundiais e, ao mesmo tempo, priorizar os laços com o Sul do mundo.

Estamos mais próximos da África, um dos berços da civilização brasileira.

Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa.

O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-Americana de Nações” (Silva, 01/01/2007, p. 6).

Considerações finais

Historicamente orientada pelo realismo, a política externa brasileira do século XX passou evidentemente por transformações e mudanças de curso. Mas, podemos dizer que desde o Barão de Rio Branco até os dias atuais a política externa brasileira sempre apresentou um elemento comum a todos os estilos de atuação diplomática. Em maior ou menor intensidade, nas suas mais diferentes abordagens, o realismo sempre permeou as decisões políticas brasileiras que tratavam das relações com outros países.

Algumas diretrizes nunca foram alteradas. Os princípios da não intervenção, do universalismo e da autonomia jamais foram abandonados pelos formuladores da política externa brasileira, mesmo que os estilos de atuação fossem diversos e os caminhos distintos, a política externa brasileira buscou, de certa maneira, objetivos comuns.

O fim da polarização leste/oeste criou um cenário muito mais complexo para as relações internacionais e a política externa. Houve um crescimento da visibilidade de novos temas além da crescente presença de agentes não governamentais locais ou globais.

Quanto aos novos temas, como o narcotráfico, direitos humanos, migrações e meio ambiente, o Brasil sempre teve uma posição de vulnerabilidade com uma limitação da margem de manobra visto a posição reativa e defensiva. No entanto, com o fim da guerra fria, o Brasil retoma seu espaço de ação nestes novos cenários. De uma posição conservadora e defensiva o Brasil passa a uma postura mais propositiva e participativa. No campo do meio ambiente, por exemplo, o Brasil é credenciado como ator de destaque desde

a Eco-92. No que se refere aos direitos humanos o Brasil tem sido bastante proativo também.

Durante o governo Collor, devido a subida deste ao poder, mas também pelo contexto internacional no início da década de 90 a política externa brasileira passou por uma crise de paradigmas. Assim sendo, duas correntes se estabelecem: uma autonomista, também chamada de nacionalista e outra liberal.

A primeira defende que o Brasil atue de forma mais autônoma na esfera internacional, destacando a perspectiva de participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas e de atuar como líder na América do Sul. O segundo paradigma, não deixa essas reivindicações completamente de lado, mas concentra suas energias na adesão do Brasil aos regimes internacionais. Defendendo uma soberania compartilhada e a autonomia pela participação. Na América do Sul busca uma liderança mais discreta e, portanto com menos prejuízos.

Miriam Gomes Saraiva (2005) defende que essas posturas têm se revezado na política externa brasileira desde o início dos anos 90. No governo Collor, tivemos uma postura mais liberal seguido do governo Itamar que voltou ao nacionalismo. Para ela, Fernando Henrique Cardoso mostrou um comportamento que tendia a conjugar essas duas visões. Já Lula recoloca o eixo da política externa brasileira nos padrões mais tradicionais do autonomismo defendendo com vigor, a construção da liderança brasileira na América do Sul aprofundando um comportamento que começou na gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso verificou-se que a prioridade dada à estabilidade econômica interna teve como consequência a eliminação da produtividade. Desta maneira, ao “acoplar o setor externo e esses objetivos internos, corrompeu a funcionalidade da política exterior” (Cervo, 2002 p. 29). O mesmo autor

defende que FHC não formulou uma estratégia de inserção internacional para além da abertura econômica levada a cabo durante seus mandatos.

Cervo considera que o “balanço das relações internacionais do Brasil durante a era Cardoso tornou-se, destarte, medíocre, senão desastroso, considerando a realização de interesses nacionais” (2002, p.30). Para o autor, o governo Fernando Henrique falhou em três pontos: expôs as finanças nacionais à especulação, converteu a política de comércio exterior em variável da estabilidade de preços e alienou boa parte do núcleo robusto da economia por meio das privatizações.

“Duas linhas de força da ação externa erigiram como prioridades, a contribuição ao ordenamento multilateral, o lado idealista e o interesse pela integração no Cone Sul, o lado realista. Ambas colheram frutos medíocres tendo em vista a realização de interesses” (Cervo, 2002 p. 30).

É possível dizer, que a política externa brasileira do final do século XX atua em 4 planos:

- a construção do Mercosul,
- o aprofundamento deste rumo a um mercado comum,
- a associação com outros países parceiros como o Chile e a Bolívia e
- os planos bi-regionais como os da ALCA e da União Européia.

Está claro que FHC aprofunda as relações com o Mercosul, principalmente com seu parceiro mais importante, a Argentina. Com este, apesar de estabelecer uma relação comercial cada vez mais significativa, alguns temas configuravam-se como eixos da discórdia, as políticas de segurança, as interpretações sobre a ordem mundial e sobre as relações com os Estados Unidos eram pontos de discordância entre as diplomacias dos dois membros mais significativos do Mercosul.

Consoantemente a esta valorização do Mercosul, mesmo com percalços e discordâncias, houve, durante os anos de Cardoso, uma opção e conseqüente afirmação do multilateralismo que privilegiava os foros econômicos. Segundo Cervo, FHC promove uma adoção acrítica do modelo da globalização. Desta maneira, nos anos 90 há uma predominância do liberalismo econômico nas negociações comerciais do Brasil no plano multilateral.

Outra característica que marca o governo FHC e por conseqüência boa parte dos anos 90 é a ênfase dada à necessidade do reconhecimento político e institucional, ou seja, no âmbito da ONU, OMC, UNCTAD, etc., do Brasil como potência média¹⁴. A atuação do país nestes foros passa a ser cada vez mais constante e diversificada. Entretanto, é ainda considerada passiva por alguns autores, entre eles Raúl Bernal-Meza.

Este autor enumera dois elementos como importantes na identificação do estilo da política externa brasileira. O primeiro deles caracteriza-se pela manutenção dos elementos que dão continuidade, regularidade e credibilidade a atuação internacional do Brasil. O segundo elemento característico é o jogo estabelecido entre pragmatismo e flexibilidade. Desta maneira, podemos considerar que o Brasil se caracteriza, até este momento, por uma política exterior que tem por característica fugir às grandes controvérsias.

Quando Luiz Inácio Lula da Silva assume a Presidência da República em 1º de Janeiro de 2003 o Brasil passa por um momento de crise em relação a sua credibilidade internacional. Num primeiro momento, o governo vive um tempo de definição de prioridades e de diagnóstico dos problemas da política externa. Desta maneira, o governo Lula sente a necessidade de reverter uma postura um tanto defensiva assumida pelo governo anterior e assumir um protagonismo maior. Neste sentido, o governo opta por revisar dimensões e valores da política externa de tempos anteriores, fazendo isto sem se afastar de posições consagradas. Esta revisão não significa uma ruptura e se produziria através de seis ditames:

¹⁴ Processo iniciado anos antes durante o governo Itamar Franco.

- 1- Assumir o tema do desenvolvimento;
- 2- Reafirmação da soberania dos interesses nacionais;
- 3- Centralidade do comércio exterior como eixo de desenvolvimento e redução das vulnerabilidades externas;
- 4- Construção de alianças, neste caso em especial, o governo foi bastante longe;
- 5- Reativação de um discurso favorável à mudança;
- 6- Assumir, definitivamente uma posição de liderança na América do Sul.

Assim, a política externa do governo Lula não representa exatamente uma ruptura em relação ao governo FHC, mas não é apenas uma mudança de estilo na forma de se fazer política externa, a gestão Lula tem o que podemos chamar de uma nova orientação com respeito à política externa. Assumindo posturas que antes eram evitadas pelos representantes de nossa política externa.

É evidente, que os grandes eixos da política externa brasileira não foram alterados e muitas continuidades em relação aos governos anteriores, principalmente o de Fernando Henrique Cardoso podem ser ressaltadas. Mas não podemos dizer que a diplomacia do governo Luiz Inácio Lula da Silva não trouxe novidades na política externa brasileira. O Brasil assumiu seu papel de líder regional e dos países em desenvolvimento, quando coloca como a grande prioridade de seu governo a integração da América do Sul e comanda um acordo entre os países emergentes para que tomem posições conjuntas na OMC, formando assim, o G-20.

O governo Lula colocou, de maneira bastante enfática, a política externa como meio de execução do programa de governo. Segundo o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o novo modelo econômico de inclusão social tem a necessidade de aprofundar a presença soberana do país no mundo.

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, J. A. G. “De novo na encruzilhada: as relações internacionais do Brasil às vésperas do século XXI”, *Carta Internacional*, ano IX, no. 94/95, 2001.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. “Lula aqui e acolá”. *Carta Internacional*. São Paulo, ano X, no. 116, 2002.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. “Os eixos da Política Externa Brasileira no Governo Lula”. Palestra proferida no *Seminário Internacional: A Política Externa do Governo Lula: seu impacto sobre as Relações Bilaterais do Brasil com o Japão e os Estados Unidos*. Realizado nos dias 06 e 07 de outubro de 2005 pelo Laboratório de Estudos de Caso de Diplomacia e Relações Internacionais da Universidade São Marcos e pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. “O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição”. *Carta Internacional*, vol. 1, no. 1, 2006.
- ALMEIDA, P. R. *O Estudo das Relações Internacionais do Brasil*. São Paulo: Unimarco Editora, 1999.
- ALMEIDA, P. R. “A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da Fundação à Diplomacia do Governo Lula”. *Revista de Sociologia e Política*, 20, jun. 2003.
- ALMEIDA, P. R. “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 47, no. 1, 2004.
- ALMOND, G.A. e POWELL, G. B. *Política Comparada*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1972.
- AMORIM, “Uma agenda de cooperação com o Mundo Árabe”. *Valor Econômico*, 02/12/2003.
- AMORIM, C. L. N. “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula”. *Revista Diplomacia, Estratégia e Política*. Out/dez, 2004.

- AMORIM, C. L. N. “Pelos Resultados”. Entrevista concedida à Revista *Carta Capital*. 21 de fevereiro de 2005.
- AREND, H. “*Nossa política externa na contracorrente?*”. *Meridiano 47*, no. 61, 2003.
- ARON, R. *Paz e Guerra entre as Nações*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.
- ARRAES, V. “Haiti e a política externa de Lula: realmente há algo de inovador?”. *Meridiano 47*, no. 49, 2004.
- BATISTA JR., P. N. “Quem está solapando a ALCA?”. *Folha de S. Paulo*, 09/10/2003.
- BATISTA JR., P. N. “A Aliança Brasil - Índia”. *Folha de S. Paulo*, 29/01/2004.
- BEDIN, Gilmar Antonio, et al. *Paradigmas das relações internacionais*. Ijuí: Editora Unijuí, 2004.
- BERNAL-MEZA, R. “A política exterior do Brasil: 1990-2002”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (1), pp. 36-71, 2002.
- CANTANHÊDE, E. e SOLIANI, A. “País quer acesso ao mercado americano, com ou sem ALCA”. *Folha de S. Paulo*, 10/01/2005. Entrevista com o Ministro Celso Amorim.
- CARDOSO, F. H. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília, 1994.
- 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*. Brasília, ano 44, no. 1, 2001.
- CARDOZO, S. A. *Política externa brasileira nos anos 90*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2002.
- CERVO A. L. “A cúpula América do Sul – Países Árabes: um balanço”. *Meridiano 47*, no. 58, 2005.
- CERVO, A. L. “Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (1), pp. 5-35, 2002.
- CERVO A. L. “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 46, no. 1, 2003.
- CERVO A. L. “Os objetivos da política exterior de Lula”. *Meridiano 47*, no. 47, mês 6, 2004.
- CERVO, A. L. e BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992.

- CHAGAS, H. “Solidariedade que faz diferença”. *O Globo*, 28/12/2004.
- CHESNAIS, F. – “Mundialização: o capital financeiro no comando”, revista *Outubro*, n. 5, 2001.
- CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- CLEMENS, E. S. e COOK, J. M. “Politics and institucionalism: explaining durability and change”. *Annual Review of Sociology*, 1999.
- COELHO, Pedro M. P. “O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: ensaio de um novo espaço ideológico” in FONSECA JUNIOR, Gilson e CASTRO, Sérgio H. N. (org) *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- COHEN, Benjamin J. – “Phoenix Risen: the resurrection of global finance”, in *World Politics*, 1996, January, v. 48, n. 2;
- COLITT, R. e LAPPER, R. “Brazil comes of the age on the global stage”. *Financial Times*, 15/09/2004.
- CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, 1988.
- CORRÊA, L. F. S. “A visão estratégica brasileira do processo de integração” www.mre.gov.br, 1998.
- CRUVINEL, T. “A visita”. *O Globo*, 07/10/2004.
- DANESE, S. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- DANESE, S. “Dez pontos para uma política externa de consenso”, *Carta Internacional*, ano X, no. 115, 2002.
- GALVÃO, A. “Disputas dominam Mercosul”. *Correio Braziliense*, 12/12/2004.
- GARCIA, M.A. “O melancólico fim de século da política externa”, *Carta Internacional*, ano IX, no. 94/95, 2001.
- GUIMARÃES, Roberto P. “Da Oposição entre Desenvolvimento e Meio Ambiente ao Desenvolvimento Sustentável: uma Perspectiva do Sul” in FONSECA JUNIOR, Gilson e CASTRO, Sérgio H. N. (org) *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- HALL, P.A. e TAYLOR, R. C. “As três versões do neo-institucionalismo”. *Lua Nova*, nº 58, 2003.
- KAESTNER, U. K. e GLINIASTY, J. “Brasil, Bem-Vindo”. *Folha de S. Paulo*, 01/01/2004.

KARP, J. “Brazil Bounds Ahead on Trade Scene”. *The Wall Street Journal*, 24/09/2003.

KEOHANE, R. O. “Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica” in MOISÉS, Álvaro J. (org) *O Futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

KRASNER, Stephen D. “Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables” in KRASNER, Stephen D. (org.) *International Regimes*. New York: Cornell University Press, 1993.

LAFER, C. *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMPREIA, L. F. “As perspectivas da situação mundial e a política externa brasileira” in VELOSO, J. P. dos Reis (org.) *O Brasil e o mundo no limiar do novo século*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

MANCINI, C. “Uma abertura para o Pacífico”. *Gazeta Mercantil*, 08/12/2004.

MANZUR, T. M. P. G. “Análise da Cúpula América do Sul – Países Árabes”. *Meridiano 47*, no. 58, 2005.

MATHIAS, M. “Inserção Internacional: três temas na agenda brasileira”, *São Paulo em perspectiva*, 16 (2), 2002.

MELLO, F. C. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política. São Paulo, 2000.

MIYAMOTO, S. “O Brasil e as negociações multilaterais”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 43, no. 1, 2000.

MORGENTHAU, H. J., *A política entre as nações*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

PECEQUILO, C. S. e GOMES, L.S. “Oportunidades e desafios: as relações bilaterais Brasil e EUA (1993/2004)”. *Cena Internacional*, ano 6, no. 2, 2004.

PINHEIRO, L. “Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-304, 2000.

PINO, B. A. “‘Querer y no poder’: las relaciones de Brasil con la Unión Europea durante el gobierno Lula”. *Carta Internacional*, vol. 1, no. 1, 2006.

RAMPINELLI, W.J. “Uma política externa subserviente a um governo mundial de fato” in OURIQUES, N. D. e RAMPINELLI, W. J. (orgs.) *No fio da navalha: críticas das reformas neoliberais de FHC*. São Paulo: Xamã, 1997.

RICUPERO, R. “O jogo é outro”. *Folha de S. Paulo*, 12/10/2003.

ROSSI, C. “Ministro afirma que irá à nova reunião em Puela disposto a não fazer concessões que possam prejudicar o país”. *Folha de S. Paulo*, 15/02/2004.

ROSSI, C. “Lupa no Mercosul”. *Folha de S. Paulo*, 17/12/2004.

SARAIVA, J. F. S. “Dois anos da política externa de Lula”. *Meridiano 47*, no. 52/53, 2004.

SARAIVA, M. G. “Brasil e Argentina: Política Externa para a América Latina em Tempos Recentes”. *Cena Internacional*, ano 7, no. 2, 2005.

SATO, E. “A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 43 no. 1, 2000.

SATO, E. “As eleições presidenciais de 2002 e a política externa”. *Carta Internacional*. São Paulo, ano X, no. 115, 2002.

SATO, E. “Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais do século XXI”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 46, no. 1, 2003.

SERNARCLENS, Pierre de, “Regime theory and the study of international organizations”, *International Social Science Journal*, no. 138, 1993, pp. 453-162.

SILVA, L. I. L. da. Discurso proferido por ocasião da Sessão de Posse no Congresso Nacional, 01/01/2003. Fonte: www.mre.gov.br

SILVA, L. I. L. da. Discurso proferido no Conselho de Relações Internacionais (Council on Foreign Relations), 25/09/2003. Fonte: www.mre.gov.br

SILVA, L. I. L. da. Entrevista coletiva do Presidente da República a emissoras de rádio, 02/10/2003. Fonte: www.mre.gov.br

SILVA, L. I. L. da. Discurso proferido na Sessão Inaugural do Encontro Parlamentar sobre a ALCA – O Papel dos Legisladores na ALCA, 20/10/2003. Fonte: www.mre.gov.br

SILVA, L. I. L. da. “Política externa Brasileira no Século XXI e o Papel da Parceria Estratégica Sino-Brasileira”. Conferência do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva na Universidade de Pequim. 25/05/2004. Fonte: www.mre.gov.br

SILVA, L. I. L. da. Discurso proferido no Seminário “Brazil meets markets”, 23/06/2004. Fonte: www.mre.gov.br

SILVA, L. I. L. da. Discurso de posse do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Cerimônia de Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional, 01/01/2007. Fonte: www.mre.gov.br

SOUTO MAIOR, L. A P. “Dois anos de ‘presença soberana’: uma reflexão sobre a política externa do governo Lula”. *Cena Internacional*. Brasília, ano 6, número 2, dez. 2004.

STOESSINGER, John. *O poder das nações. A política internacional de nosso tempo*. São Paulo: Cultrix, 1978.

THE ECONOMIST, “Brazil’s foreign policy: A giant stirs”. *The Economist*, 11/06/2004.

THÉRET, B. “As instituições entre as estruturas e as ações”. *Lua Nova*, no. 58, 2003.

TREVISAN, C. “Amorim defende financiamentos e diz que integração é boa para o Brasil”. *Folha de S. Paulo*, 14/08/2005. Entrevista com o Ministro Celso Amorim.

VIOLA, E. e LEIS, H. “O fortalecimento do sistema unipolar”. *Carta Internacional*. São Paulo, ano X, no. 115, 2002.

VIOLA, E. e PIO, C. “Doutrinarismo e Realismo na Percepção do Interesse Nacional: Política Macro-econômica, Segurança e ALCA na Relação Brasil - Estados Unidos”. *Cena Internacional*, ano 5, no. 3, 2003.