

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS ANOS
NOVENTA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política sob orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por Sandra Aparecida Cardozo em 27/02/2002 e orientada pelo Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

BANCA

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (orientador)



Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Proa. Dra. Suzeley Kalil Mathias



Campinas, 2002

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

UNIDADE BC
Nº CHAMADA T/UNICAMP
C179p
V EX
TOMBO BC/ 50244
PROC 16-837/102
C DX
PREÇO R\$ 11,00
DATA 31/10/102
Nº CPD

CM00171170-7

BIB ID 249902

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

C179p

Cardozo, Sandra Aparecida

Política externa brasileira nos anos noventa / Sandra
Aparecida Cardozo - Campinas, SP : [s.n.], 2002.

Orientador: Shiguenoli Miyamoto.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de
Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Política internacional. 2. Relações internacionais. 3. Brasil
– Relações exteriores. I. Miyamoto, Shiguenoli. II. Universidade
Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
III. Título.

RESUMO

Este trabalho visa analisar a política externa brasileira nos anos noventa. O objetivo é realçar as mudanças ocorridas nas linhas-mestras que direcionam a política externa a partir do Governo Collor de Mello e a sua continuidade com o Governo Fernando Henrique Cardoso.

Para o encaminhamento desta análise coloca-se uma exposição das principais correntes teóricas da área de relações internacionais: realismo, neo-realismo, globalismo, interdependência assimétrica, regimes internacionais e institucionalismo. Torna-se necessário, assim como a discussão teórica, a análise do sistema internacional, com destaque à estruturação do período da bipolaridade e as transformações que levaram à queda do leste europeu.

O relacionamento externo do país, portanto, sofre influência do quadro internacional e, nesta perspectiva, a política externa brasileira assume no Governo Collor o caminho da *modernização* e no Governo Fernando Henrique Cardoso da inserção na *globalização*.

61056200

ABSTRACT

This study analyses the Brazilian external politic during the 1990s. The purpose is to enhance the main changes observed in the external politic of Fernando Collor's Government and its continuity with Fernando Henrique Cardoso' Government.

The analysis of this period is made by the explanation of main theories in international relations: realism, neorealism, globalism, asymmetric interdependence , international regimes and institutionalism. It's necessary, too, the analysis of the international system with distinction to the structure of and the changes that toke to fall of East Europe.

The international setting influences the external relationship of Brazil and, then, the Brazilian external politic takes the *modernization* way in the Collor's Government and the insertion on *globalization* in the Cardoso' Government.

AGRADECIMENTOS

A finalização deste trabalho simboliza a concretização de um processo interno percorrido por mim, um caminho inicialmente obscuro, com percalços, mas motivado pela possibilidade da descoberta, da mudança e da maturidade. Por isso foi necessário o tempo, elemento essencial quando se busca a solidez e quando se percebe que tudo pode ser transformado, inclusive a solidez.

Neste processo também se enquadra o amadurecimento intelectual, que teve seu começo nesta Universidade, no curso de graduação em Ciências Sociais e seu prosseguimento no mestrado em Ciência Política. Por isso agradeço inicialmente esta instituição, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP -, com todo seus recursos e apoio institucionais, assim como o Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH.

Num momento de pensar e repensar a dissertação, como no exame de qualificação, agradeço aos professores Racheal Menegello e Valeriano Mendes Ferreira Costa, pela leitura atenta e minuciosa e pelas recomendações indicadas, que foram preciosamente reconsideradas e incorporadas, por mim, no decorrer da redação.

Com especial atenção, destaco meu agradecimento ao Professor Dr. Shiguenoli Miyamoto, a quem cultivo enorme carinho e me acompanha desde o período de graduação, quando o conhecimento e a pesquisa me colocaram neste caminho e me levaram, inicialmente, à iniciação científica. No mestrado este apoio foi reforçado, juntamente com o respeito e confiança dados por ele, meu mestre e amigo: Shiguenoli Miyamoto.

Agradeço toda a turma do programa de mestrado em Ciência Política, de 1997, com a qual convivi durante um curto período de tempo com grande valor. Da mesma forma agradeço aos meus amigos que desde a graduação estão presentes, por isso são eternos: Patrícia, Gilberto, Glaucia, Wagner, Beatriz, Fábila, Carlos, Ana Claudia, entre outros grandes amigos. Destaco especial atenção ao meu cunhado Luís André.

Por fim, agradeço e dedico esta dissertação a minha família, preciosa e iluminada, que compartilhou todas as etapas deste processo. Por eles expresso meu eterno amor. Aos meus pais Bejamin e Araci e minhas irmãs Silmara e Soraia: obrigada.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
PRIMEIRA PARTE	
CAPÍTULO I:	
TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA	17
Introdução	17
I.1. O Realismo e sua contraposição ao Idealismo	18
I.2. O aprimoramento teórico do Realismo: o Neo-realismo	25
I.3. O Globalismo e a volta de teorias fundamentadas no liberalismo	33
I.4. Interdependência Assimétrica, Regimes Internacionais e Institucionalismo Neoliberal ..	37
I.4.1. Interdependência Assimétrica	37
I.4.2. Regimes Internacionais	41
I.4.3. Institucionalismo	43
I.5. Elementos necessários para a análise da política externa brasileira.	48
CAPÍTULO II:	
SISTEMA INTERNACIONAL: CONFIGURAÇÕES E ALTERAÇÕES NAS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XX	55
Introdução	55
II.1. O período da bipolaridade	59
II.2. O ordenamento do sistema internacional nos anos setenta	63
II.2.1. O sistema internacional e a busca da autonomia fora da órbita Leste/Oeste	66
II.2.2. Fatores econômicos da década de 1970:	70
II.3. O período da década de 1980	74
II.4. Os anos noventa	79
II.4.1. Globalização	81
SEGUNDA PARTE	
CAPÍTULO III:	
DIRETRIZES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: GOVERNO SARNEY E SEUS ANTECESSORES	95
III.1 Política externa brasileira: período militar e seus antecedentes	95
III.2 – Política externa brasileira do Governo Sarney	103
CAPÍTULO IV:	
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO INÍCIO DA DÉCADA DE 1990: GOVERNOS FERNANDO COLLOR DE MELLO E ITAMAR FRANCO	103

Introdução	113
IV.1. Economia e comércio internacional:.....	116
IV.1.1. Plano Collor	108
IV.1.2. Privatização	118
IV.1.3. Política Industrial	120
IV.2. Propriedade Intelectual.....	120
IV. 3. GATT.....	122
IV.4. Mercosul (Mercado Comum do Cone Sul)	124
IV.5. Meio Ambiente.....	125
IV.6.Tecnologia Sensível e não proliferação	128
IV.7. Direitos Humanos	131
IV.8. Governo Itamar Franco	134
 CAPÍTULO V:	
POLÍTICA EXTERNA NO PRIMEIRO MANDATO DO PRESIDENTE FERNANDO	
HENRIQUE CARDOSO (1995-1998).....	143
IV. 1. Economia e comércio internacional.....	144
V. 1. 1. Globalização	145
V.1.2. Estabilidade e Plano Real	151
V.1.3. Privatizações.....	154
V.1.4. O papel da economia nas relações internacionais.....	155
V. 2. Propriedade Intelectual.....	157
V. 3. OMC (Organização Mundial do Comércio)	159
V. 4. Mercosul.....	164
V.4.1. Integração Econômica.....	164
V. 4. 2. A ampliação do Mercosul e questões políticas	165
V.5. Meio Ambiente	171
V. 6.Tecnologia Sensível e não-proliferação	172
V. 7.Direitos Humanos	174
 CONCLUSÃO	 177
BIBLIOGRAFIA	185

INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria simbolizou, nos últimos anos da década de oitenta, a desestruturação da ordem internacional edificada sobre a bipolaridade do poder, em que o conflito entre os Estados passava pelo crivo ideológico e o aspecto estratégico-militar era o respaldo das grandes potências para a conformação do sistema internacional. O denominado mundo bipolarizado não somente consolidou os pilares da política mundial durante um período de mais de quarenta anos, como também constituiu o foco que conduziu grande parte dos recursos teóricos de análise das relações internacionais.

Contudo, a demarcação da fase da Guerra Fria não caracteriza um período estático, nos padrões de relacionamento entre os Estados durante todo esse espaço de tempo, pois a dinamicidade é inerente tanto ao aspecto político quanto ao próprio capitalismo, engendrando o sistema. Dessa forma, o âmbito da política mundial foi cenário de movimentos que convergiram para o esfacelamento do comunismo do Leste Europeu e ao desmembramento da antiga União Soviética como agregado político, com a perda de *status* desta como potência polarizante do sistema. As consequências decorrentes da desestruturação da URSS e as modificações no Leste Europeu alcançaram um alto grau de repercussão para seus próprios membros, tanto no que diz respeito aos conflitos nacionalistas quanto aos desmembramentos de repúblicas, tendo na dramática fragmentação da antiga Iugoslávia seu melhor exemplo. Concomitantemente, essas ex-repúblicas socialistas restabeleceram-se como economias de mercado.

Tal visão panorâmica objetiva, num primeiro momento, elucidar alguns fatores que se constituíram num marco referencial no estudo de política internacional na década de 1990, uma vez que a lógica do relacionamento entre as grandes potências e os atributos do poder mundial passaram por transformações. Neste contexto, os Estados Unidos conservam-se como grande potência ancorada no poderio econômico, junto a outros países bem sucedidos no sistema capitalista, aliados aos recursos estratégico-militares. A Rússia, por outro lado, retrai-se para seus problemas internos e o poder militar não permanece

como condutor de sua política internacional, desvalorizando, assim, seu poder de barganha e de indutor no sistema mundial.

O destaque à mobilização das potências da era da Guerra Fria - sustentadoras da bipolaridade -, ao findar desse período, opera como recurso metodológico, como elemento relevante, visto que as rupturas do sistema foram culminantes de um processo - a *détente* - e não de uma mudança mecânica. Essa visão macroestrutural permite entrever, além da posição das grandes potências, o condicionamento dos demais países que constituem o sistema, qualificados como desenvolvidos ou em desenvolvimento, centrais ou periféricos, uma vez que buscam interagir no âmbito internacional, à medida que encontram canais políticos para fazer valer seus interesses.

A realidade emergente revela a complexidade dos aspectos que a compõe, uma vez que a base do conflito ultrapassa a base ideológica e se encontra cada vez mais residente no escopo econômico. No entanto, o relacionamento entre Estados-nações não se esgota entre as esferas ideológicas e econômicas, visto que os conflitos também envolvem o aspecto cultural, definido por Huntington¹ como *Choque das Civilizações*. Nessa perspectiva, as civilizações não-ocidentais transformam-se de objeto de colonizações ocidentais a agentes e sujeitos da História, juntamente com o Ocidente.

No funcionamento do sistema internacional de polaridades definidas, os países não-hegemônicos se articulavam multilateralmente para reivindicar seus interesses numa agenda diplomática internacional. Seus esforços eram em função de uma democratização dos processos decisórios internacionais, da autonomia diplomática, na distinção Norte/Sul, no movimento do Grupo 77, e da reivindicação dos países do Terceiro Mundo.

A política externa do Brasil, durante a Guerra Fria, não seguiu uma conduta padronizada. Houve variações em decorrência dos próprios governantes e em função da percepção de melhores ganhos políticos no sistema internacional. O Brasil tanto teve uma política de alinhamento explícito com os EUA, como por exemplo nos governos de Eurico Gaspar Dutra e Castelo Branco, como também teve iniciativas de uma política externa independente como nos governos Jânio Quadros e João Goulart. A autonomia diplomática também foi uma busca através do pragmatismo responsável de Geisel.

¹ Cf. Samuel P. HUNTINGTON - Choque de Civilizações, *Política Externa*, vol. 2, nº 4, março 1994.

No Brasil, os anos oitenta foram marcados pelo fim do padrão de desenvolvimento vigente nas décadas anteriores - conhecido como nacional-desenvolvimentismo - influenciado pela crise da dívida externa decorrente das instabilidades econômicas internacionais. Concomitantemente, o país transitava do regime autoritário para uma abertura democrática. Nessa década a política externa seguia os mesmos preceitos do *Pragmatismo Responsável* constituídos no período Geisel, no entanto, já não surtia o mesmo efeito, uma vez que muitos conceitos, tais como a industrialização pela substituição de importações, protecionismo de mercado, elevadas taxas tarifárias de importações que objetivavam a promoção de interesses comerciais e a abertura de novos mercados, além da identificação com os países do Terceiro Mundo, vinham sendo desativados com a deterioração da bipolaridade.

A política externa brasileira foi construída com uma proposta de estruturação de identidade nacional, na era bipolar, sob o funcionamento do paradigma do sistema internacional, obedecendo à lógica das relações entre as superpotências, EUA e URSS. Não necessariamente a postura do Brasil no âmbito externo foi partidária da bipolaridade instituída com a Guerra Fria. Os conceitos de neutralidade face aos blocos polarizantes e a proposta de construção de uma Nova Ordem Econômica Mundial já não condiziam com a conformação do sistema emergente no final dos anos oitenta. Na configuração internacional que se estabelece a partir de então os países com maior relevância conduzem o sistema constituído por relações assimétricas de poder. O ponto diferencial em relação ao contexto anterior revela a perda de espaço, no âmbito das organizações internacionais, das propostas dos países do Terceiro Mundo e, nesse sentido, do Brasil. Algumas mudanças profundas na concepção da política externa brasileira começaram então a emergir, quando pressões externas levaram o país a conceber de forma diferente a natureza da dinâmica internacional, após anos de resistência.²

Embora os movimentos de mudança do ambiente internacional tenham sido iniciados em meados dos anos oitenta e acelerados em 1989 - simbolizado pela queda do Muro de Berlim -, a política internacional dos anos 90 não muda de natureza, uma vez que

² Esta temática foi desenvolvida por Ricardo U. SENNES na dissertação de mestrado *As Mudanças da Política Externa Brasileira na década de 1980: Uma Potência Média Recém Industrializada*, USP, maio de 1996.

é mantido o caráter anárquico, a hierarquia das potências, o sobressalto das relações hegemônicas, os conflitos de interesses, todos sob a égide das estruturas capitalistas de dominação. Muda-se, no entanto, o caminho para novas regras e princípios de conduta.³

Superada a bipolaridade, alguns reflexões mostram-se necessárias, tais como: a expressão de poder manifestando-se através de novos mecanismos; o comportamento dos países influentes no sistema; a nova abordagem de temas globais (direitos humanos, segurança, meio-ambiente, entre outros) e sua repercussão no posicionamento dos Estados; o redirecionamento do tema de segurança pelas potências num mundo com alto grau de interdependência econômica.

A partir dessas observações, coloca-se uma questão mais ampla. Trata-se de analisar como o Brasil apreende a lógica das relações internacionais na década de 1990, projetando esta percepção para a construção de uma conduta de política externa mais favorável à sua inserção. Assim, a partir de tais observações, o propósito desta dissertação focaliza-se na análise das opções da política externa brasileira pós-Guerra Fria, paralelamente às tendências da configuração do sistema internacional. O período será referente aos governos Fernando Collor de Mello/Itamar Franco e o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1990-1998)

Para tal encaminhamento a estrutura da dissertação divide-se em duas partes. A primeira subdivide-se em dois capítulos que tratam das fundamentações teóricas e da configuração do sistema internacional, respectivamente. A segunda parte congrega o tema da política externa brasileira na forma de três capítulos: o primeiro retrata a política externa do Governo Sarney e as características gerais de seus predecessores, o segundo capítulo detém-se com o período dos Governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, o terceiro capítulo completa o período em questão focalizando-se nos aspectos da política externa do primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso.

O primeiro capítulo apresenta uma fundamentação teórica com o objetivo de substanciar a análise das questões relativas à política internacional. Parte-se da elaboração teórica reconhecidamente como realismo e sua ênfase nos aspectos relativos ao poder que

³ Cf. observações de Amado L. CERVO - O final do século XX: dificuldades para a construção de uma ordem global, in *Relações Internacionais contemporâneas de 1815 a nossos dias - Da construção do mundo liberal à globalização*, organizada por José Sombra SARAIVA, Brasília: Paralelo 15 editores; 1997.

envolvem os Estados no sistema internacional. Este capítulo prossegue destacando várias vertentes teóricas tais como o neo-realismo, globalismo e o institucionalismo, além de agregar conceitos como regimes internacionais e interdependência assimétrica. Este caminho objetiva consubstanciar o enquadramento teórico possível para a análise da política externa brasileira no período proposto nesta dissertação.

O segundo capítulo completa a primeira parte visto que elucida os principais acontecimentos das últimas três décadas do século XX e que levam à configuração do sistema internacional da década de 1990. Torna-se necessário portanto conceituar o que subentende-se por sistema internacional e quais suas possíveis conformações, tais como bipolar e multipolar. Assim, da mesma forma, torna-se imprescindível estabelecer as características que definiram o sistema internacional da Guerra Fria e as conseqüentes transformações desta ordem internacional. A década de 1970 ganha destaque uma vez que encontram-se neste período alterações na economia mundial que estão na base do que passa a ser chamado *globalização*, que também requer um destaque, neste capítulo, uma vez que encontra-se presente em discursos governamentais sobre a ordem internacional, como nos discursos de Fernando Henrique Cardoso.

Os capítulos procedentes, que compõem a segunda parte, se detêm especificamente na política externa brasileira. No entanto esta política ganha conotação em função do sistema internacional no qual está inserida, justificando o conteúdo desenvolvido no capítulo segundo. Dessa forma, o capítulo terceiro estabelece, em termos genéricos, o perfil da política externa brasileira durante os governos que antecederam ao Governo Sarney, assim como elucida as diretrizes da política externa brasileira deste Governo, que mantém a perspectiva de desenvolvimento nacional característica de seus antecessores, com seus ajustes e desajustes em função de um sistema internacional em transformação.

O capítulo quarto trata dos Governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco e do redirecionamento da política externa brasileira a partir do Governo Collor de Mello, que imprime em seu discurso o termo de *modernização* no qual acredita ser necessário a inserção do Brasil. Em termos metodológicos elege-se alguns eixos temáticos – economia e comércio internacional, propriedade intelectual, o Brasil no GATT, Mercosul, Meio

Ambiente, Tecnologia Sensível e Não-Proliferação, Direitos Humanos – formando as diretrizes seguidas pelo governo em questão.

O capítulo cinco engloba o primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso e segue os mesmos eixos temáticos estabelecidos no capítulo anterior, permitindo assim perceber as similaridades deste Governo, em termos de política externa, com o Governo Collor de Mello, não eliminando, contudo, a especificidade de cada Governo. Perceber as diferenças de ambos com os Governos que antecedem Collor de Mello, enquadra-se no objetivo deste capítulo, considerando um contexto internacional modificado. No Governo FHC o termo *globalização* assume o papel do termo *modernização* usado por Collor de Mello.

PRIMEIRA PARTE

CAPÍTULO I

TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA

Introdução

Abordar teoricamente um objeto de estudo é necessário quando se busca uma explicação que vai além das noções imediatistas. A elaboração de teorias ocorre, também, quando se inscrevem questionamentos sobre elementos específicos que requerem reflexões para que se chegue a possíveis respostas. Este, portanto, é o princípio da caracterização do que se denomina científico. Assim, caminha a ciência política na elaboração teórica e, mais especificamente, a área de relações internacionais. Esta volta-se para questões, em termos gerais, que envolvam a interação dos Estados na configuração de um determinado sistema internacional e as teorias, portanto, resultam destes questionamentos.

O capítulo adiante tem como objetivo desenvolver as principais correntes teóricas da área de relações internacionais, elegendo os elementos que convergem para o entendimento da atual configuração das relações internacionais e que contribuem para inserir a análise da política externa brasileira neste arcabouço. São apresentadas, portanto, teorias que num diálogo interno vão se refutando e complementando. Inicia-se com o realismo e sua contraposição ao idealismo, salta-se para o neo-realismo e o globalismo, para adentrar-se nas elaborações sobre a interdependência, regimes internacionais e o institucionalismo. Este último, ao dar ênfase na cooperação e institucionalização, não despreza o conflito como fator inerente aos relacionamentos dos Estados.

1.1. O Realismo e sua contraposição ao Idealismo

No início do século XX não havia um estudo sistematizado das questões internacionais, com caráter específico de uma área de conhecimento com teorias próprias. O conflito extremo concretizado em forma de guerra era visto como negócios de soldados, enquanto que a política internacional era negócios de diplomatas⁴. O impacto da Primeira Guerra Mundial propiciou pensar as relações interestatais como um objeto a ser investigado, dando início, então, à ciência da política internacional. Estas observações são de Carr⁵ e o elemento fundamental destacado em seu clássico trabalho *Vinte Anos de Crise: 1919-1939* é o caráter utópico dessa ciência incipiente, em que o desejo prevalece sobre o pensamento e as generalizações são efetuadas através de observações sem uma análise crítica pertinente aos fatos reais⁶. Assim, o caráter utópico revela-se na medida em que a teoria política torna-se uma norma e a prática ajusta-se a ela.

As teorias com uma base racionalista tiveram sucesso no século XIX. Assim o *laissez-faire* criado por Adam Smith, além de estar na base da expansão comercial da Inglaterra, disseminou a doutrina da "harmonia de interesses". Da mesma forma, o campo da política internacional durante o período entre guerras foi pensado através do resgate das teorias racionalistas do século XIX. A Liga das Nações, organismo internacional destinado a promover a paz e a solução de conflitos, criado em 1920, foi a mais importante instituição provinda do intelectualismo desse período, na tentativa de construir um mecanismo na ordem internacional sob uma racional padronização dos problemas políticos internacionais. No entanto, o mundo da razão abstrata não coincide com o da realidade política.

"O protocolo era o 'sistema'. Tal presunção só poderia provocar a justa punição. Uma vez que se começou a acreditar, nos círculos da Liga, que a salvação podia ser encontrada num perfeito fichário, que o fluxo desordenado da política internacional podia ser canalizado num

⁴ Raymond ARON. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979.

⁵ Edward Hallett CARR. *Vinte Anos de Crise 1919-1939*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

⁶ Na visão de CARR, ao reivindicar um caráter mais prático para a ciência da política internacional, não despreza o fato de que a ciência política tem que ter um pouco de utopia, assim como a utopia tem que nascer da realidade.

*conjunto de fórmulas abstratas, de lógica inexpugnável, inspiradas nas doutrinas da democracia liberal do século dezanove, o fim da Liga, como o instrumento político efetivo, estava à vista*⁷.

A tentativa de construir um mundo de paz estava na base da doutrina, que passou a ser conhecida como idealista, seguindo o pressuposto de harmonia de interesses, porém, o que é almejado por uma nação não pode ser considerado igualmente verdade para todas as nações, visto que o que é de interesse para nações hegemônicas não necessariamente é para os demais países. Grande parte da crítica ao idealismo encontra-se neste aspecto utópico que não se efetiva na realidade.

Para Woodrow Wilson, partidário da Liga das Nações, o livre comércio traria paz, assim como a idéia de organização internacional para promover o mesmo objetivo. Portanto, no período entre as duas guerras mundiais, a emergência das relações internacionais, como campo acadêmico, foi fundamentada na idéia de 'harmonia de interesses' associada a uma crença de que instituições internacionais livrariam o mundo das consequências desastrosas da guerra.

A comprovação empírica da não ocorrência de um equilíbrio de interesses, que seria igualmente favorável a todos, foi evidenciada através da Segunda Guerra Mundial. O ponto marcante que colocou abaixo a teoria idealista, além da tentativa de subordinar a realidade política aos postulados teóricos - como apontado por Carr -, foi a subestimação do conflito como aspecto inerente às relações entre nações e à própria política. Por outro lado, o realismo surgiu como corrente teórica, contrapondo-se ao idealismo por focalizar suas análises nos reais acontecimentos e não tratar a política internacional como algo que ainda poderia acontecer.

O ambiente político mundial passa, assim, a ser analisado através do abalo da Segunda Guerra e teorizado a partir da nova configuração do sistema internacional que resultou na Guerra Fria. O realismo aparece como paradigma dominante e a obra-mestra que apresenta os conceitos fundamentais é *Politics Among Nations* de Hans Morgenthau lançada em 1948⁸. O domínio do realismo, principalmente nos anos cinquenta e sessenta,

⁷ Edward Hallett CARR. *Vinte Anos de Crise 1919-1939*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 42.

⁸ Cf. Hans J. MORGENTHAU. *Politics among nations*. 6ª edição, Book-mart Press, 1985. Observação: Nas citações referentes aos livros editados em outras línguas que não sejam a língua portuguesa, as traduções foram feitas pela autora da dissertação.

está relacionado com a dinâmica bipolar do equilíbrio do poder mundial e com o destaque dos Estados Unidos como grande potência mundial, visto que esta concepção teórica é eminentemente norte-americana e resulta dos esforços teóricos de os *scholars* analisarem e justificarem o papel deste país no sistema internacional.

O destaque do realismo, como campo teórico de análise pós-Segunda Guerra Mundial, ocorre em função de ter como pressuposto básico a identificação de pólos de poder e privilegiar as questões de segurança. Ao contrário das idéias utópicas do período entre guerras, o realismo admite que não há uma harmonia de interesses entre as nações. Assim, o direito e as organizações internacionais não são capazes de transformar o sistema internacional. Contrariamente, o que caracteriza as relações entre Estados, para a corrente realista, são os objetivos nacionais marcados pelo conflito, podendo chegar à guerra. De forma esquemática, Dougherty e Pfaltzgraff elucidam os elementos básicos do realismo:

*"1) os Estados-nações em um sistema 'centrado nos Estados', são os agentes-chave; 2) a política interna pode separar-se claramente da política exterior; 3) a política internacional é uma luta pelo poder em um meio anárquico; 4) há graduações de capacidades entre os Estados-nações - grandes potências e Estados menores - em um sistema internacional descentralizado de estados que possuem igualdade legal ou soberanias"*⁹.

A relevância para o entendimento do realismo não está estritamente vinculada à análise do mundo bipolar. Porém muitos de seus conceitos, como o caráter conflitivo do sistema internacional e os Estados como unidades autônomas que compõem este sistema, foram mantidos no revigoramento desses princípios através do neo-realismo nos anos setenta e oitenta. Outras vertentes teóricas também foram construídas incluindo os conceitos realistas. Dessa forma, o termo usado por Keohane, denominado *dupla dialética*, ajuda a caracterizar este movimento teórico *"entre o conhecimento convencional e a prática contemporânea; entre a reivindicação da novidade e da análise crítica testando essa reivindicação"*¹⁰.

⁹ Cf. James E. DOUGHERTY & Robert L. PFALTZGRAFF. *Teorias en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latino Americano, 1993, p. 91.

¹⁰ Cf. observações de Robert O. KEOHANE, *Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War*, in *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate*, organizado por David A. BALDWIN; New York, Columbia University Press, 1993.

A teoria realista fundamenta-se nos postulados da filosofia política que buscam na natureza do homem o desenrolar das atitudes na sociedade, assim como fez Hobbes ao descrever o estado de natureza e o estado de anarquia. Morgenthau, segue essa linha de pensamento, visto que considera a política internacional como reflexo da natureza humana, em que o conflito é inerente ao homem e este está inserido em um mundo anárquico. O realismo acredita, portanto, que a política, tanto como a sociedade, em geral, são governadas por leis objetivas originadas na natureza humana e projeta esta perspectiva para a política internacional. Na concepção desse autor, o realismo ganhou este nome por concentrar-se na natureza humana como atualmente é e no processo histórico que assume lugar atualmente¹¹.

Nesse sentido, o realismo revela-se contra os pressupostos do liberalismo e o seu iludido mundo projetado fora da realidade, ou seja, para os realistas:

*"as premissas para a ação só podem ser estabelecidas pelo reconhecimento das forças que determinam a realidade política, e não por postulados ideais e razões abstratas"*¹².

Coube ao realismo, como teoria, descobrir os fatos da política e dar os significados através da razão. Nesse sentido, é necessário empregar dados históricos para examinar os atos políticos e suas consequências. A política externa poderia ser entendida racionalmente somente através do exame de atos realizados e de visíveis consequências desses atos. Nesse sentido, para Morgenthau, as experiências das políticas externas nunca podem ser completamente arquivadas, e *"somente uma política externa racional minimiza riscos e maximiza benefícios e, portanto, ambos obedecem os preceitos moral de prudência e o requerimento político de sucesso"*¹³.

Outro elemento fundamental, tanto para Morgenthau quanto para todo campo teórico do realismo, é o conceito de *interesse definido em termos de poder*, evidenciando que, no campo da política internacional Estados agem em termos da luta pelo poder. Assim, *"a idéia de interesse é realmente da essência da política e não é afetado pela hora e pelo lugar.(...) Já a espécie de interesse, determinando ação política em um período da história,*

¹¹ Cf. Hans J. MORGENTHAU, op. cit. p. 4.

¹² Cf. citação em Tullo VIGEVANI. *O Contencioso Brasil x Estados Unidos da Informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo, Edusp, Editora Alfa Omega, 1995, p.32.

¹³ Ver Hans J. MORGENTHAU, op. cit. p. 10.

depende do contexto político e cultural dentro do qual a política externa é formulada"¹⁴. Em primeiro plano, o interesse maior de cada Estado é garantir sua sobrevivência, defendendo-se de outros Estados, uma vez que a prioridade do interesse nacional é garantir a própria sobrevivência.

Se por um lado, a análise de Morgenthau é arquitetada sobre o elemento básico de poder e este é sempre um objetivo imediato, uma vez que política internacional, como todas esferas da política, fundamenta-se na luta pelo poder, por outro lado, uma observação é essencial, visto que nem todas as relações realizadas entre as nações têm natureza política. Existem outras espécies de relações tais como econômicas, humanitárias e culturais. Ainda para Morgenthau, nem todas as nações estão todo o tempo na mesma extensão de envolvimento nas políticas internacionais.

Raymond Aron, no contexto da Guerra Fria, ao construir sua obra *Paz e Guerra entre Nações*¹⁵ na década de 1960, também a insere na vertente realista de análise da política internacional. Assim como Morgenthau, Aron trabalha com dois elementos fundamentais para as relações internacionais: o Estado-nação como unidade soberana, que age através de seus interesses nos relacionamentos de âmbito mundial e regional, e a política de poder.

Num sentido geral, para Aron, [poder ou potência] equivale à capacidade de fazer, produzir ou destruir. Poder, portanto, no campo das relações internacionais, *"é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais"*¹⁶, enquanto que potência refere-se à capacidade da unidade política de impor sua vontade (*potência ofensiva*) ou resistir à vontade de outra unidade política (*potência defensiva*). Considerando que Estados soberanos pretendem determinar livremente sua conduta, a política internacional será marcada por constantes contrastes de vontades, uma vez que não há um árbitro superior regendo estas unidades. Nesse sentido, sempre haverá um choque de intenções, quando a ação de uma unidade política afetar outra.

As relações internacionais, no enfoque realista, mais precisamente na definição de Raymond Aron, abrangem o relacionamento entre unidades políticas. No mundo

¹⁴ Ibidem, pp. 10 e 12.

¹⁵ Raymond ARON. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

¹⁶ Ibidem, p. 79.

contemporâneo, as relações internacionais assumem a forma de relações interestatais, ou seja, os Estados são as unidades políticas representadas no mundo externo pelo soldado e pelo diplomata. Percebe-se, portanto, que a guerra é uma variável constante para Aron, uma vez que reconhece que esta pertence ao domínio da existência social e a esfera onde se desenvolve é a política. Nesse sentido, Estados são centros de poder armados.

Outro aspecto determinante da análise realista é colocar em esferas diferentes a política externa e a política interna. A política externa atua em um meio independente de leis e qualquer arbítrio, sempre considerando a possibilidade de guerra. Neste sentido, Aron, na mais explícita vertente realista, elabora sua análise a partir da perspectiva que:

"Os Estados que reconhecem mutuamente sua soberania e igualdade, por definição, não tem autoridade uns sobre os outros. Os governantes que dirigem a administração pública, o exército e a polícia, ocupam a posição mais elevada de uma hierarquia legal (...) A potência no cenário internacional difere da potência no cenário interno de cada país: não tem a mesma envergadura, não emprega os mesmos meios, não se exerce sobre o mesmo terreno".¹⁷

Os elementos mencionados fazem parte da construção de uma teoria formal, reconhecidamente realista, elaborada inicialmente para possibilitar a análise de uma conjuntura, denominada Guerra Fria. Este período da história foi caracterizado por sua singularidade em função da extensão mundial do campo diplomático e da presença de armas nucleares, permitindo que a coordenação entre diplomacia e estratégia tomassem um formato específico, no período bipolar, em decorrência da ampliação das técnicas de combate.

O aspecto valioso da argumentação de Aron aplica-se estritamente ao mundo bipolar, principalmente para os primeiros vinte anos da Guerra Fria - período rígido - em que o aspecto militar de cada país simbolizava o maior elemento de poder. No entanto, analisar a política internacional dos anos noventa, sob essa ótica torna-se estruturalmente impossível, uma vez que não estamos mais vivendo sob a égide do conflito militar/ideológico das grandes potências, EUA e URSS. Nesse sentido, considera-se, na presente análise, a dinâmica da existência social através de uma perspectiva histórica em movimento, possibilitando, então, 'a política mundial, adquirir novas formas.

¹⁷ Ibidem, p. 83.

Em 1979, em prefácio à edição brasileira, Aron ainda considera possível a aplicação de seus conceitos e métodos, elaborados nos anos sessenta, uma vez que a política mundial, até então, encontrava-se no período da Guerra Fria e o caráter conflitivo era predominante. Contudo, reconheceu que o mundo enquadrava-se em uma complexidade maior, e a estrutura *simples* da Guerra Fria fora substituída por um mundo pouco nítido. No contexto do final dos anos setenta, à diplomacia não interessava somente o número de homens armados que cada país comportava. Outros elementos ganharam maior destaque no campo diplomático, tais como as dimensões culturais, científicas, de comércio e de informação, simbolizando uma diplomacia total. O autor também adverte para a questão econômica, reconhecendo, portanto, o surgimento de um mercado mundial desvinculado de um império. Dessa forma, ele argumenta que *"a indústria europeia depende do petróleo do Golfo Pérsico. As empresas nacionais ou multinacionais importam dos países de baixos salários componentes indispensáveis para suas máquinas. Nossas relações com os sócios da Comunidade Europeia, com os países produtores de petróleo, a União Soviética e a Europa Oriental dizem respeito antes de mais nada às tropas comerciais, e subsidiariamente ao intercâmbio intelectual e artístico"*¹⁸. Ao lado das relações tradicionais entre os Estados expressas através da diplomacia e da estratégia, Aron reconhece que o campo das relações internacionais amplia-se e engloba relações transnacionais, constituindo, assim, uma sociedade mundial. *"As idéias e as informações atravessam as fronteiras e cruzam o mundo inteiro em minutos: inovações técnicas e os descobrimentos científicos se espalham com rapidez crescente. Nessa sociedade transnacional, nem sempre os Estados ocupam o lugar mais importante"*¹⁹. Através da transposição das idéias de Aron, observa-se uma nítida mudança de enfoque de sua análise, ampliando, assim, as variáveis para o exame da questões internacionais.

Tanto Morghenthau quanto Aron, ao pensarem o mundo pós-guerra, pertencem ao denominado realismo clássico, uma vez que visam à natureza humana como a essência da política. Assim, ao enfatizarem que o ambiente internacional é anárquico (porém não

¹⁸ Ibidem, p. 25.

¹⁹ ARON, op. cit. p. 25. Essas observações encontram-se no prefácio à edição brasileira, em 1979. Nesse momento, o autor trabalhava com a percepção de um relativo declínio do poder norte-americano. Muitas das características, usadas por Aron para descrever o sistema internacional no final dos anos setenta, são abordadas pela literatura das relações internacionais na década de 1990. Nesse sentido, os aspectos de uma sociedade transnacional, assim como papel importante de atores não-estatais, não são fatores recentes da política mundial.

necessariamente caótico), sem uma subordinação a uma autoridade superior, e ao destacarem a questão do auto-interesse, da utilidade da força militar e os cálculos de balança de poder, buscam as raízes em seus predecessores Tucídides, Maquiavel e Hobbes.

I.2. O aprimoramento teórico do Realismo: o Neo-realismo

O Realismo, entretanto, não se esgota com os clássicos, mas sim se restabelece através do neo-realismo. Denominado também como realismo estrutural, o neo-realismo considera, assim como os realistas clássicos, a estrutura do sistema internacional anárquica desvinculada de qualquer autoridade, onde os Estados contam unicamente com suas próprias *capabilities* (capacidade de poder). Essa vertente teórica estabelece uma lógica coerente para a ação dos Estados, onde o mundo político aos quais pertencem faz parte de um meio sistêmico. O poder é, então, o elemento mais importante e necessário numa relação política, uma vez que a estrutura do sistema é definida através da distribuição das *capabilities* estabelecidas pelo poder e interesses dos atores.

O neo-realismo de Waltz tomou forma de realismo estrutural, por determinar que um *“sistema é composto de uma estrutura e de unidades interagindo (...) Formalmente, cada um é igual a todos os outros. Nenhum é intitulado para comandar, nenhum é requerido para obedecer”*.²⁰ A noção de estrutura como um componente amplo permite pensar o sistema como um todo. Assim, as interações pertencem ao nível das unidades e o posicionamento dessas é uma propriedade do sistema. Portanto, o aparato teórico de Waltz tem uma perspectiva sistêmica, visto que a análise das relações internacionais dependerá do possível posicionamento que os Estados terão dentro do sistema internacional.

A estrutura do sistema internacional é definida pelos arranjos de suas partes, porém somente uma mudança dessa disposição regular muda a estrutura. Para Waltz, o *“sistema é*

²⁰ Kenneth N. WALTZ. *Theory of International Politics*. New York, Newbey Award Records, 1979. Ver citações nas páginas 79 e 88.

composto de uma estrutura com suas partes interagindo"²¹. Nesse sentido, estrutura assume uma forma em que as unidades estão justapostas diferenciadamente e combinadas. Sendo assim, seus comportamentos também são distintos e ao interagirem entre si produzem diferentes resultados.

A questão inerente à formulação de Waltz refere-se ao princípio em que as partes estão arranjadas. Para isso, é necessário examinar a estrutura política doméstica para, por conseguinte, estabelecer a distinção entre as expectativas sobre os comportamentos e resultados em domínios internos e externos. O princípio da política doméstica é ordenado hierarquicamente; a relação existente entre as unidades - instituições e agências internas - é de subordinação. *"Atores políticos são diferenciados de acordo com o grau de suas autoridades, e suas distintas funções são especificadas"*²². A estrutura da política doméstica é definida, portanto, de acordo com o princípio que está ordenado, pela especificação de suas funções formalmente diferenciadas em nível das unidades e pela distribuição de *capabilities* através dessas unidades.

Na progressão de sua elaboração teórica, Waltz transfere a questão para o âmbito da política internacional, ou seja, em qual princípio as unidades estão dispostas no sistema. Em decorrência do que estipulou para a política doméstica, analisa o ambiente internacional através dos três termos de definição de estrutura: os princípios que dão ordem ao sistema; o caráter das unidades, ou seja, suas funções; e a distribuição de *capabilities*.

De forma geral, se por um lado políticas domésticas são centralizadas e hierárquicas, onde as relações são coordenadas através de autoridade e obediência, por outro lado, os sistemas internacionais são descentralizados e anárquicos. A partir desse aspecto, a questão problematizada pelo autor consiste em conceber uma ordem sem um ordenador superior, ao passo que questiona como pode haver efeitos organizacionais onde a organização formal é carente. A estrutura internacional, para Waltz, emerge da coexistência dos Estados e a motivação prioritária desses atores é assegurar a própria sobrevivência. Os Estados podem, inclusive, ter o desejo de conquistar o mundo, contudo a sobrevivência é o pré-requisito para futuras pretensões. Os Estados podem alterar seus comportamentos através da interação com outros atores. Seriam esses, então, os elementos constituintes do

²¹ Ibidem, p. 80.

princípio ordenador do sistema, ou seja, a interação das unidades em um mundo ausente de autoridade.

Outra característica referente à definição de estrutura política internacional, como no aspecto interno, são as específicas funções configuradas pelas distintas unidades. No ambiente internacional, estas unidades são os Estados e não há uma diferenciação formal das funções que executam, implicando, assim, numa igualdade no sistema anárquico. Entretanto, a estrutura do sistema internacional varia através da mudança dos princípios de organização em decorrência da variação das *capabilities* das unidades. Para Waltz o poder de cada Estado é estimado comparando as *capabilities* destes dentro do sistema, pois à medida que capacidades de poder são atributos das unidades, a distribuição delas é determinada pelo sistema.

Na ordem do sistema político internacional, como Waltz concebe, a diferenciação ao nível das unidades, ou seja ao nível dos Estados, é assumida, em princípio, pela capacidade maior ou menor de realizar tarefas similares. São essas diferenças que dão forma e variação à estrutura e às expectativas sobre os resultados comportamentais dos Estados produzidas através de suas interações. Os Estados assumem lugares na estrutura de acordo com o poder de cada um, contudo, não são características como ideologia, forma de governo, aspecto pacífico ou bélico das unidades os fatores determinantes, mas sim a capacidade de poder de cada país. As capacidades são atributos das unidades, mas, por outro lado, a distribuição é uma execução particular do sistema. Nas palavras de Waltz:

"Definindo estrutura política internacional nós tomamos por Estados tudo aquilo que tradições, hábitos, objetivos, desejos, e formas de governo que eles podem ter. Nós não perguntamos se Estados são revolucionários ou legítimos, autoritários ou democráticos, ideológico ou pragmático. Nós abstraímos todos os atributos dos Estados, menos suas capabilities. Nem pensando sobre estrutura, nós perguntamos sobre as relações entre Estados - seus sentimentos de amizade e hostilidade, suas trocas diplomáticas, as alianças que eles formam, e a extensão dos contatos e trocas entre eles. Nós perguntamos qual alcance das expectativas que aparecem olhando meramente no tipo da ordem que prevalece entre eles e distribuição de capabilities dentro dessa ordem. Nós abstraímos algumas qualidades particulares dos Estados e todas as suas conexões

²² Ibidem, p. 81.

*concretas. O que emerge é um quadro posicional, uma descrição geral de um ordenamento global de uma sociedade escrita em termos de colocação das unidades ao invés de suas qualidades".*²³

A variação da estrutura não é decorrente do caráter e função das unidades e sim das interações das *capabilities*, portanto a mudança do ator na cena internacional é permitida somente pela variação do sistema. São estes elementos que autorizam Keohane considerar esta teoria como sistêmica, visto que as variações no comportamento das unidade políticas dependem de alterações nas características do sistema²⁴.

No final da década de setenta, quando Waltz concretiza sua teoria de política internacional já havia, através de outras vertentes teóricas, um questionamento sobre a centralidade do Estado como unidades primárias do sistema político internacional. Nesse sentido, as questões emergentes referem-se ao fato de Estados serem incorporados como as unidades do sistema; numa variedade de Estados todos são estipulados como unidades do sistema. Contudo, para este autor, Estados não são os únicos atores na esfera internacional. Estruturas, para Waltz, "*são definidas não por todos os atores que florescem dentro do sistema mas pelos maiores*"²⁵, se os Estados são os maiores atores, a estrutura política internacional é definida em termos destes. Embora os Estados sejam os atores que estruturam o sistema, é importante considerar a natureza transnacional dos movimentos e suas interações, uma vez que determinar Estados como os atores que mantêm a importância central é não desprezar a relevância de outros. O termo Estado-cêntrico forma a estrutura, enquanto os movimentos transnacionais estão entre os processos que estão dentro desta estrutura. Para isso cabe, então, diferenciar estrutura de processo. Definir Estados como unidades é considerá-los como unidades políticas autônomas, portanto soberanas. Contudo, ser soberano não é estar isento de influências externas e ser capaz de obter o que quer; raramente Estados têm conduzido livremente suas vidas. Cada Estado é uma entidade política soberana, por isso são iguais, mas também existem diferenças, visto que há uma variedade no tamanho, na riqueza, no poder e na forma. A categoria que classifica os Estados é determinada pelas tarefas que cabem a eles conduzir, mas diferem nas habilidades para realizarem. Portanto, as diferenças estão nas *capabilities* e não nas funções. Waltz reconhece que o aumento das

²³ Ibidem, p. 99.

²⁴ Cf. análise feita por Robert O. KEOHANE in *International Institutions and State Power*. United States of America: Westview Press, 1989.

²⁵ Kenneth N. WALTZ, op. cit. p. 93.

atividades dos Estados é uma uniforme tendência internacional, isto diz respeito às similaridades de suas funções, porém as distinções entre eles são decorrentes das variedades das *capabilities* para realizar estas inúmeras tarefas.

Assim como os fatores determinantes que marcaram as obras dos ancestrais do realismo, Tucídides, Maquiavel, Hobbes, tanto quanto os realistas, Morghentau e Aron, os elementos de poder, interesses e racionalidade permaneceram com o neo-realismo de Waltz, traduzidos nos aspectos de anarquia internacional, força militar, auto-ajuda, importância nos cálculos de balança de poder. A partir destes pressupostos, Keohane esquematiza uma matriz que abarca três assuntos de onde levantam-se as análises dos que seguem a vertente realista, assim como Waltz o fez: o assunto do Estado-cêntrico (os Estados como atores mais importantes na política mundial), o assunto da racionalidade (o mundo político pode ser analisado a partir dos cálculos que os Estados fazem dos custos dos cursos alternativos para suas ações, mesmo sob condições de incertezas) e o assunto de poder (os Estados agem à procura de poder, ou seja, calculam seus interesses em termos de poder).²⁶

O neo-realismo de Waltz, como exposto, através de sua teoria de base sistêmica concebida pela distribuição de *capabilities* para definir o sistema internacional, é insuficiente para explicar interesses e comportamento de Estados. Por esse motivo os críticos a denominam como estática. Nesse sentido, a concepção de estrutura neo-realista torna-se estreita e limitada, uma vez que somente pode descrever mudanças que resultam da modificação de capacidades relacionadas aos Estados. Se as mudanças relativas às unidades não ocorrerem de uma para outra, há insuficiência para explicar outras variações comportamentais.

Na visão crítica de Vigevani²⁷, o neo-realismo sob uma perspectiva sistêmica anárquica em instância internacional parte do princípio do equilíbrio do sistema; portanto é preciso compreender os pressupostos da tendência ao equilíbrio. A ordem seria imposta ao sistema internacional pelos resultados de uma guerra. Assim essa formulação teórica seria viável num contexto bipolar estático ou relativamente estático. Mas as críticas mais gerais

²⁶Cf. Robert O. KEOHANE. *International Institutions and State Power*. United States of America, Westview Press, 1989.

²⁷ Ver VIGEVA NI, op. cit. pp. 29 - 46.

formuladas ao neo-realismo dirigem-se à sua dificuldade ou impossibilidade de explicar as mudanças. Tanto as teorias políticas como as teorias das relações internacionais estão vinculadas à consciência, à moral e às concepções gerais do ser humano. Assim as áreas de conhecimento são datadas e, neste sentido, deveriam estabelecer não as regras de estruturas mas de mudanças.

Nye²⁸, ao analisar o sistema como um conjunto de interações de unidades tendo comportamentos regulares, e estruturas definidas de acordo com o ordenamento das partes com funções similares e diferentes distribuições de *capabilities* através das unidades, sob a ótica de uma política internacional, acredita, assim como Keohane, que o neo-realismo de Waltz descreve um sistema estável e, no entanto, não clarifica as causas sobre a estabilidade no mundo atual. Parece obscurecer mais do que clarificar novas informações sobre o comportamento de Estados. Waltz exalta as virtudes do crescimento econômico como um caminho para o poder, mas despreza o fato de haver um aumento da interdependência econômica. Ao contrário, para ele, a interdependência estaria em declínio no mundo moderno.

Percebe-se, assim, o estrito alcance da teoria neo-realista de Waltz. Seu foco de análise abarca somente um mundo estruturalmente determinado, desprezando qualquer variação que não diz respeito aos interesses em termos de poder. Simultaneamente, enquanto todo movimento de ação pertence somente aos Estados, a variação de seus comportamentos depende de uma estrutura externa a eles, do sistema internacional. A grande deficiência do neo-realismo reside, portanto, no aspecto de não considerar a interpenetração da política internacional e doméstica.

No revigoramento do realismo, nos anos setenta e oitenta, outros autores tiveram repercussão através de suas obras para as teorias das relações internacionais. Dentre estes, Gilpin²⁹ se destacou. Se por um lado Waltz determinou suas análises a partir do sistema internacional e suas características estruturais, Gilpin faz o caminho oposto: começa a partir dos Estados individuais para explicar a emergência e mudança do sistema internacional. Em sua análise, Gilpin faz uma interpretação da história ocidental como uma interminável

²⁸ Cf. Joseph NYE. Neorealism and Neoliberalism. *World Politics*. Principton University Press, vol. XL, No. 2, January 1988.

²⁹ Cf. Robert GILPIN. *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1981.

seqüência de ciclos. Após uma guerra hegemônica começa um outro ciclo, que abrange crescimento, expansão e declínio. Num novo ciclo o poder é redistribuído determinando uma nova hierarquia de prestígio e os novos Estados terão poder para influenciar o sistema internacional.

Para Gilpin, assim como para toda a teoria realista, a mudança no sistema internacional e, em última instância, a guerra entre os Estados são provenientes de um crescimento desigual de poder entre estes atores. Dessa forma, as mudanças no poder conduzirão às mudanças nas relações entre os Estados, visto que o desequilíbrio restabelece o equilíbrio que se encaminhará para novos conflitos. Um dos fatores que preocupam este autor se expressa da seguinte forma:

*"O problema fundamental das relações internacionais no mundo contemporâneo é o problema do ajustamento pacífico para conseqüências do crescimento desigual do poder entre Estados, justamente como foi no passado".*³⁰

Os neo-realistas não se detiveram somente apegados às questões tradicionais de poder, simplesmente a força militar, mas elementos como comércio, dinheiro, investimentos externos tomaram base fundamental nas análises dos relacionamentos entre os Estados. No entanto, para Gilpin, é possível encontrar elementos econômicos nas análises dos autores clássicos do realismo. Na obra de Tucídides³¹, *Guerra do Peloponeso*, pode-se encontrar uma conexão íntima entre política internacional e economia internacional. Carr, assim como Tucídides, também teve uma marcante influência em Gilpin, que o considera como um dos principais escritores realistas³². Dessa forma, Gilpin encontra em Carr o elemento econômico não dissociado à potência política, visto que a expansão econômica no século XIX está relacionada com o poder e o interesse da Inglaterra. Nessa perspectiva, o tratamento mais evidente, pelos neo-realistas, dos componentes econômicos nos negócios internacionais emergiu em função da presença dos fatores econômicos na política internacional na década de 1970. Sobretudo, a argumentação geral é que o sistema internacional fornece a estrutura necessária para atividades econômicas. Ao contrário do que os liberais acreditam, a política internacional não é vista

³⁰ Ibidem, p. 230.

³¹ Gilpin busca muitos elementos de suas análises em Tucídides, escritor grego da antiguidade.

como uma esfera autônoma. Assim, Gilpin parte do pressuposto de que *"embora forças econômicas são reais e têm um profundo efeito na distribuição de poder e riqueza no mundo, elas sempre trabalham no contexto do combate político entre grupos e nações. Quando a distribuição de poder e relações políticas internacionais mudam, correspondentes mudanças tomam lugar nas relações econômicas globais"*.³²

Observando historicamente, Gilpin aponta que, embora dominação política tenha sido sempre associada a comando econômico de impérios, isso só se concretiza, no mundo moderno, com a hegemonia britânica, estabelecida através de uma relação fechada entre hegemonia política e liberalismo econômico, visto que um mundo econômico aberto passou a ser eleito como interesse nacional. Após a Segunda Guerra Mundial, entrou no páreo a hegemonia americana, propulsora de uma economia internacional liberal edificada sobre alguns fundamentos políticos: como poder hegemônico liberal capaz de gerenciar e forçar regras de ordem comercial liberal. Sob essa hegemonia interesses econômicos, políticos e de seguridade comuns ajudam a construir Estados liberais. Vários países pertencentes ao bloco ocidental, dividiram compromissos ideológicos e valores liberais e, portanto, beneficiaram-se com o sistema de hegemonia norte-americana.

Ao conceituar o relacionamento entre economia e política internacional, Gilpin é altamente cético com teóricos radicais da interdependência econômica, protagonizados por aqueles que acreditam que num futuro, com o aumento da interdependência, Estados-nações e nacionalismos tenderiam a definhar, enquanto a autonomia da economia e as forças tecnológicas seriam proeminentes, afetando, sobretudo, mudança social e política. Assim, esses teóricos desprezam a base política em que o mundo interdependente está florescendo e as forças políticas que estão erodindo essas fundações políticas anteriores.

Como vimos, o enfoque dado ao Estado, por Gilpin, é o do papel central como condutor da política internacional. Entretanto, a questão econômica, ao lado da política, assume o eixo central da análise e compõem o modelo de estabilidade hegemônica, ou seja, um quadro de hegemonia político-econômica exercida de forma estável por um só Estado. Um dos grandes desafios para esse autor é pensar sobre o revigoração dos Estados

³² Uma das preocupações de Gilpin é a mesma que a de Carr, ou seja, vencer o problema da guerra e instituir um mecanismo para a paz.

³³ Cf. Robert G. GILPIN. *The Richness of the Tradition of Political Realism*, in *Neorealism and its critics*, editado por Robert O. KEOHANE. New York: Columbia University Press, 1986.

Unidos, que estaria ligado à reciclagem para um ordenamento mundial em declínio, mantendo a importância do Estado como papel central.³⁴

Gilpin, ao focalizar o declínio das hegemonias estatais decorrentes do crescimento desigual entre os Estados, incorpora uma visão dinâmica vinculada à explicação de maior mudança. No entanto, existem críticas que a consideram uma teoria sistêmica de mudança somente num senso limitado, visto que a variação ocorreria sistematicamente em um modelo equilibrado, não deixando explícito, num nível mais fundamental, a origem da mudança, embora leve em consideração os fatores internos.³⁵

I.3. O Globalismo e a volta de teorias fundamentadas no liberalismo

Uma interpretação de cunho liberal rompe totalmente com os pressupostos do realismo. Rosecrance³⁶, em meados dos anos oitenta, assume uma perspectiva de análise que elege o conceito de Estado comercial em detrimento do Estado territorial. Em outros termos, é uma concepção comercial das relações internacionais. A argumentação básica é de que a política internacional, concebida através do Estado comercial, é uma alternativa para escapar do ciclo vicioso de base conflitiva e tornar possível as vantagens de cooperação em geral, e de comércio em particular.

Rosecrance considera, na década de 1980, que os relacionamentos que envolvem o aspecto comercial entre os Estados superam qualquer enfrentamento de base militar e de expansionismo territorial. Nessa interpretação, os Estados teriam melhores perspectivas visto que as estratégias baseadas em componentes econômicos e comerciais são de vertentes pacíficas. Inerente aos pressupostos teóricos, deste autor, há uma crítica às teorias das relações internacionais tradicionais, uma vez que o comércio nunca foi assunto central, mas sempre foi proeminente a idéia de que a nação é uma unidade soberana e depende dela

³⁴ Ver VIGEVANI, 1995, op. cit.

³⁵ Cf. observações de Robert O. KEOHANE in *International Institutions and State Power*. 1989.

própria para realizar seus interesses. Dessa forma, os conceitos de destaque foram fronteiras, territórios, soberania, independência e poderio militar.

Na arena da política internacional, Rosecrance alega que todos os países dependem um do outro. Nessa perspectiva, *"a teoria do comércio e do intercâmbio internacionais proporciona as bases para justificar a cooperação em benefício mútuo, e descobre, em última instância, os motivos pelos quais as nações tomam suas decisões cotidianas"*³⁷. Para este autor, o maior exemplo seria o Japão, visto que se converteu numa potência industrial sob a estratégia de Estado comercial e não aspira garantir meios militares de domínio.

Na visão de Vigevani, o globalismo, através das análises de Rosecrance, assume uma postura de ataque às análises declinistas norte-americanas. Tais estudos chegaram a influenciar a política exterior dos Estados Unidos, uma vez que a visão extrema de aplicação do liberalismo deixaria o Estado à mercê dos desafios da economia e do comércio exterior. A total internacionalização os libertaria das amarras do Estado territorial.

Nye³⁸ dedicou sua atenção para analisar as vertentes teóricas das relações internacionais e as discussões desta área acadêmica nos anos oitenta, visto que houve um ressurgimento tanto do realismo quanto do liberalismo. Para este autor, no mundo político, pequeno número de Estados jogam maior papel ao lado de outras entidades que procuram influenciar o sistema, assim como múltiplas causalidades fazem os aspectos das relações internacionais. Outro fator importante é considerar o contexto o qual a teoria é escrita. Nos anos setenta, houve um aumento no comércio maior do que na produção mundial, um crescente papel das corporações transnacionais, aliado ao declínio dos Estados Unidos na predominância econômica. Desta forma, para alguns analistas, o sistema passou a ser visto como multipolar. Com a crise do petróleo de 1973, algo inédito ocorreu na política internacional, ou seja, Estados fracos extraíram proveitos de seus recursos no relacionamento com os fortes. Neste momento, o poder militar passou, então, a ser dissociado do poder econômico, uma vez que países ocidentais eram vulneráveis a recursos de Estados menores. Assim, países menos desenvolvidos acreditavam na transformação do poder mundial. Para Nye, forças inclinavam para uma sociedade global, porém sem uma

³⁶ Cf. Richard ROSECRANCE. *La Expansión del Estado Comercial*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.

³⁷ Ibidem, p. 11.

³⁸ Cf. Joseph NEY, op. cit. 1988.

estrutura dominante de cooperação e conflito. O que ocorria era uma poliarquia em que Estado-nação, grupos subnacionais, e interesses transnacionais, seriam todos atores rivais em um sistema. Dessa forma, os conflitos teriam que ser resolvidos, em termos de barganha, mudando, então o contexto de relações de poder.

No final dos anos setenta, o assunto Leste/Oeste tomou grande espaço na agenda de política externa de Reagan, presidente dos EUA, que, ao focalizar este confronto, deixou para segundo plano as relações Norte/Sul. A partir desta atitude governamental norte-americana, refletida no aumento orçamentário da defesa do país, instigou o ressurgimento do realismo. Se por um lado, nos anos setenta falava-se em declínio da força, interdependência econômica, o papel de atores transnacionais, por outro lado, muitas análises desses anos e início da década de oitenta passaram a negligenciar tais questões. No entanto, na prática, as relações entre as superpotências não revelaram um retorno aos anos rígidos da Guerra Fria, mas sim as alianças e os acordos nos aspectos militares passaram a predominar. Nesse sentido, o *"mundo dos anos oitenta não é um retorno ao mundo dos anos cinquenta. Justamente como o declínio do poder americano foi exagerado nos anos setenta, tanto quanto foi a restauração do poder americano nos anos oitenta"*³⁹ (...) *"O contraste dos anos 1970 e 1980 é meramente a última instância de um retorno dialético entre os dois principais cordões da tradição clássica das relações internacionais"*⁴⁰.

Waltz em *Teoria da Política Internacional*, de 1979, é um representante do restabelecimento do realismo de grande repercussão, visto que sua obra foi uma sistematização de muitos assuntos presentes em outras discussões teóricas. Em seu trabalho, Waltz não considerou que a interdependência entre os Estados fosse um elemento importante no sistema internacional. Sendo assim, na interpretação de Nye, os trabalhos de Waltz e Rosecrance estão inseridos em uma dialética clássica. Rosecrance, seguindo uma tradição liberal, acredita que, como mencionado anteriormente, com a abertura do sistema comercial, os Estados ganham caminhos para transformarem suas posições através do crescimento econômico, permitindo que todos colham benefícios. Sem dúvida, o trabalho

³⁹ Ibidem, p. 237.

⁴⁰ Cf. Joseph NYE. Neorealism and Neoliberalism. *World Politics*, 1988, p. 238. A referência que o autor faz ao retorno dialético da tradição realista, por um lado, e da tradição liberal grociana, por outro - muito influente em teorias das relações internacionais, especialmente nos assuntos de integração regional - encontra-se presente em teorias, quando se estendem para a questão de interdependência econômica e o papel das instituições nas interações entre os atores estatais.

de Rosecrance foi uma reação ao neo-realismo. Na concepção de Estado dentro da esfera do liberalismo comercial há um resgate do liberalismo clássico, contudo, se antes o comércio era visto associado ao conflito, agora, nessa visão, pode ser conduzido de forma pacífica. É possível encontrar limites no liberalismo comercial de Rosecrance, visto que este elemento sozinho conduziria as relações internacionais, desprezando, portanto, o elemento conflitivo das relações políticas.

Como em toda área do conhecimento, o campo teórico das relações internacionais é composto por vários paradigmas, que seguem vertentes como o realismo e o liberalismo, entre outras. Contudo, o fator diferencial está relacionado com a leitura feita, por cada perspectiva teórica, da política mundial. Como foi visto anteriormente, a década de 1980 foram os anos dos debates entre o globalismo e o estado-cêntrico, ou seja, entre perspectivas liberais que abordam a questão do transnacionalismo - conhecida também como pluralismo - e o neo-realismo com o enfoque no poder e no interesse nacional. Os neo-realistas, com a preocupação nas consequências da anarquia e sobretudo com a segurança física, concebem a cooperação internacional como algo muito duro e difícil de realizar, uma vez que as relações entre os Estados são marcadas por ganhos relativos. Os liberais, em geral, dão maior ênfase à política econômica e visam aos ganhos absolutos, acreditando, portanto, que há uma probabilidade maior de os Estados cooperarem.

Num mundo político onde os Estados estão inseridos num sistema com alto grau de interdependência, as questões básicas permanecem, ou seja, quais são os principais atores e como um Estado ou outro agente influencia nas políticas estatais. Outra questão que permanece é se o sistema internacional exerce um efeito mais profundo sobre as partes que o formam ou ocorre o contrário. Em suma, como tratar teoricamente os aspectos de cooperação e conflito com um grau relevante de interdependência no sistema internacional. Sendo assim, procura-se ver como uma nova perspectiva analítica, sem romper com o neo-realismo, busca introduzir novas variáveis para analisar as relações internacionais num sistema cada vez mais complexo. Assim, o que ocorre é uma demanda para novos paradigmas e a incorporação de novos conceitos.

I.4. Interdependência Assimétrica, Regimes Internacionais e Institucionalismo Neoliberal

I.4.1. Interdependência Assimétrica

Pode-se considerar que os anos setenta foram marcados por algumas mudanças que refletiram sobre o debate acadêmico das relações internacionais. Além da flexibilização do relacionamento entre as duas potências -EUA e URSS-, houve uma diversificação de interesses no sistema internacional, visto que o Japão e alguns países da Europa começaram a se destacar como potências industriais. Instabilidades econômicas provenientes de crises energéticas e financeiras, na década em questão, atingiram a cena internacional. Os Estados Unidos, como grande potência, depararam-se com crescentes problemas não-militares. Portanto, o mundo político internacional começou a dar mostras de mudanças que tomariam formas definitivas nas décadas posteriores⁴¹. Neste contexto, com o recuo da Guerra Fria, outras questões globais passaram a emergir no que diz respeito às disputas e às alocações globais de recursos, assim como direitos humanos, ambientalismo, entre outras. Na constatação de que a interdependência estava aumentando pelo crescimento de fluxos de transações através das fronteiras nacionais, teóricos passaram a refletir sobre o papel do Estado e a questão da interdependência. No entanto, as análises divergiram com relação ao significado de tal conceito.

O interesse pelo transnacionalismo tomou lugar, na década de 1970, nas reflexões de Keohane e Nye. Nesta interpretação, argumentam que a visão tradicional de análise voltada somente para o Estado-cêntrico, negligencia uma rede de interações que ocorrem no meio da sociedade. Sendo assim, formularam o conceito de *interdependência complexa*, englobando múltiplos canais de contato entre os Estados. No entanto, mesmo enfatizando a

⁴¹ "Em certo sentido, os anos de 1970 ofereceram as matrizes históricas para a multiplicação de fenômenos - chamada globalização liberal, a crise do modelo socialista no Leste europeu e os movimentos de regionalização econômica - que viriam se afirmar nos anos 1990". Esta observação é de José Flávio Sombra SARAIVA e encontra-se em *Détente, Diversidade, Intranquilidade e Ilusões Igualitárias (1969-1979)*, in *Relações Internacionais Contemporâneas: Da construção do mundo liberal à globalização*, - de 1815 a nossos dias, ed. Paralelo 15, Brasília, 1997, p. 280.

importância de relações transnacionais concordam que *"Estados tem sido e permanecem os mais importantes atores no mundo dos negócios"*⁴².

Na maioria das vezes, as relações de interdependência são consideradas como se fossem algo natural, enquadrando todos os Estados com a mesma relevância, ou seja, indistintamente. Contudo, Keohane e Nye não compartilham com essa concepção, consideram que num mundo cada vez mais moldado pela interdependência entre os países, as relações estabelecidas são assimétricas e envolvem elementos de poder.

*"São 'assimetrias' de dependência que mais provavelmente oferecerão fontes de influência para os atores nas relações que estabelecem entre si. Atores menos dependentes podem muitas vezes utilizar as relações de interdependência como uma fonte de poder na negociação relativa a uma questão e talvez para exercer influência em outros problemas... Concluímos que um início promissor nas análises políticas da interdependência internacional pode ser o de conceber as interdependências assimétricas como fontes de poder para os atores"*⁴³.

Na busca de novos paradigmas, Keohane e Nye partem de premissas realistas, visto que, para essa teoria, é fundamental o enfoque nos elementos de poder, interesses e racionalidade para entender o comportamento dos sujeitos. Por conseguinte, novos conceitos serão capazes de suplementar a teoria básica da ação do Estado, mas não a desprezando. Nesse sentido, em *Power and Interdependence*, os autores ao progredirem o estudo das relações internacionais com enfoque no mundo político e ação do Estado colocam os preceitos fundamentais do realismo. Contudo, o realismo não se revela totalmente satisfatório por não fornecer elementos possíveis de análises para o comportamento de Estado em condições específicas, uma vez que carece de poder explicativo abrangente em situações que comportam questões de políticas econômicas e de estrutura doméstica do Estado.⁴⁴

Com a intensificação da internacionalização da economia nas últimas décadas e a conseqüente interdependência entre os Estados, a autonomia do Estado como ator

⁴²Robert O. KEOHANE and Joseph NYE. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972, apud R. KEOHANE, *International Institutions and State Power*, p. 1.

⁴³Robert O. KEOHANE and Joseph NYE. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown, 1977, pp. 10-11, 18 (reeditado com acréscimos em 1989), apud Robert KEOHANE, Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica, in José Alves MOISÉS (organizador). *O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria*. São Paulo: Paz e Terra, pp. 167-168.

individual foi contida. Assim, o sistema da economia mundial, como um todo, exerce influência, e até mesmo limitações às ações individuais dos Estados. Dessa forma, o conceito *de interdependência assimétrica* revela que nas relações entre atores internacionais existem assimetrias de poder. Assim, para ficar evidente a forma como a interdependência afeta um Estado é necessário verificar como disparidades de poder estão postas nesta relação.

A redução da autonomia ocorre quando a interdependência restringe a capacidade dos Estados controlarem eventos e tomar decisões que lhe interessam. Ao contrário do que foi disseminado, principalmente como retórica pelos EUA, de que a interdependência coloca todos os Estados em condições semelhantes, há custos nas transações políticas. A interdependência não significa dependência mútua num mundo interconectado. Dessa forma, essa *"perspectiva supõe que relações de interdependência sempre envolverão custos, uma vez que a interdependência restringe a autonomia; mas é impossível especificar a priori se os benefícios de uma relação excederão os custos. Isso dependerá dos atores e também da natureza da relação. Nada garante que relações que denominamos 'interdependentes' serão caracterizadas pelo benefício mútuo"*.⁴⁵

Neste contexto, dentro da conceituação de interdependência assimétrica, as soberanias são caracterizadas como um aspecto *legal* dos Estados e portanto não são ameaçadas, uma vez que abrangem a autoridade que um Estado tem dentro de uma territorialidade e é independente de autoridade externa, pois, quando um Estado adere a um acordo internacional, ele teve a autoridade para tomar a decisão para tal ação, assim, a *soberania formal* não é ameaçada. Em consequência, a interdependência ameaça a autonomia e diminui, em algumas situações específicas, a liberdade legal de ação dos Estados, ocorrendo a redução do que foi denominado *soberania operacional*. Ainda nesta vertente, a autonomia pode ser afetada até mesmo por ações não estatais. Por outro lado, a soberania operacional é reduzida quando, em contrapartida, outros países também limitam suas ações governamentais, ou quando os Estados podem influenciar políticas que lhe

⁴⁴ Ver crítica feita por KEOHANE em *International Institutions and State Power*.

⁴⁵ Robert O. KEOHANE and Joseph NYE. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown, 1977, pp. 9-10 (reeditado com acréscimos em 1989), apud Robert KEOHANE, Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica, in José Alves MOISÉS (organizador). *O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria*. São Paulo: Paz e Terra, p. 167.

interessam. Sendo assim, na busca de acordos que propiciam a cooperação, a soberania operacional torna-se uma variável.

Na conceituação da interdependência dos Estados, como está sendo definida, a partir dos pressupostos elaborados por Keohane e Nye, o caráter da assimetria do poder é um aspecto inerente e, portanto, reflete no processo e nos resultados das negociações, assim como na autonomia e na *soberania operacional* dos Estados. A incidência destes fatores no comportamento dos Estados variam conforme o grau de vulnerabilidade às ações dos outros. Assim, os países fracos têm suas autonomias ameaçadas e também pouca influência na elaboração das regras que diminuem liberdade de ação dos demais países, ou seja, daquilo que foi chamado *soberania operacional*.

Em casos específicos, a participação em instituições multilaterais tem uma carga de custos muito grande para um país quando este se encontra em uma condição de vulnerabilidade perante governos e empresas estrangeiras, principalmente se tratando de países fracos em relação a países ricos, consequentemente mais poderosos. Esta situação se concretiza, como exemplo, com os custos que os países em desenvolvimento têm quando assumem acordos com o FMI, visto que, se o grau de vulnerabilidade for elevado, maiores serão os custos decorrentes das condicionalidades impostas pelos mais fortes. Por outro lado, instituições multilaterais podem ajudar países com menos força de influência no ambiente internacional, quando facilitam a cooperação e reduzem as incertezas construídas sobre acordos que prevêm possíveis vantagens. Nesse sentido, quando governos aderem a acordos multilaterais estão mais protegidos de ações unilaterais de outros países, assim *"quando um governo discute a adesão a instituições multilaterais, as limitações impostas às suas políticas são em geral vistas como um custo que deve ser comparado com os benefícios produzidos pelas limitações impostas às políticas dos outros"*⁴⁶.

A partir do que foi exposto, pode-se dizer que quanto maior vulnerabilidade de um país em relação ao ambiente internacional, principalmente em relação às grandes potências, há maior facilidade em ceder em negociações externas. Nesse sentido, as pressões para liberalização comercial em âmbito multilateral, que fizeram com que países como o Brasil

⁴⁶ Robert KEOHANE, Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica, in José Alves MOISÉS (organizador). *O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria*. São Paulo: Paz e Terra, 1992, p. 187.

aderissem, faz parte da posição dos EUA em relação a países mais fracos e vulneráveis no que diz respeito a circunstâncias como as de negociações dentro do GATT, na Rodada Uruguai.

Nas últimas duas décadas do século XX, além do acirramento da integração da Comunidade Européia, houve a propensão, no ambiente internacional, para a formação de blocos comerciais. No entanto, os países que permanecem a margem desses blocos passaram a ter aumento nos custos de oportunidade ao estarem fora de acordos de integração. Nesse sentido, as oportunidades aumentam quando países decidem reduzir parte da soberania operacional, e, com isso, ter ganhos ao elaborarem as regras que formarão esse bloco. Assim *"a expansão dos blocos econômicos reflete as pressões da assimetria, que tanto estão aumentando os riscos econômicos de permanecer fora dos principais blocos como minando a realidade da autonomia política da opção de permanecer independente"*.⁴⁷

I.4.2. Regimes Internacionais

Considerando que a interdependência restringe a capacidade de governos efetuarem e controlarem as ações que lhe dizem respeito, os Estados procuram aderir ou formar instituições multilaterais com o propósito de criar possibilidades de cooperação e consequentemente ter mais recursos para conduzir os problemas. Nesse contexto, torna-se pertinente a conceituação de 'regimes internacionais', ou seja, uma das formas de instituições que estabelecem normas para efetuação dos acordos. O conceito de regime internacional foi definido por Krasner, no início da década de 1980, como *"princípios, normas, regras e procedimentos de decisões em relação aos quais convergem expectativas de atores em uma determinada área"*.⁴⁸

A simples condição de interdependência não leva, necessariamente, ao caminho da cooperação, uma vez que, de forma contrária, pode gerar conflitos. Regimes podem minimizar obstáculos e adequar, através de normas, possibilidades de cooperação. Nessa

⁴⁷ Ibidem, p.177.

⁴⁸ Stephen D. KRASNER. Structural causes and regime consequence: regimes as intervening variables. *International Organization* 36, 2, Spring 1982. Também faz parte da coletânea *International regimes* editado por KRASNER, Cornell University Press.

perspectiva regimes fornecem o elo entre interdependência e cooperação, se constituindo, portanto, como 'intermediário de variáveis', uma vez que seu funcionamento ocorre entre as estruturas de relações de poder e interesses, por um lado, e os resultados do comportamento político, por outro lado⁴⁹.

O elemento que não pode ser eliminado no mundo político caracterizado por um elevado grau de interdependência é o conflito. No mundo político-econômico, quando aumenta o âmbito de disputas e de canais de atuação dos governantes, aumentam também as oportunidades para os conflitos. Nesse sentido, a instabilidade no mundo econômico pode gerar conflitos políticos entre as nações, visto que o aumento de interdependência eleva o conflito político. No entanto, se houver interesses mútuos, Estados podem partir para o caminho da cooperação, uma vez que, em alguns casos, interesses em comum podem ser realizados através da cooperação. Nesse sentido, a possibilidade de cooperação dependerá de instituições internacionais, ou regimes internacionais que possam ser construídos para concretizar a iniciativa comum.

Dentro de uma análise mais específica sobre a construção de regimes internacionais, Keohane, em *After hegemony*⁵⁰, mostra que governantes podem aderir e até mesmo abdicar de regimes internacionais. Nessa vertente, regimes contribuem para cooperação não pelo fato de impor regras que os Estados teriam que seguir, porém por mudarem o contexto que os Estados podem fazer suas escolhas, baseados em seus interesses. Regimes, assim, permitem que governantes entrem em arranjos institucionais que sejam benéficos para os participantes.

Muitas das explicações da criação de regimes internacionais, no mundo contemporâneo, estão na base da implementação da política norte-americana do pós-guerra, pelo poder hegemônico. Contudo, para Keohane, mudanças nos regimes nem sempre correspondem a mudanças de poder e o declínio de regimes americanos não conduz para um colapso uniforme de regimes. Nesse sentido, a existência de interesses comuns e instituições são requisitos para uma possível cooperação. Contudo, a posição do autor

⁴⁹Cf. Jan Q. Th. ROOD. *The functioning of Regimes in an interdependent world: Interdependence and conflict in world politics*, editado por James N. ROSENAU e Hylke TROMP, 1989.

⁵⁰ Robert O. KEOHANE - *After Hegemony: Cooperation and discord in the world political economy* - Princeton University Press, 1984.

diverge da teoria da estabilidade hegemônica, em que o declínio da hegemonia levaria ao declínio da cooperação⁵¹.

I.4.3. Institucionalismo

A consolidação do pensamento sobre instituições internacionais ocorreu entre 1980 e 1989, tornando-se na década de 1990, por conseguinte, uma vertente de análise da estrutura política internacional, intitulada como *institucionalismo neoliberal*. O pressuposto inicial parte do princípio de que o mundo internacional está institucionalizado através de organizações internacionais formais, estruturadas sobre regras e normas. Na atualidade, os comportamentos dos Estados não podem ser entendidos somente por seu poder físico relativo, porém, reconhecer as instituições do mundo político é necessário.

Assim, como na conceituação teórica de *Interdependência Assimétrica*, o institucionalismo,⁵² como vertente de análise da política mundial, concorda que os Estados sempre foram e continuam sendo os atores principais no contexto político internacional e as negociações fundamentais a eles cabem. Nesse aspecto, o institucionalismo não diverge do neo-realismo, uma vez que concorda que o ambiente internacional é anárquico. Sobre este fator, Keohane⁵³ faz ressalvas, pois embora o termo anárquico esteja sempre associado às condições de caos e desordem, revela que a política mundial não está subordinada a um governo supra-nacional. Entretanto, a vertente institucionalista ao concordar com neo-realistas que o aspecto anárquico é uma constante do sistema internacional, considerando a ausência de governantes supra-estatais, admite uma variedade de padrões de interações entre os Estados. Sendo assim, a descentralização e a institucionalização são mecanismos essenciais para entender a política mundial. Contudo, a grande crítica aos neo-realistas

⁵¹ Em *After Hegemony*, KEOHANE faz sua análise sobre a alegada erosão da posição do poder norte-americano na década de 1970. Segundo o autor, a teoria da “estabilidade hegemônica” tem força e fraqueza explicatória, visto que na área de petróleo ela é plausível, uma vez que houve mudanças na área petrolífera; na área monetária houve algumas modificações; mas na área do comércio as mudanças na estrutura política mundial não causaram mudanças no regime de comércio.

⁵² Neste texto o termo institucionalismo tem o mesmo significado que “institucionalismo neoliberal” como está sendo definido.

⁵³ Cf. Robert O. KEOHANE. *International Institutions and State Power*. United States of America, Westview Press, 1989. KEOHANE é um dos formuladores atuantes do conceito “institucionalismo neoliberal”, sistematizado nesta obra.

refere-se ao fato de que enfatizam demasiadamente o aspecto da anarquia, enquanto negligenciam a interdependência existente entre os países.

Muitos entendimentos diplomáticos necessários ao relacionamento entre Estados, como a construção de organizações multilaterais, entram no âmbito de acordos formais e informais dos governantes. Nesse sentido, o institucionalismo considera que as variações na institucionalização do mundo político incidem no comportamento dos governantes. No entanto, esta vertente teórica não postula que os Estados permaneçam totalmente a mercê das instituições, visto que estes não desprezam suas condições de riqueza, poder e possível influência sobre outros Estados.

Para o Institucionalismo, as ações dos Estados têm alto vínculo com arranjos institucionais e conseqüentemente as oportunidades de negociar aumentam com o fluxo de informações provenientes desta condição. Nessa perspectiva, também há possibilidade dos governantes monitorar outros e, por fim, consolidar expectativas sobre sólidos acordos internacionais. Contudo, os acordos que levam à institucionalização não são de fácil construção e manutenção, visto que são acordos políticos e, portanto, congregam elementos conflitivos.

As instituições não podem ser dissociadas do contexto e momento histórico, uma vez que os interesses dos Estados para comunicar e cooperar condizem com um ambiente específico. Em outros termos, o mundo pós-Guerra Fria revela uma crescente importância do multilateralismo e acordos institucionais com destaque para questões econômicas. Num contexto de interdependência dos Estados, o institucionalismo torna-se um meio de negociação e cooperação. No caso específico de países com menos poder e menor grau de influência no sistema internacional, os foros multilaterais dão margem a um maior espaço de manobra comparados a relacionamentos bilaterais com países mais fortes, ou seja, mais poderosos.

Em definição, além dos preceitos do institucionalismo considerarem o Estado a unidade principal dentro de um mundo político descentralizado, ressaltarem que a questão sustentadora desta teoria remete-se ao impacto das instituições do mundo político na ação do Estado e considerarem as causas de mudanças institucionais, soma-se o fator de que há necessidade dos Estados congregarem interesses mútuos para obterem ganhos de

cooperação. Ainda, dentro desta perspectiva, efeitos substanciais no comportamento dos Estados são provenientes do grau de institucionalização, ou seja, a cooperação é possível, mas tem grande dependência dos arranjos institucionais.

Conceitualmente, para Keohane, instituições englobam um conjunto persistente e conectado de regras (formal e informal) que prescrevem o papel comportamental forçando as atividades e as expectativas das partes, figurando-se em três formas: organizações intergovernamentais, regimes e convenções. Os regimes internacionais englobam regras explícitas e os acordos são feitos sobre um conjunto de questões específicas no âmbito das relações internacionais. Em muitos casos, regimes são muito mais institucionalizados do que organizações internacionais, visto que muitas destas têm pouca autonomia e suas regras podem ser vagas.

Para Keohane, o neoliberalismo institucional não é uma conexão entre o neo-realismo e o liberalismo. Entretanto, o institucionalismo divide algumas similitudes com o neo-realismo ao focalizar determinados assuntos. Assim, da mesma forma que os neo-realistas, os institucionalistas procuram explicar as regularidades comportamentais para, consequentemente, examinar a natureza de um sistema internacional descentralizado. Igualmente consideram o poder de cada Estado, pois os atores não-estatais agem num contexto onde estão subordinados aos Estados. Sucintamente, em outros termos, as análises do institucionalismo focalizam, dentro de uma investigação histórica, a política e o exercício do Estado. Contudo, a conceituação neo-realista da estrutura do sistema internacional é vista como limitada, pela vertente institucionalista, uma vez que considera que mudanças somente ocorrem se houver modificações nas capacidades - *capabilities* - do Estado.

A institucionalização está intimamente relacionada ao aumento da interdependência, tal como definida por Keohane e Nye na década de 1970, visto que esta condição aumenta as expectativas entre os Estados.

O elemento do liberalismo incorporado pelo institucionalismo neoliberal revela-se na medida em que o pensamento político social pressiona o papel da criação de instituições levando a decisões coletivas. Assim, a mudança institucional deriva da ação humana que, por conseguinte, exerce profundo efeito no comportamento dos Estados. Contudo, o

institucionalismo neoliberal distingue das formas anteriores de liberalismo, como a do liberalismo comercial que abrange as teorias ligadas ao livre comércio e paz; o liberalismo republicano que engloba teorias ligadas a democracia e a paz e liberalismo sociológico que refere-se às teorias ligadas às interações transnacionais e integração regional⁵⁴. A conceituação de regimes internacionais, definida por Krasner em 1982, foi considerada pelos institucionalistas como sua precursora.

Os regimes internacionais, tomados como exemplo de um elevado grau de institucionalização, não são colocados como uma entidade acima dos Estados, contudo, são estabelecidos para realizarem suas propostas, visto que, num mundo de interdependência, aumenta-se a demanda por instituições. Dessa forma, quando Estados procuram meios para a institucionalização, estão recorrendo a formas de fazer e manter acordos com a intenção de redução de custos. Esta vertente teórica, entretanto, não despreza o elemento de poder e a diferenciação entre Estados e considera que, em muitos casos, as regras são definidas por Estados mais fortes contra os mais fracos. O FMI (Fundo Monetário Internacional) enquadra-se como a melhor ilustração de um organismo internacional com tais características.

Para o institucionalismo existem, entre os Estados, interesses mútuos e portanto torna-se possível a cooperação, em casos específicos. Sobre este fator, o institucionalismo tem grande divergência em relação ao neo-realismo. Para a vertente neo-realista, os Estados, num mundo anárquico, se colocam numa condição defensiva e impedem que outros busquem vantagens, tornando a cooperação difícil. Por outro lado, a questão essencial para o institucionalismo é caracterizar cooperação como um conceito diferente de harmonia, pois a cooperação não ocorre automaticamente e requer, como condição de existência, planejamento, negociações e, por fim, envolvem custos.

O institucionalismo ganha força com o aumento da interdependência manifesta nas últimas décadas do século XX, pois os fatores de mudança tecnológica, entre outros, contribuem para o aumento da interdependência econômica. Tanto no âmbito econômico quanto em questões ecológicas, alarga-se o escopo da complexidade da política mundial e aumentam-se os campos das regulamentações.

⁵⁴ Distinções feitas por R. KEOHANE em *International Institutions and State Power*, (1989).

Em resumo, o argumento institucionalista focaliza o processo da política internacional e estabelece que em condições de interesses mútuos, entre os Estados, pode-se chegar à cooperação. Num ambiente de cooperação aumenta-se a possibilidade de comunicação entre os atores e, conseqüentemente, este contexto pode fornecer oportunidade para redefinir os diferentes interesses e redirecionar as diferentes estratégias. Em primeira instância, há necessidade de interesses mútuos para obter-se ganhos de cooperação. Por conseguinte, cooperação não é antítese de conflito, contudo, constitui um processo para o seu gerenciamento. As instituições internacionais podem, nesta perspectiva, facilitar um processo de cooperação por fornecer oportunidades para negociações, ao passo que reduzem incertezas sobre as ações políticas de outros governantes. A interdependência que ocorre entre os países coloca problemas de coordenação e também criam interesses dentro de cada país. Num mundo interdependente os acordos institucionais internacionais surgem como o meio para os países gerenciarem seus conflitos.⁵⁵ É necessário destacar que a questão essencial para o institucionalismo é caracterizar cooperação como um conceito diferente de harmonia, pois a cooperação não ocorre automaticamente e requer, como condição de existência, planejamento, negociações e, por fim, envolvem custos.

Um dos fatores que levaram os países a ficarem mais interdependentes no contexto internacional, refere-se à crescente internacionalização da economia que, desde a década de 1970, vem sendo acirrada pelas transformações relativas ao mercado financeiro, pelo desenvolvimento tecnológico e pela internacionalização dos setores da indústria e serviços. Também houve, nas últimas décadas, uma intensificação do comércio e dos investimentos internacionais. Neste contexto, a internacionalização da economia exerce profundos efeitos na política doméstica, influenciando as políticas internas dos países.

⁵⁵ Cf. Introdução de *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe*, 1989 - 1991, editado por Robert O. KEOHANE Joseph S. NEY e Stanley HOFFMANN. Harvard University Press, 1993.

I.5. Elementos necessários para a análise da política externa brasileira.

A acentuada internacionalização da economia presenciada nas últimas décadas do século XX, que a princípio tomou forma sob o termo de interdependência e que na década de 1990 foi se acomodando sob o termo *globalização*, está na base das conceituações sobre *interdependência assimétrica* e mais recentemente sobre *institucionalismo*. Considerando este princípio, dentre os elementos da teoria institucionalista que são pertinentes para entender o mundo político, como a abordagem que enfatiza que o mundo da política internacional está se institucionalizando, encontra-se a necessidade de ressaltar que o sistema internacional não pode ser visto sob teorias *a-históricas*, uma vez que mudanças que caracterizam este mundo têm ocorrido. Assim a gênese desta perspectiva, inserida nos pressupostos básicos da teoria da *interdependência assimétrica* de Keohane e Nye, revela a variedade e dispersão dos temas da agenda internacional, tal como o esvaziamento da centralidade do tema de segurança, pelo qual os outros encontravam-se submergidos - questões econômicas e comerciais, direitos humanos, meio ambiente.

A observação destacada pela linha institucionalista ressalta o arcabouço institucional desenvolvido no mundo a partir do período que se inicia pós-1945. Ao considerar este aspecto, juntamente com a condição de potência média de caráter universalista do Brasil, Márcia Canísio, a partir de reflexões sobre o debate na arena das teorias sobre relações internacionais englobando as tendências neo-realista e institucionalista, dentro de uma perspectiva de dupla dialética, coloca em evidência que “*a rede institucional que se desenvolveu e se tem formado deve ser levada em consideração se o objeto da reflexão sobre o cenário internacional se constitui na busca de espaços de atuação para o Brasil. Na medida em que o Brasil, do ponto de vista essencialmente realista, não possui excedente de poder, as regras e normas das instituições de que o Brasil faz parte tornam-se quase essenciais na defesa do interesse nacional. Ademais, a perda de autonomia relativa imposta por esses regimes, organismos e convenções poderia eventualmente ser contrabalançada pela possibilidade*

*de influenciar as regras de comportamento em favor daqueles que dificilmente de outra forma poderiam vir a ter voz no encaminhamento dos temas mundiais”*⁵⁶.

Constata-se que perante um quadro de interdependência, caracterizado por relações que envolvem custos recíprocos entre os diferentes países, considerando as assimetrias destes Estados, e, por conseguinte, a incidência na autonomia dos atores envolvidos, a crescente internacionalização da economia e dos valores ocidentais afetam a política governamental.

Este aspecto do sistema internacional não é inovador, uma vez que a década de 1970 já assinalava esta tendência, assim as denominadas *low politics*, que abrangem questões econômicas, passaram a adquirir espaço maior em detrimento das questões de segurança/estratégia.

Com a dissipação da Guerra Fria estes elementos, apontados acima, tornaram-se mais proeminentes. Neste contexto configuram-se como valores universais, oriundos do mundo ocidental, o livre mercado, respeito aos direitos humanos, democracia e preservação do meio ambiente. Estes sim, como assinala Belli, “*passam a integrar uma nova concepção de segurança coletiva em que normas e práticas internas de determinados países que se afastem daqueles valores considerados universais são percebidos como ameaça à segurança e à prosperidade de toda a humanidade*”⁵⁷. Assim, são estes aspectos que abrangem a segurança coletiva, sob a ótica ocidental e portanto hegemônica, do atual quadro internacional. Quando, entretanto, ocorre algum tipo de ameaça ou desrespeito a esses valores, através de ações ou medidas internas dos Estados, repercutirá no aspecto da segurança internacional.

Continuando, nas palavras de Belli, “*o que se deve sublinhar é o uso politicamente interessado que geralmente se faz de tais valores*”⁵⁸. Isto se traduz no fato de, sob o lema da defesa de valores universalmente aceitos, os principais representantes da segurança coletiva mundial, Estados Unidos, por exemplo, não condenarem, ou não se isentarem, de

⁵⁶ Marcia Jabôr CANÍSIO. A dupla dialética das relações internacionais: elementos para a elaboração de uma visão do Sul, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, 39 (2): 74-96 [1996], p.89. A autora busca, através de uma visão da complexidade do papel desempenhado por uma potência média, mostrar a necessidade de um país como o Brasil conhecer profundamente os mecanismos da cooperação internacional (considerando os inputs do institucionalismo sem a perda da perspectiva da teoria neo-realista).

⁵⁷ Benoni BELLÍ. O Brasil e o fim da Guerra Fria, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, 39 (1): 120-131 [1996], p. 124.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 124.

problemas semelhantes no interior de suas nações e tolerarem situações similares daqueles países com quem mantêm relações especiais.

Os elementos teóricos apontados no decorrer do capítulo correspondem aos recursos elaborados para uma análise, numa primeira instância, da interação dos Estados no campo da política internacional. A partir deste arcabouço teórico que permite conceber o funcionamento do sistema internacional através do relacionamento dos atores que o compõem é possível, portanto, numa segunda instância, como aponta Reynolds, conceber “o 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”⁵⁹. Por este conjunto de ações no meio externo define-se *política externa*. De uma forma mais detalhada, segundo esta definição de Reynolds, este conjunto de ações, denominadas política exterior, são decididas por diversos setores de um Estado: política externa não se restringe somente a um conjunto de ações, mas também inclui os princípios destas ações; a política externa como esfera que abarca as ações internacionais do governo, seguindo um objetivo, enquadram-se no conceito de *interesse nacional*.

Entender a política externa de um país como os mecanismos que expressam o interesse nacional de um Estado na interação com outros países pode ser interpretado como mecanismos que visam aumentar e angariar recursos para o seu próprio interesse. Entretanto, à luz da complexidade do sistema internacional, efetivar a busca dos interesses nacionais requer considerar relevante os interesses de outros países e, até mesmo, trabalhar com interesses recíprocos dentro de acordos institucionais. Assumir esta perspectiva para a análise da política externa brasileira torna-se válido a medida que a política exterior do Brasil não se coloca na busca estrita de poder, uma vez que suas características são de uma potência média⁶⁰. Este fator impossibilita analisar a política externa brasileira sob uma perspectiva focada nos princípios do realismo e neo-realismo, estritamente, visto que esta linha de análise tem o elemento de poder como o principal motivador da política externa de um país, assim como não considera o aspecto da interpenetração entre política internacional

⁵⁹ Cf. P. A. REYNOLDS, *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, 1977, p. 46.

⁶⁰ A definição de potência média foi objeto de estudos de Ricardo U. SENNES, em sua dissertação de mestrado: *As Mudanças da Política Externa Brasileira na década de 1980: Uma Potência Média Recém*

e doméstica. Contudo, como afirma Sardenberg, “os limites da realidade internacional são imprecisos, não só pela multiplicidade de atos e fatos que nela se encaixam, mas também porque, na fase contemporânea (...) não é nítida a linha que separaria a política interna da política externa”⁶¹.

Em outros termos, a política externa concretiza-se nos procedimentos necessários à atuação do país num cenário internacional cada vez mais complexo e que induz a própria atuação dos países através de um condicionamento sistêmico, interferindo em políticas governamentais. Mas, paradoxalmente, a política externa também incorpora elementos da própria política doméstica e promove-os no meio externo, como observado no Brasil, na década de 1990, ou seja, as medidas de estabilização econômica, de redução das tarifas de importação, entre outros exemplos, foram colocadas para promovê-las externamente e angariar recursos para a manutenção destes procedimentos internos. A própria história política e econômica do Brasil revela a importância dos fatores externos no crescimento interno. Assim, pode-se considerar que são atos de política externa todos os atos de política interna que definem as modalidades de participação de um país no sistema de transferência internacional de recursos (bens, capital e tecnologia)⁶².

A grande observação a ser feita, sobre o estudo de política externa de um país, refere-se, em primeiro lugar, às normas de funcionamento da ordem mundial vigente correspondente ao período de estudo e, por conseguinte, à forma pela qual um país se insere nesta mesma ordem internacional, incluindo seus níveis de relações. Ademais, complementando, em termos metodológicos, “o problema se colocaria da seguinte forma: se determinada situação política evoca a formulação e execução de uma certa política externa, ao tratarmos de outra situação deveremos perguntar – de que modo a presente situação difere da precedente e em que é similar a ela?”⁶³. Assim, para a resolução deste problema é necessário

Industrializada, USP, maio de 1996. As potências médias buscam reforçar sua influência e presença nos sistemas regionais, entretanto têm uma posição intermediária no sistema internacional global.

⁶¹ Cf. Ronaldo SARDEMBERG, Estudos das relações internacionais, in *Curso de relações internacionais*, unidade IV. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

⁶² Cf. LAFER. *Paradoxos e Possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982.

⁶³ Cf. Ronaldo SARDEMBERG, Estudos das relações internacionais, in *Curso de relações internacionais*, unidade IV. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 13, nota 8, observação feita com referência a Hans MORGENTHAU.

*“distinguir entre similaridades e diferenças e ser capaz de avaliar as consequências dessas similaridades e diferenças para a adoção de opções na política externa ...”*⁶⁴.

Assim, a questão básica a ser investigada define-se em como, na década de 1990, os governos brasileiros responderam por determinadas pressões internacionais, ou seja, quais foram as estratégias brasileiras de ação unilateral e, principalmente, multilateral perante o sistema internacional com elevado grau de interdependência. Em outros termos, como o contexto que emerge, com características – econômicas, sociais e políticas – tendencialmente homogeneizadoras engendradas pelos países mais fortes, na década em questão, incidiu sobre as diretrizes da política externa brasileira⁶⁵.

Subjacente a este questionamento, enquadra-se a seguinte hipótese: as pressões do cenário internacional causaram inflexões e acirraram mudanças políticas no Brasil. Nesse sentido, portanto, configura-se a passagem de uma política externa de diretrizes com perspectivas defensiva e reativa, moldada por um discurso anti-sistêmico, nas décadas de 1970 e 1980, para uma diretriz de adequação e aceitação aos preceitos da “nova ordem internacional”. Sob este ângulo, o conteúdo da política externa brasileira, na década de 1990, sob uma crescente interpenetração do interno e o externo, substancia-se numa política internacional de adesão às regras e normas internacionais, com agendas construídas de fora para dentro, configurando-se numa adaptação à realidade internacional.

Após a exposição teórica necessária, a política externa brasileira entre 1990 e 1998 correspondente aos governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco (1990 – 1994) e de Fernando Henrique Cardoso (Primeiro mandato 1995 – 1998) delimita-se como o objeto de análise deste trabalho, sob a luz dos enveredamentos teóricos apontados nas páginas precedentes. Dentro deste arsenal metodológico, a analogia será um elemento constante para o apontamento de similaridades e diferenças, inclusive em comparação com o período pré década de 1990 (Governo Sarney). Assim, não será feito um aprofundamento, a não ser de forma secundária, da implementação e execução destas políticas. Contudo as concepções

⁶⁴ Ibidem, pp.13-14.

⁶⁵ Ibidem, p. 16. É necessário deixar explícito a seguinte observação assinalada por SARDENBERG: “Seria uma simplificação excessiva e imprudente tratar o Estado, para fins internacionais, como um bloco conceitual homogêneo. É necessário ter sentido de matriz e apreciar o processo de produção da política externa de qualquer Estado não só a partir do que se passa no plano da interação dos Estados, mas também levando em conta as vicissitudes de seu processo político interno”. (p. 16)

expressas sobre tais posicionamentos, pelos dirigentes governamentais, são fatores elementares e constituem-se em recursos que conduzem à constatação da ocorrência de *mudanças* ao nível das *posições político-ideológicas*⁶⁶.

⁶⁶ Carlos Estevam MARTINS. A evolução da política externa brasileira na década de 64/74. *Estudos CEBRAP*, No.12, abril-junho de 1975. Este artigo constata uma importante mudança das linhas mestras da política externa brasileira no período entre 1964 e 1974. Seu recurso metodológico foi comparar a análise de discursos dos dois períodos. Este elemento foi suficiente para o autor delimitar mudanças nas linhas mestras da política externa. Em justificativa o autor relata que “os atores sociais se comportam em função da definição de mundo e dos propósitos que configuram a sua posição político-ideológica. (...) Se essas comparações o levam a descobrir diferenças importantes e se, além disso, essas diferenças tendem a se acumular sistematicamente, formando agregados distintos, o cientista em apreço tem o direito de dizer que encontrou, na realidade, o fenômeno cuja existência havia suposto: a ocorrência de *mudanças* ao nível das *posições político-ideológicas*. Em suma, constatar a emergência de uma nova ideologia não significa inferir que interesses a que ela se refere passaram a prevalecer. Significa constatar apenas que eles existem e estão de alguma forma, operando. Fatos dessa natureza têm importância, mormente para quem se coloca na perspectiva da ciência política e não na da engenharia mecânica”, pp. 56-57.

CAPÍTULO II

SISTEMA INTERNACIONAL: CONFIGURAÇÕES E ALTERAÇÕES NAS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XX

Introdução

O estudo da política internacional, tal como a análise da política externa, requer uma teorização que ultrapasse os limites dos Estados nacionais. Assim, em primeira instância, a interação dos Estados faz emergir as relações internacionais, e submergir o papel destes no plano internacional. Contudo, estes fatores não são suficientes para abarcar a totalidade da estrutura e, portanto, a análise da política internacional requer um conceito mais abrangente. O termo sistema internacional coloca-se para suprir esta lacuna e possibilitar a análise das interações dos atores no meio internacional. Nesse sentido, o conceito de sistema internacional é fundamental para as relações internacionais, constituindo-se, assim, em um paradigma analítico.

A elaboração teórica sobre o termo sistema não tem validade estritamente no campo da política internacional, mas estrutura o estudo de fenômenos políticos como um todo. Como referência pode-se apontar, no campo da ciência política, Easton que ao elaborar uma teoria sistêmica engloba os termos *inputs* (demandas) e *outputs* (ações, decisões).

Classificar as relações entre unidades políticas como internacionais está demarcado no tempo, uma vez que tornou-se possível com o surgimento do Estado moderno, que após o período de renascença italiana dissociou-se dos fundamentos religiosos, centralizou o poder num príncipe e constuiu-se em Estados territoriais. O grande marco foi a conferência de Westfália em 1648, que legitimou uma sociedade de Estados soberanos e propiciou a racionalização do direito internacional. Em princípio, o âmbito dessa sociedade foi estritamente europeu e não descartou os elementos de hegemonia e equilíbrio de poder. No entanto, muitas configurações entre os Estados sucederam-se e foi preciso evocar o conceito de sistema, uma vez que, na atualidade, a política internacional não se restringe ao continente europeu, mas abrange o escopo mundial. Assim, o sistema internacional pelo

qual contextua a entrada do século XXI é fruto de interação e interdependência entre as unidades políticas e outros atores internacionais – empresas, organizações internacionais, ONGs - num mundo cada vez mais complexo.

A base da sociedade moderna de Estados soberanos, em teoria, conserva a igualdade jurídica de seus membros, permitindo que estes preservem seus interesses individuais, mas também admite regras, muitas institucionalizadas, para regular as relações. Nesse sentido, nas palavras de Cervo:

“O sistema internacional corresponderia à interação econômica, política e estratégica entre Estados-agentes, os quais, ao guiarem-se pelos interesses próprios, dependem uns dos outros para atingirem seus fins externos. Cada sistema fixa regras, instituições e valores de veículos e parâmetros para a ação e condicionam a conduta dos Estados-membros”⁶⁷.

O sistema internacional não é estático e são as mudanças nos padrões de interações que possibilitam as variadas configurações. A complexidade inscreve-se na medida em que o embate político não se detém em questões estratégico-militares, mas envolve elementos tais como o impacto da tecnologia, propiciando o avanço da comunicação e da informação, assim como o alargamento e aprofundamento da esfera econômica. Contudo, apesar do aspecto da mudança ser inerente ao sistema internacional, sua natureza permanece a mesma, ou seja, conserva sua base conflitiva e permite a cooperação quando for conveniente.

Aron⁶⁸ ao constituir sua teoria sobre as relações internacionais, além de identificar os conceitos que propiciam evidenciar a lógica própria das condutas de política externa dos Estados, sob uma perspectiva realista, constrói, também, elementos que determinam as características de todos os sistemas e fundamenta a descrição de dois tipos ideais: o sistema multipolar e bipolar.

Na conceituação de Aron, um *“sistema internacional é constituído por unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra*

⁶⁷ Cf. Amado Luiz CERVO. Hegemonia coletiva e equilíbrio: a construção do mundo liberal, in *Relações Internacionais Contemporâneas: Da construção do mundo liberal à globalização*, - de 1815 a nossos dias. Brasília: Ed. Paralelo 15, 1997, p.67.

⁶⁸ Raymond ARON, *Paz e Guerra entre as nações*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979.

geral”⁶⁹. Dentro desse sistema os governantes das principais unidades empregam seus cálculos de força. Nesse sentido, a estrutura do sistema internacional adquire um caráter oligopolístico. Portanto os atores principais determinam como deve ser o sistema, em cada época, menos do que o sistema os influenciam. Nessa perspectiva, uma mudança na ordem política interna de um país influente no sistema acarreta conseqüências na configuração do ambiente internacional como um todo. Como elemento ilustrativo pode-se apontar a mudança no regime da ex-URSS, no final dos anos oitenta, e a conseqüente queda do comunismo neste país acarretando a perda do posto de superpotência de um dos blocos que dava o equilíbrio ao sistema bipolar que vigorou no período Pós-Segunda Guerra Mundial.

O fator primordial que caracteriza um sistema, na ótica de Aron, é a configuração da relação de forças que se expressa em duas formas típicas. Assim, a variação da configuração de forças pode resultar em multipolar ou bipolar. A essência da estrutura multipolar encontra-se no aspecto em que as rivalidades diplomáticas que se desenvolvem entre um determinado número de unidades políticas pertencem a mesma classe, possibilitando, inclusive, um rearranjo de alianças. Em um sistema bipolar somente dois Estados sobressaem e ultrapassam todas as outras unidades políticas em importância, ao passo que rivalizam-se formando coalizões opostas, estabelecendo o equilíbrio geral do sistema. No quadro bipolar, portanto, os outros Estados são obrigados a aderir a um dos dois pólos.

Tanto no sistema multipolar quanto no bipolar existe uma característica inerente, ou seja, o caráter hierárquico. Assim, qualquer que seja a configuração, as unidades políticas formam uma hierarquia, proveniente da capacidade de mobilização de suas forças. As grandes potências assumem seus espaços e tornam-se capazes de intervir em todos os assuntos. Num contexto hierárquico *“a ambição dos grandes Estados é modelar a conjuntura; a dos pequenos, adaptarem-se a uma conjuntura que essencialmente não depende deles”*⁷⁰. Nesta perspectiva, *“a maneira como os pequenos Estados se adaptam à conjuntura contribui para dar forma à própria conjuntura”*⁷¹.

⁶⁹ Ibidem, p. 121.

⁷⁰ Ibidem, p. 124.

⁷¹ Ibidem, p. 124.

Na classificação geral dos sistemas, entre as outras características, eles também assumem a forma de homogêneos e heterogêneos. Num sistema homogêneo os Estados do mesmo tipo estão reunidos e relacionam-se sob os princípios de uma mesma concepção política. Contrariamente, num sistema heterogêneo princípios políticos dividem os agrupamentos dos Estados, ou seja, a diferenciação encontra-se nos aspectos internos de cada pólo de poder e na conseqüente luta destes países para a universalização de suas ideologias e sistemas econômicos.

Um quadro moldado pelo modelo multipolar congrega uma conformação estabelecida pelas principais potências. Neste caso, são elas quem dão estabilidade ao sistema. Em condições de igualdade estes países sempre buscam maximizar seus recursos, porém sempre evitam os choques de interesses que esta ação pode conduzir. Neste caminho, uma situação adversa, que inclui reversão de alianças, pode trazer desestruturação ao sistema e possíveis riscos às próprias potências individualmente. Por outro lado, uma potência pode depreender forças, mais do que as outras, para manter o sistema e impedir que outro país se torne hegemônico, visto que, neste caso, um sistema multipolar é muito mais vantajoso. Entretanto, perante estes fatores, Aron observa que *“a manutenção do sistema dado está condicionada à salvaguarda dos atores principais, mas nenhum destes está racionalmente obrigado a colocar a manutenção do sistema acima dos seus próprios objetivos nacionais”*⁷².

Os Estados nunca podem se reconhecer como inimigos, no máximo eles são rivais, pois um inimigo atual poderá ser um aliado futuramente e juntos terem interesses mútuos para manter o equilíbrio do sistema.

Ainda nesta conceituação, segundo Aron, o caráter estrutural do sistema multipolar é composto por uma pluralidade de unidades políticas detentoras de recursos comparáveis. Neste sentido, a ação diplomática de cada Estado não se traduz numa opção de escolha estrita ao estadista, mas são os vários fatores circunstanciais que a condicionam. Um sistema é homogêneo quando reúne Estados do mesmo tipo e, portanto, revela mais estabilidade. Os sistemas heterogêneos são constituídos com Estados portadores de princípios e valores distintos, alavancando uma contraposição entre os países. O período pós 1945 até o final da Guerra Fria foi bipolar e heterogêneo, enquanto que no sistema

internacional pós Guerra Fria predominam forças tendentes à homogeneidade e multipolaridade.

A grande questão que se coloca, no presente capítulo, considerando, em termos gerais, que um sistema é constituído por regularidades, aspectos previsíveis e interação dos elementos, é a busca de detectar qual o perfil do sistema internacional que emerge com o fim da Guerra Fria. Para isso, é necessário eleger o foco de análise, ou seja, estabelecer qual o elemento principal dentro do sistema internacional. Assim, o Estado soberano assume o papel de ator principal e a dinâmica do sistema provém das formas de distribuição de poder e da correlação de forças existente entre estes atores. Outro fator necessário, nesta perspectiva, é detectar qual Estado ou Estados detêm mais poder.

Seguindo estes parâmetros conceituais torna-se possível retornar aos anos de Guerra Fria e traçar o perfil do sistema internacional deste denominado período, uma vez que a ordem do sistema estava estritamente ligada à bipolaridade entre as duas superpotências: EUA e URSS. Para construir um campo de análise do atual sistema internacional é necessário, como premissa, traçar os elementos que constituíram o período da Guerra Fria e os fatores que levaram a sua ruptura, visto que no período da bipolaridade a esfera do poder era fortemente marcada pelos aspectos político-militar, enquanto que no período emergente ampliam-se para os aspectos econômicos.

II.1. O período da bipolaridade

A configuração do poder no período pós-Segunda Guerra Mundial remete à característica fundamental apontada por Aron num sistema bipolar, ou seja, somente dois Estados se sobressaem. O período denominado Guerra Fria foi marcado pela rivalidade estratégico/ideológica entre as duas potências: EUA e URSS. Ainda na concepção de Aron as grandes potências modelam o sistema internacional e têm grandes possibilidades de intervenção em outros países em função da hierarquia característica deste próprio sistema. O período em questão não foi totalmente homogêneo, porém a característica que mais o define é o permanente estado conflitivo entre os dois blocos formados em torno das grandes

⁷² Ibidem, p. 153.

potências. A hegemonia dos respectivos países foi constituída a partir das investidas em arsenal militar – com grande capacidade destrutiva –, principal elemento definidor de poder no período da Guerra Fria⁷³.

Embora o elemento militar/nuclear tenha constituído as esferas de poder das grandes potências e propiciado o arcabouço estruturador do sistema bipolar, inclusive sendo o gerador da tensão da política mundial, repercutindo também na esfera da sociedade civil, as análises mais recentes revelam que houve uma estabilidade no sistema internacional mundial, visto que muitos conflitos existentes eram ofuscados. Numa configuração mais ampla os conflitos localizaram-se na periferia do sistema, ao passo que no território europeu não houve eclosão de guerras durante os anos que vão do fim da Segunda Guerra Mundial ao início dos anos noventa, quando começa o desmembramento da antiga Iugoslávia. Este contexto paradoxal de conflitos e ameaças permanentes, por um lado, e supressão da execução dos arsenais nucleares, por outro, pode ser expressa por Hobsbawm quando relata que:

*“De fato, a situação mundial se tornou razoavelmente estável pouco depois da guerra, e permaneceu assim até meados dos anos da década de 1970, quando o sistema internacional e as unidades que o compunham entraram em outro período de extensa crise política e econômica. Até então, as duas superpotências aceitaram a divisão desigual do mundo, faziam todo esforço para resolver disputas de demarcação sem um choque aberto entre suas Forças Armadas que pudesse levar a uma guerra e, ao contrário da ideologia e da retórica da Guerra Fria, trabalhavam com base na suposição de que a coexistência pacífica entre elas era possível a longo prazo. Na verdade, na hora da decisão, ambas confiavam na moderação uma da outra, mesmo nos momentos em que se achavam oficialmente à beira da guerra, ou mesmo já nela”*⁷⁴.

Contudo situações de grande tensão ocorreram, como foram os casos da revolução chinesa em 1949 e a guerra da Coreia 1950-53, assim como a crise dos mísseis cubanos,

⁷³ Uma das grandes diferenças entre o período da Guerra Fria e o atual sistema internacional está relacionada aos elementos definidores de poder, ou seja, enquanto a configuração da política internacional do período pós-Segunda Guerra foi determinada pelo poder militar, com grande arsenal nuclear, nos anos após a Guerra Fria alargam-se os elementos que constituem o poder das nações deslocando-se mais para os fatores econômicos, contudo não desprezando as questões militares.

⁷⁴ Eric HOBBSBAWM. *A era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995, p. 225.

por exemplo.⁷⁵ Ainda, como aponta Hobsbawm, logo após às aquisições de armas nucleares e bomba atômica pela URSS entre final dos anos quarenta e início dos anos cinquenta, e da bomba de hidrogênio por ambas as potências, em 1953, a guerra como um instrumento de política foi abandonada pela ameaça de destruição mútua.

Em suma, a característica definidora da estruturação da política mundial, no período da bipolaridade, está explicitamente relacionada ao aspecto estratégico correspondente ao poder militar. Contudo, esta caracterização não se completa somente com este fator, pois ao elemento conflitivo/militar agregava-se o aspecto ideológico. Invertendo a relação desses elementos, pode-se considerar que toda a construção do poder estratégico/militar foi proveniente da divergência ideológica, ou seja, da contraposição entre capitalismo e comunismo. Nesse sentido, os fundamentos de poder se concretizavam na vantagem militar e capacidade de mobilização ideológica das grandes potências. Portanto, eram esses elementos que davam o caráter dinâmico ao sistema internacional bipolar.

A questão ideológica como base do confronto dos dois atores estatais principais, com nítidas vantagens de poder, era correspondente ao que Fonseca⁷⁶ denominou de *mensagem universal*. As grandes potências transmitiam como lemas universais dois modelos de organização social que proferiam padrões não somente de como organizar o mundo mas também os regimes políticos e econômicos das nações. Dessa forma, pode-se dizer que é a primeira vez na história que o sistema internacional se universaliza, uma vez que todos os acontecimentos que ocorrem no mundo, durante a Guerra Fria, despertaram interesses em todos os outros países e a maioria dos conflitos era abrangida pela dinâmica Leste-Oeste.

Indubitavelmente todo o movimento do sistema internacional não se restringe, durante a Guerra Fria, somente à atuação dos dois países, indiscutíveis líderes e detentores do poder. Porém, formam-se blocos hegemônicos, com os EUA e seus aliados do capitalismo, principalmente a Europa Ocidental, de um lado, e o império soviético, do

⁷⁵ Não é claro se houve a possibilidade de uso de arma nuclear quando os EUA tentaram salvar os franceses do Vietnã em 1954 e a Rússia contra China em 1969. Por outro lado, foi usada a ameaça nuclear quando “os EUA para acelerar as negociações de paz na Coreia e no Vietnã (1953-1954), a URSS para forçar a Grã Bretanha e a França a retirar-se de Suez em 1956”. Cf. HOBBSAWM, op. cit. p. 227.

⁷⁶ Cf. Gelson FONSECA, O sistema internacional e a Guerra Fria, in Dossiê 50 anos de final de Segunda Guerra. *Revista USP*, São Paulo (26): 128-137, junho/agosto, 1995.

outro, com o Leste Europeu agregado, além da parceria político-estratégica de Cuba. Esses blocos hegemônicos formaram as denominadas zonas de influência, com o objetivo de evitar a presença do adversário. Como indica Fonseca:

“Esta é a concepção que está por trás, por exemplo, da teoria da ‘contenção’ do comunismo, desenvolvida por George Kennan ainda no governo Truman. As zonas de influência se formam e, em sua expressão, mais permanente, na Europa, com a cisão entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia, não são quebradas, salvo em uma única ocasião, quando Cuba se torna aliada da URSS e sintomaticamente, ficamos a beira de um conflito nuclear”⁷⁷.

Considerando que na realidade não houve o confronto direto entre ambas potências, embora mantivessem reservas suficientes de destruição planetária e alta tecnologia espacial, o grande mecanismo de ampliar o poder estava na capacidade de alargar o domínio ideológico. Dessa forma, estrategicamente, a URSS teve ganhos quando os países africanos entraram no processo de descolonização e colocaram-se no empenho de implantar o regime socialista em seus países, assim como houve a incapacidade dos EUA em impedir que o Vietnã se auto-conduzisse ao comunismo. Nesta perspectiva, os EUA usaram como recursos formas institucionalizadas de disseminar seu poder e impedir a absorção do comunismo por parte dos países que, em determinados períodos, poderiam estar vulneráveis a este regime político. Fonseca recorda:

“... por exemplo, o Plano Marshall, proposto pelos EUA em 1947, para a reconstrução da Europa Ocidental, ou a ‘Aliança para o Progresso’, que se constitui basicamente em grande proposta de assistência, também lançada pelos EUA em 1962, para ajudar as reformas estruturais na América Latina e que nasce do diagnóstico de que a Revolução Cubana estaria ligada à persistência da injustiça social no continente”⁷⁸.

Este último afetaria diretamente a URSS e seus aliados por serem acusados de desrespeitarem as regras da democracia. No entanto, por outro lado, é necessário destacar que dentro desse processo da dinâmica do mundo bipolar de disputa permanente, fizeram parte do sistema momentos de aproximações entre as matrizes opostas dos pólos de poder, em função da necessidade da manutenção de interesses em comum, principalmente para a preservação da posição avançada do poderio militar/nuclear das grandes potências e para o

⁷⁷ Ibidem, p. 131.

⁷⁸ Ibidem, p. 133.

não desenvolvimento do potencial tecnológico nuclear de outros países que colocaram-se na disputa armamentista.

Encontra-se dentro deste sistema bipolar uma outra parcela de países que não aderiu diretamente à rivalidade eminente dos dois blocos de poder. É neste contexto, portanto, que forma-se o denominado movimento do Terceiro Mundo, englobando países que tinham como prioridade o desenvolvimento sócio-econômico interno. Constituíram, assim, movimentos que confrontavam a ordem vigente estruturada pelas grandes potências e que buscavam legitimidade nos órgãos multilaterais e propunham uma ordem internacional mais justa. O reconhecimento conseguido pelos países do Terceiro Mundo, através das vantagens nas instâncias multilaterais, assim como a postura reivindicatória e contestadora da ordem internacional, só pode ser entendido no período da bipolaridade, visto que ao se desligarem da disputa direta entre os blocos de poder e ao se identificarem pela ausência de *capabilities*, constituíam-se em bloco dando origem ao seu próprio poder. Por outro lado, as grandes potências faziam concessões na medida em que esses países individualmente poderiam tomar posição e fluírem entre o capitalismo ou comunismo. O Movimento Não-Alinhado, que desligava-se do sistema das rivalidades Leste/Oeste, e o Grupo 77 que reivindicava uma nova ordem econômica internacional tomaram destaque neste período. É nesta configuração mundial que a política externa brasileira buscou uma postura de autonomia para o país no sistema internacional. Posteriormente, muda-se o sistema, mudam-se as diretrizes da política externa brasileira.

II.2. O ordenamento do sistema internacional nos anos setenta

Dentre os vários elementos que marcaram a década de 1970, a *détente* foi um dos fatores de maior destaque, visto que, neste período, a política mundial ainda se encontrava sob o prisma da Guerra Fria. Nesta perspectiva, o início da década de 1970, na análise de Hobsbawm⁷⁹, foi o divisor de águas, uma vez que os 45 anos da Guerra Fria não foram um

⁷⁹ E. HOBSBAWM, Eric HOBSBAWM. *A era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

período homogêneo, embora fosse marcado pelo constante confronto das duas superpotências.

A ausência de um confronto bélico direto entre as superpotências sustenta um fator elementar da Guerra Fria, a coexistência pacífica. Mesmo com ameaças pertinentes como a construção do Muro de Berlim, em 1961, e a crise cubana, no início da década de 1960, o que foi denominado de coexistência pacífica não se arrefeceu. Contudo, diálogos entre os grandes líderes mundiais, ainda na década de 1960, deram caminho em direção à política da *détente*. Na expressão de Saraiva:

*“O conceito de détente está vinculado umbilicalmente aos novos arranjos do fim dos anos sessenta e a década de 1970. A erosão do monolitismo ideológico dos dois blocos deu uma nova conotação às relações internacionais. Além de adversários, os Estados Unidos e a União Soviética apresentam-se como parceiros. Esse foi o ineditismo histórico que permite separar a década de 1970 dos anos rígidos da Guerra Fria e do período da coexistência pacífica. A confrontação deixaria de ser direta para ser transportada para conflitos localizados na Ásia, na África e no Oriente Médio Próximo”*⁸⁰.

Em termos concretos, a *détente* foi marcada por negociações que objetivavam as limitações do arsenal nuclear mundial. Entra neste cenário o TNP (Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares), concluído em julho de 1968, tendo como base estrutural medidas que congelassem o poder nuclear dos países que tinham acesso à tecnologia nuclear, ou seja, as grandes potências, enquanto que os outros países teriam que recusar o desenvolvimento de armas nucleares sob suas propriedades, aceitando, somente, a importação de tecnologias nucleares para fins pacíficos. Contudo, não houve a adesão de todos os países a esse tratado, tanto países com maior poder no sistema internacional como a França e a China, assim como países do Terceiro Mundo colocaram grandes restrições e não aderiram automaticamente, como Índia, Argentina, Israel, Cuba, Paquistão e também o Brasil, incluído nesta posição de crítica ao pretendido congelamento do poder mundial e permanência da alta tecnologia nuclear sob o controle das maiores potências.

⁸⁰ José Flávio Sombra SARAIVA. *Détente, diversidade, intranquilidade e ilusões igualitárias (1969-1979)*, p.281, in *Relações Internacionais Contemporâneas: Da construção do mundo liberal à globalização, - de 1815 a nossos dias*. Brasília: Ed. Paralelo 15, 1997., p. 281.

Paralelamente aos acordos de porte mundial, a América Latina firmou um acordo semelhante ao TNP na perspectiva de restrições de armamentos nucleares em seu continente, porém, não excluía a possibilidade de auto-realização de experimentos nucleares, na medida em que essas ações poderiam dinamizar o desenvolvimento econômico do país. O Tratado de Tlatelolco, de 1967, solidificou esta intenção.

Observa-se, portanto, que a tensão na política mundial no período da Guerra Fria estava estritamente vinculada ao poderio armamentista das grandes potências e à conseqüente capacidade de eclosão de uma guerra nuclear com potencial de destruição planetária, juntamente com a possibilidade da aquisição, por outros países, de uma tecnologia semelhante e autônoma relativa aos que detinham a liderança nuclear. A partir da percepção de que estes fatores constituíam um auto-empecilho para ambas potências no gerenciamento da política mundial, os acordos de restrições armamentistas começaram a ser articulados, ainda na década de sessenta, somando-se, assim, ao TNP o plano SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*) que se traduziu no diálogo entre EUA e URSS no início da década de setenta. Como aponta Saraiva:

“O processo SALT de negociação seria desdobrado em duas partes: um acordo provisório inicial e um tratado. Em maio de 1972, era assinado em Moscou, por Nixon e Brejnev, o acordo SALT, que previa o congelamento, por cinco anos, do desenvolvimento e da produção de armas estratégicas bem como o controle sobre os mísseis intercontinentais e lançadores balísticos submarinos. Era a segunda vez que os dois gigantes realmente assumiam a responsabilidade internacional pelo controle dos armamentos nucleares. Ampliava-se, de fato, a política da détente”⁸¹.

Simbolicamente a *détente* deu uma nova configuração aos aspectos armamentistas da política mundial, incidindo concretamente na dinâmica econômica entre os países. Perante a conjuntura da década de 1970, marcada por crises constantes e uma queda no crescimento econômico, representando um declínio do chamado período áureo do capitalismo, a *détente* engendrada pela reaproximação das grandes potências possibilitou, simultaneamente, um maior intercâmbio comercial entre União Soviética e Estados Unidos e um aumento do fluxo econômico entre os Estados Unidos e os países do leste europeu. O caminho do entendimento político – a *détente* – foi percorrido por positivas negociações

econômicas, uma vez que houve uma abertura comercial entre as superpotências. Entretanto os conflitos oriundos da Guerra Fria não minaram totalmente.

Neste contexto, de reaproximação, permaneceu a extrema vontade das superpotências de manterem suas áreas de influência através do condomínio de poder erigido no imediato pós-Segunda Guerra. Os Estados Unidos, na década de setenta, ficou submerso por crises econômicas e problemas políticos internos, além da alta repercussão da Guerra do Vietnã na sociedade civil americana manifesta pelo grande teor de reprovação. Por outro lado, neste mesmo período, o papel da União Soviética não foi retroativo na política mundial, visto que este país expandiu sua influência em áreas de conflito como na independência da Angola, em 1975, e no Afeganistão, em 1979, por exemplo. Mesmo sob planos de controles de armas estratégicas os soviéticos chegaram, no final dos anos setenta, ao patamar da supremacia estratégica norte-americana. Esses elementos propiciaram, no início dos anos oitenta, com o Presidente Reagan, um retorno à rivalidade entre as superpotências aos moldes das décadas iniciais da Guerra Fria. Este ambiente de tensão, nos anos oitenta, dá origem ao que foi chamado, entre os analistas, de *Segunda Guerra Fria*.

II.2.1. O sistema internacional e a busca da autonomia fora da órbita Leste/Oeste

Sobre a década de 1970 pode-se considerar que o cenário internacional não foi marcado somente pelos acordos estratégicos de contenção de arsenais. Contudo, perante a dificuldade dos EUA exercerem sua hegemonia mundial, amplia-se o espaço para a atuação de outros países. Neste contexto, a Comunidade Européia busca sua autonomia política e estratégica em relação aos Estados Unidos aliada ao destaque econômico de alguns países europeus, como a Alemanha. Em termos econômicos ocorre a emergência do Japão com grande potencial. A configuração não se altera somente no ambiente dos países desenvolvidos, visto que na década de setenta a América Latina busca sua afirmação política e o movimento do Terceiro Mundo reivindica sua autonomia. Países asiáticos também integram o elenco da diversidade de interesses dentro dos negócios internacionais da década de setenta.

⁸¹ Ibidem, p. 283.

A integração europeia que vinha caminhando desde os anos cinquenta evoca, após duas décadas, o espírito hegemônico do século XIX, onde a Europa enquanto força coletiva dirigiu a política internacional e se expandiu pelo mundo através do imperialismo. A opção pelo reforço do integracionismo, na década de setenta, visava a autonomia política através do interesse comum dos países europeus. Interessava, num primeiro instante, abdicar de uma parcela da soberania para, posteriormente, reverter em ganhos políticos no sistema internacional. Essa tendência se confirma nos anos noventa.

A América Latina sempre ficou sob a égide do condomínio ocidental de poder, ou seja, a sua postura internacional, principalmente no século XX, esteve vinculada aos Estados Unidos, com exceção de Cuba, país que causou uma ruptura no final dos anos cinquenta e início dos anos sessenta. Internacionalmente os países latino-americanos, tradicionalmente, conduziram suas questões e controvérsias de forma pacífica e, não abdicando deste perfil, procuraram, nos anos setenta, uma atuação mais autônoma no sistema internacional, visto que a *détente* estava em curso.

Internamente, nos países latino-americanos não deixavam de existir movimentos revolucionários provindos de tensões ideológicas, contestadores dos regimes autoritários vigentes em todo o continente, principalmente na Colômbia, Bolívia, Peru, Chile e Argentina. Nas relações externas, a região passa por uma desideologização, buscando desagregar-se da órbita Leste/Oeste.

Inserido neste aspecto, o Brasil recusa-se a aderir ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), demonstrando um não consentimento aos preceitos estabelecidos pelas grandes potências e, principalmente, discordando da hegemonia norte-americana e da proposta de congelamento do poder embutida no Tratado.

O Brasil, assim como outros países Latinos-americanos, buscara conduzir suas políticas externas de forma autônoma, porém não chegou aliar-se à URSS. No contexto da década de 1970, o Brasil buscou alargar suas parcerias internacionais, diversificando seus negócios com a África e a Ásia, com a Europa Ocidental e com o Japão. Esta postura, portanto, distancia os EUA como eixo principal das vinculações externas.

No final dos anos setenta, durante a gestão do governo norte-americano de Carter, estava em pauta em sua agenda uma política de direitos humanos e o tema de não-

proliferação nuclear. Estas questões providas de Washington não tinham boa receptividade no Brasil, chegando, até mesmo ser um ponto de atrito entre esses países. Este período abrangeu a política externa do Governo Geisel, denominada de *pragmatismo responsável*, visto que a intenção do Itamaraty era consolidar a autonomia da política externa brasileira e desvincular-se da órbita de alinhamento automático dos Estados Unidos.

A prioridade dada pelos norte-americanos aos direitos humanos objetivava combater a possível influência do comunismo no continente, enquanto que as restrições nucleares tentavam dificultar negociações que o Brasil vinha desenvolvendo com a Alemanha nesta área. A política externa do *pragmatismo responsável* evitava interferências na sua implementação. Evidentemente a postura do governo brasileiro condizia com as inflexões do contexto internacional, numa recomposição da balança de poder. Assim, buscava-se uma reaproximação com os países asiáticos e latino-americanos e uma independência frente aos EUA. Nesta perspectiva, o objetivo da política externa brasileira, dentro da análise realista, era a preservação de sua soberania e busca da autonomia.

Esse movimento de busca de autonomia no cenário mundial e, mais precisamente, no contexto regional não ficou restrito somente a alguns países da América Latina, onde o Brasil tomou destaque. Estados asiáticos e africanos colocaram-se na busca de afirmação de poder regional e de divergência das grandes potências.

Na Ásia, o Vietnã tentou expandir sua influência política e militar com apoio soviético na região do sudeste asiático, como no Camboja. A Índia teve uma aproximação com a União Soviética, lutou pela autonomia dos países do Terceiro Mundo, entrou em disputa territorial com o Paquistão pela Caximira e investiu em tecnologia nuclear, desta forma conseguiu destaque na região. No Oriente Próximo e Médio as guerras não saíam de cena, como foi o caso da Guerra de Yom Kippur (Dia do Perdão Israelense), em 1973, com um ataque do Egito e Síria contra Israel acarretando um contra-ataque arrasador deste último país.

Na África o grande movimento era em favor da descolonização de países africanos, que nas suas independências colocavam-se na disputa ideológica internacional da Guerra Fria, como foi o caso de Angola, que se aproximou estrategicamente do bloco soviético. A

história das relações internacionais do século XX coloca a década de setenta em destaque, entre outros fatores, pelo movimento de descolonização de países africanos.

A China, que toma destaque entre as potências mundiais no final dos anos noventa, passa a alavancar seu papel promissor na ordem internacional na década de setenta. É neste período que ocorre tanto o término da revolução cultural interna da fase maoísta, que levou a China se constituir como um país comunista, quanto a adoção de políticas de modernização englobando reformas internas que permitissem a descolonização gradual da agricultura, o desenvolvimento de economia mercantil dentro de uma área socialista e programas de captação de tecnologia, além de permitir em determinadas regiões, denominadas Zonas Econômicas Especiais, a possibilidade de acomodar empresas capitalistas estrangeiras. Esta postura chinesa ficou conhecida, pelo líder Deng Xiaoping, como Economia Socialista de Mercado⁸².

No aspecto político, as principais evidências de ruptura da China com a URSS ocorrem no início dos anos setenta, visto que há uma aproximação sino-americana como estratégia da política externa chinesa e uma recusa, por parte deste país, de ficar submisso aos preceitos da hegemonia soviética. Em 1971 a China é oficialmente aceita como membro da ONU (Organização das Nações Unidas).

Pode-se apontar, neste sentido, que todos os casos apresentados acima enquadram-se na perspectiva de busca de autonomia e de espaço para atuação internacional por meios de auto-afirmação. Configura-se, neste mesmo contexto a grande investida dos países do Terceiro Mundo por uma ordem mundial mais igualitária. Nações de vários continentes situados ao Sul reivindicavam a quebra do poderio econômico e estratégico concentrados com as grandes potências. O Grupo dos 77 encontrou espaço para discussão, desde a década de sessenta, na UNCTAD, órgão das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento. No geral, estes países propunham uma Nova Ordem Econômica Internacional para facilitar o desenvolvimento de países atrasados.

Na mesma linha de contestação, porém com relação à ordem política internacional, destaca-se o Movimento dos Não-Alinhados, também articulado nos anos sessenta mas com

⁸² Cf. Paulo Fagundes VIZENTINI. *Dez anos que abalaram o século XX: política internacional de 1989 a 1999*. Porto Alegre: Novo Século, 1999.

origem na Conferência de Bandung em abril de 1955. No decorrer da década de 1970 atuou em prol da aproximação dos países não desenvolvidos da América Latina, Ásia e África, com o objetivo de encaminhar o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo, através de uma concepção ideológica, desvinculados dos Estados Unidos e União Soviética. O Brasil não foi adepto oficial deste movimento, porém teve uma participação discreta. Em síntese, a África, Ásia e América Latina buscaram reforçar o conceito de Terceiro Mundo desde a década de sessenta.

II.2.2. Fatores econômicos da década de 1970:

A década de 1970, economicamente, é um marco no período pós-Guerra por representar o desgaste da capacidade industrial norte-americana, por expressar a crise do dólar, que teve repercussão mundial, e por enquadrar as crises do petróleo. Analiticamente, esses anos não se destacam unicamente por comportar os elementos estritamente políticos mencionados, e, sim, ambientam mudanças estruturais necessárias para o entendimento das décadas posteriores e clarificam os fatores que nos anos noventa consubstanciam o que convencionou-se chamar de *globalização*. Considerando, em termos genéricos, que a *globalização*⁸³ provém da intensificação da internacionalização da economia, é a partir de meados dos anos 1970 que ocorrem modificações socioeconômicas que dão movimento a este processo.

Assim como é ressaltado por Dupas⁸⁴, este processo não é novo, mas é impulsionado pelo salto qualitativo nas inovações na área de tecnologias da informação. Esta reestruturação tecnológica incide no aspecto organizacional de produção e na distribuição das empresas, visto que a atividade produtiva pode ser global. Este mesmo avanço tecnológico repercute na esfera do mercado financeiro, integrando-os globalmente. Na perspectiva de Oman⁸⁵, no final dos anos setenta, aliada à inovação tecnológica na área

⁸³ Este termo será melhor detalhado adiante neste capítulo.

⁸⁴ Gilberto DUPAS. *Economia global e exclusão social: Pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

⁸⁵ Charles OMAN. O desafio para os países em desenvolvimento. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No. 39 – abril, maio e junho de 1994.

informacional, o rápido crescimento dos mercados financeiros globais foi facilitado pela desregulamentação dos mercados financeiros.

Remonta ainda aos anos setenta, a dificuldade dos EUA de permanecer como líder capitalista mundial, uma vez que esta posição estava repercutindo de forma desvantajosa na capacidade econômica interna do país, na medida em que as despesas militares tornaram-se onerosas para aquela economia. Perante um quadro mundial que ganhava moldes de uma multipolaridade, os EUA colocam-se num movimento de reestruturação da economia global, visto que estes fatores de crise encontravam-se subjacentes ao esgotamento do modelo de acumulação capitalista fundamentado no paradigma fordista-Keynesiano. O Presidente Nixon, em 1971, decretou, o fim da paridade do dólar em relação ao ouro, adotou também medidas comerciais protecionistas, com o propósito de recuperar a competitividade da economia americana e lançou uma política de aumento dos preços do petróleo, com o apoio de seus aliados da OPEP.

Com a primeira grande crise do petróleo, em 1973, em função da Guerra de Yom Kippur, entre árabes e israelenses, os grandes prejudicados foram os países europeus e o Japão, visto que estes países eram extremamente dependentes do petróleo importado e pouco produtores de matéria-prima e alimento. Dessa forma, os EUA colocam-se em vantagem comparativa, ao passo que dependiam menos da importação de petróleo e grandes multinacionais petrolíferas eram americanas. Os dólares acumulados com os produtores de petróleo foram, em grande parte, investidos no mercado financeiro europeu, consequentemente formando o mercado de eurodólares, que não estava sujeito à regulamentação existente até então nos EUA. Este foi um dos primeiros impulsos à desregulamentação financeira, uma vez que ocorreu uma erosão dos controles de capitais. Estes fatores, portanto, levaram à desregulamentação e internacionalização do capital.

No final da década de 1970, houve uma estratégia norte-americana de elevação das taxas de juros para atrair o fluxo de investimento em dólar. Desta forma, generalizou-se uma situação de recessão mundial, muito mais perceptível na década de 1980, visto que estas crises disseminaram-se pela periferia do sistema internacional. Dentro desse contexto, os países terceiro-mundistas começaram a enviar divisas para os países desenvolvidos, em forma de pagamento de dívida externa que fora contraída com juros baixos nos anos

anteriores e, assim, no momento de crise os países menos favorecidos padeceram com a elevação dos juros no mercado financeiro mundial. Em 1979 ocorre a segunda crise do petróleo.

Ainda na década de setenta, como já foi destacado, em meio à *détente*, os países subdesenvolvidos lutavam para ter ‘vozes’ no sistema internacional, ampliavam-se os movimentos de descolonização dos países africanos, com atitudes nacionalistas e com influências revolucionárias esquerdistas. No mesmo contexto, a URSS não sofria tanto o ônus da crise econômica mundial, uma vez que era produtora de petróleo e não dependia do mercado externo para a obtenção de matéria-prima. Por outro lado, este país era incentivado a vender seus recursos no mercado mundial e receber tecnologia e capital integrando-se, paulatinamente, ao sistema de mercados abertos. Nesta década a posição soviética não se expressava com fragilidade, contudo com resistência, mesmo perante um sistema internacional que estava se moldando pela multipolaridade.

Em face aos elementos demonstrados e na perspectiva das análises mais apuradas, ao agregar a revolução/ inovação tecnológica aos fatores que caracterizaram a década de setenta, percebe-se que todo o movimento de inovação tecnológica não corresponde puramente a um processo reativo às crises localizadas neste período, porém é um fator estritamente relacionado à reestruturação do capitalismo enquanto sistema econômico, com o propósito de garantir a acumulação de capital. As modificações ocorrem desde a forma de organização da produção, a partir da percepção dos limites do fordismo – produção em massa com uma organização rígida e de elevados custos empresariais e estatais em função das garantias salariais e trabalhistas – para a passagem de formas de fabricação mais flexíveis, eliminando grandes estoques e incorporando formas de trabalho temporário⁸⁶. Ganha-se destaque uma nova divisão internacional do trabalho, visto que a produção amplia-se e fragmenta-se territorialmente na busca de reduzir seus custos. A reestruturação capitalista, oriunda dos países desenvolvidos, por meios de inovações tecnológicas dá um salto substancial nas áreas da informática, comunicação, biotecnologia, robótica, entre outros. Dentro do mesmo processo o campo da produção industrial modifica-se em função da incorporação da informatização, robótica e automação, neste setor.

⁸⁶ O Japão toma destaque nestas reestruturações produtivas tornando-as flexíveis.

Os EUA colocam-se à frente da investidura da reestruturação econômica em função da necessidade de dar um impulso ao capitalismo e garantir seu papel dominante sobre os países subdesenvolvidos. O Japão também precisou investir duramente no campo tecnológico e na organização da produção industrial⁸⁷, para colocar-se entre as potências capitalistas, assim como os países europeus avançaram neste aspecto. A URSS não investiu neste processo uma vez que, nos anos setenta, tinha grandes reservas internas de matéria-prima e fontes de energia, porém, para este país, estes fatores foram substanciais, uma década adiante, na derrocada de seu sistema socialista, uma vez que teve um déficit tecnológico.

Todas as modificações e inovações impõem uma norma aos países dentro do processo de concorrência mundial que se iniciara: a competitividade. Ou seja, terão vantagens os países que, dentro da concorrência mundial, tiverem competitividade e, conseqüentemente, maior produtividade.

Em síntese, como aponta Saraiva, os anos 1970 configuram-se numa unidade conceitual e histórica própria. Encontram-se elementos essenciais para a compreensão dos acontecimentos internacionais das duas décadas posteriores, tais como: a recomposição da balança de poder; a iniciativa dos EUA e URSS apresentarem-se como parceiros; a transportação de conflitos para áreas localizadas, na Ásia, África e no Oriente Próximo; a reafirmação do conceito de Terceiro Mundo pela África, Ásia e América Latina; a limitação das armas e as negociações que levaram à atmosfera da *détente*. No campo econômico ocorrem a crise do dólar – conversibilidade –, os choques de petróleo (1973 e 1979) e as mudanças, enquanto reestruturação do capitalismo, do paradigma tecnológico-industrial. Em outros termos, ocorre um movimento de criatividade do capitalismo diante do socialismo. Assim, encontram-se, nos anos 1970, matrizes históricas e conceituais que viriam se afirmar nos anos noventa. Portanto, *“em certo sentido, os anos 1970 ofereceram as matrizes históricas para a multiplicação de fenômenos – como a chamada globalização liberal, a crise do modelo socialista no Leste europeu e os movimentos de regionalização econômica que vieram se afirmar nos anos de 1990”*⁸⁸.

⁸⁷ Como é o caso do toyotismo.

⁸⁸ Cf. José Flávio Sombra SARAIVA. *Détente, diversidade, intranquilidade e ilusões igualitárias* (1969-1979), p.281, in *Relações Internacionais Contemporâneas: Da construção do mundo liberal à globalização, - de 1815 a nossos dias*. Brasília: Ed. Paralelo 15, 1997, p. 280.

II.3. O período da década de 1980

Os anos oitenta foram marcados pela passagem da fase clássica da Guerra Fria, no início desta década quando volta a acirrada rivalidade entre EUA e URSS, a uma emergente configuração internacional, diferenciada dos padrões que haviam configurado durante quase cinquenta anos. No final destes anos ocorreram a derrocada do socialismo, a perda de espaço de reivindicação do Terceiro Mundo, a crise da dívida que assolou os países subdesenvolvidos, e a investida da reestruturação das economias centralizadas. Em suma, pertence aos anos oitenta a desconcentração da política mundial em torno da competição militar, a perda de legitimidade política do socialismo e o perceptível afloramento do que se convencionou chamar de globalização econômica.

As interpretações dos acontecimentos ambientados nos anos oitenta foram fruto de inúmeras conotações pelo grau de importância destes nas relações internacionais, visto que finda-se a era da bipolaridade e consequentemente a Guerra Fria. Contudo abre-se um período não propriamente definido. Segundo Almeida:

*“De forma não surpreendente, grande parte dessas análises é marcada por um certo sentido de conclusão e de ruptura: queda dos impérios, de Paul Kennedy; fim do Estado-nação, de Kenichi Ohmae, fim do Estado-territorial e ascensão do Estado-comercial, de Richard Rosecrance; fim do Terceiro Mundo, de Nigel Harris; fim do dualismo econômico entre o socialismo, o capitalismo e o aprofundamento da diferenciação entre países pobres e países ricos; fim das ideologias, já anunciado desde os anos 1950 por Daniel Bell; ou mesmo, segundo Francis Fukuyama, o próprio ‘fim da história’”*⁸⁹.

Nesta perspectiva de rupturas, Hobsbawm⁹⁰ também indica que o século XX foi breve e finda com a derrocada da União Soviética em 1991, em decorrência dos fortes acontecimentos dos anos oitenta.

⁸⁹ Paulo Roberto ALMEIDA. Os anos 1980: da Guerra Fria ao fim da bipolaridade, in *Relações Internacionais Contemporâneas: Da construção do mundo liberal à globalização*, - de 1815 a nossos dias, Brasília: Ed. Paralelo 15, 1997, p. 304.

⁹⁰ Cf. Eric HOBBSAWM. *A era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

Os elementos econômicos que vieram a configurar nos anos oitenta já tinham tomado suas bases na década de 1970, como foi delimitado anteriormente, ou seja, já naqueles anos setenta, os países desenvolvidos colocaram-se numa investida de reestruturação econômica, principalmente no setor produtivo. Porém o ineditismo destes anos se traduz na conversão das economias planejadas para economias de mercado, interferindo diretamente na padronização das relações internacionais. Embora a Rússia tenha se constituído um país sob o sistema comunista nas primeiras décadas do século XX, somente a partir do final da Segunda Guerra Mundial se contrapôs aos EUA na estruturação da política mundial, porém na continuidade histórica e na revelação da dinamicidade da política internacional, em 1985 ocorre o início da liberalização do regime soviético. Assim, incontestavelmente, este fator foi o grande marco dos anos oitenta, uma vez que repercute nas mais variadas esferas da política internacional e nos mais diferenciados países que compõem o quadro mundial, como os países que compunham o Terceiro Mundo. Na observação de Almeida, *“do ponto de vista das relações internacionais, o período está indissociavelmente marcado pela superação do conflito Leste-Oeste e pela fragmentação do Terceiro Mundo, o primeiro podendo ser considerado um evento já delimitado historicamente, o segundo, um processo ainda em curso de desenvolvimento”*⁹¹. Em outros termos, pode-se dizer que houve, a partir desta década, uma grande diversificação entre os países terceiro-mundistas, incluindo a desvinculação de uma luta em função de interesses em comum.

No início da década os EUA lançam uma ofensiva neoconservadora restabelecendo a Guerra Fria, nos moldes de uma disputa acirrada, como tinha sido nos primeiros anos deste conflito. Através da iniciativa estratégica, na administração de Reagan, denominada *“Guerra nas Estrelas”*, volta à tona o que ficou conhecido como a Segunda Guerra Fria. Porém a URSS sente a pressão em decorrência de ter sofrido embargos comerciais e tecnológicos. Neste contexto, em 1985, Mikhail Gorbachov lança, como medida de readaptação ao sistema as políticas reformistas da *Glasnost e da Perestroika* correspondendo, respectivamente à transparência e reestruturação. Como assinala Vizentini:

⁹¹ Paulo Roberto ALMEIDA. Os anos 1980: da Guerra Fria ao fim da bipolaridade, in *Relações Internacionais Contemporâneas: Da construção do mundo liberal à globalização*, - de 1815 a nossos dias, Brasília: Ed. Paralelo 15, 1997, p. 305.

“Paralelamente ao lançamento das reformas internas, Gorbachov lançou uma ofensiva diplomática em prol da paz e do desarmamento, oferecendo propostas concretas e desencadeando intensa campanha de propaganda, enquanto Reagan iniciava seu segundo mandato. A diplomacia da Perestroika era uma resposta à ofensiva belicista americana e só pode ser compreendida à luz da guinada conservadora ocidental iniciada em fins dos anos 70, a qual alterou bruscamente o equilíbrio mundial”⁹².

A URSS, portanto, enfrenta tanto elementos externos, como a reestruturação capitalista e pressões das potências ocidentais, assim como seus próprios problemas conjunturais internos. Ao passo que os soviéticos almejavam, através de suas reformas, obter tecnologia e capitais, os países ocidentais já estavam na dianteira da reestruturação capitalista e a URSS não alcançou seu objetivo, uma vez que houve, internamente, uma oposição anticomunista e o governo não teve força política suficiente para segurar o sistema. Concretamente ocorre uma *Nova Détente*, inicia-se uma corrida para o desarmamento, enquanto que a URSS e outros países comunistas retiram-se de conflitos regionais.

As iniciativas de Gorbachov incidiram diretamente sobre os países de regime comunista do Leste europeu, levando-os à derrocada. A repercussão refletiu de maneiras diversas em cada país em decorrência de suas particularidades internas e em decorrência da forma de seus relacionamentos face à URSS. Assim, no segundo semestre de 1989 arrefeceu o comunismo da Europa oriental, cada um a sua forma: Polônia, Hungria, República Democrática Alemã, Tchecoslováquia, Bulgária, Romênia, Iugoslávia entre outros. Na análise de Vizentini:

“as razões de a URSS ter permitido, e mesmo auxiliado, tal processo deveram-se à perda de importância estratégica da região para sua defesa, ao elevado custo político-econômico do apoio a estes regimes bem como por representar uma moeda de troca com o Ocidente (...) Além das questões apontadas, contribuiu para a queda dos regimes socialistas do leste europeu o fato de que estes careciam de plena legitimidade, na medida em que deviam largamente sua implantação e existência ao apoio soviético (...) Numa era de sociedades complexas, seu autoritarismo era cada

⁹² Cf Paulo Fagundes VIZENTINI. *Dez anos que abalaram o século XX: política internacional de 1989 a 1999*. Porto Alegre: Novo Século, 1999, p. 37.

vez mais anacrônico, enquanto o Ocidente, por seu lado, aperfeiçoava métodos de controle social crescentemente sofisticados e funcionais”⁹³.

Dentro deste contexto, estes acontecimentos foram simbolizados pela queda do Muro de Berlim, em 1989.

Em consequência das medidas de liberalização iniciadas pela URSS as políticas externas dos grandes atores internacionais caminharam para a desmilitarização e os grandes conflitos tornaram-se obsoletos. Assim, o paradigma Leste-Oeste perde o foco principal nas relações internacionais. Coloca-se em vigor, portanto, um novo rumo para as relações internacionais, porém seu enredo não se revela totalmente. O único elemento propriamente definido é que este contexto será delineado pelos principais países dentro de uma multipolaridade.

Houve uma diversificação nas polarizações não somente em relação ao Leste-Oeste, mas também Norte-Sul. Inicialmente, logo após ao desmembramento da URSS, em 1991, coloca-se em questão se os EUA seria a potência hegemônica⁹⁴ dentro de um unipolarismo. Ocorre, sim, uma nova balança de poder, com os EUA protagonizando este cenário emergente, porém dentro de um contexto de múltiplas polaridades. A linha delimitadora das grandes questões internacionais passa do conflito militar/ideológico para a crescente competição econômica e homogeneização ideológica.

Indicar que os conflitos estratégicos-militares, com ameaça de destruição em massa, perderam espaço entre as grandes potências não corresponde a indicar que os conflitos mundiais se dissiparam. Emergem, porém, inúmeros conflitos em decorrência do esfacelamento do Leste Europeu, entre muitos outros que permaneceram ofuscados pela Guerra Fria. Os conflitos tomam um aspecto localizado de conflitos regionais com caráter nacionalistas e étnicos. O conflito regional que mais marcou a década de oitenta foi a Guerra Irã-Iraque que durou oito anos.

Na América do Sul, em 1982, a Guerra das Malvinas, entre Argentina e o Reino Unido, protagonizou o conflito do continente. Ainda no continente americano, mais

⁹³ Ibidem, pp. 47-48.

⁹⁴ Como foi o episódio da Guerra do Golfo Pérsico em 1991.

propriamente na América Central, os conflitos foram impulsionados por questões nacionais de exclusão social, sentimentos antiimperialistas e anticolonialista.

Internamente, a América Latina ingressou, nos anos oitenta, num processo de abertura para a redemocratização; depois de mais de duas décadas sob um regime ditatorial de comando militar, os países foram gradualmente buscando a democratização. Em termos econômicos, este continente não teve ganhos, uma vez que houve uma estagnação econômica e estes países tornaram-se reféns de suas grandiosas dívidas externas, num ambiente internacional de altíssimos juros. Com a onda reativa das grandes potências, através de medidas “neoliberais”, os países periféricos passaram a incorporar tais linhas neoliberalizantes para o direcionamento de suas economias, uma vez que ficaram praticamente excluídos das inovações tecnológicas impulsionadas pelas grandes potências.

“O afundamento do sistema internacional pós-Yalta e a concentração de poder nas mãos das potências do Norte, cimentada pelo ideário neoliberal, chocaram-se, portanto, frontalmente, com a estratégia da política externa do Brasil. A fragmentação política do Terceiro Mundo e o engavetamento da tese para a passagem da ofensiva para a defensiva. (...) O impacto das grandes mudanças ocorridas na arena internacional surpreendeu a nação brasileira num raro momento de sua história política, das eleições diretas para o preenchimento do cargo de Presidente da República, que resultou na vitória do candidato identificado com os ventos desestatizantes e que prometia conduzir o país às fileiras do primeiro Mundo”⁹⁵.

Neste contexto, o presidente dos EUA, George Bush, declara que há uma nova era das relações internacionais. Simultaneamente, em 1989, o presidente eleito no Brasil é Fernando Collor de Mello, que acreditando nesta nova ordem efetuou várias reformas políticas com o objetivo de “modernizar” o país e se aproximar das grandes potências do mundo capitalista.

Ao findar da década emergiram conflitos em algumas ex-repúblicas soviéticas, na Iugoslávia, por exemplo, com caráter étnico e nacionalistas separatistas. Estes conflitos têm um impacto estritamente regional, visto que não ameaçam a estabilidade estratégica definida pelos grandes países.

⁹⁵ Willians da Silva GONÇALVES. O Brasil no novo sistema internacional, in *A grande Crise*, organizado por Paulo G. F. VIZENTINI. Petrópolis: Vozes, 1992, p. 164.

Estabelece-se, portanto, nos últimos anos da década de 1980, os rumos para uma nova balança de poder, num cenário de constantes mudanças e com a emergência de múltiplas polaridades. Os primeiros questionamentos, em relação a este período, referiam-se à possibilidade de uma era de paz. Entretanto, percebe-se, contrariamente, que o aspecto conflitivo da política internacional permanece. Economicamente, esta década é marcada, na América Latina e no Brasil, pela estagnação econômica, refletindo-se nas questões sociais – extremas desigualdades sociais –, enquanto que no contexto internacional há uma perda, por parte do continente latino-americano, de importância no cenário.

II.4. Os anos noventa

Se a política mundial do período pós-Segunda Guerra definiu-se pelas fronteiras ideológicas, a sua estruturação no período pós-Guerra Fria não tem uma definição clara, permitindo várias interpretações como período de transição, nova ordem internacional e até mesmo desordem internacional. Por outro lado, há o reconhecimento de que este período emerge dos acontecimentos das décadas anteriores. Cervo⁹⁶, remetendo-se a Adam Watson, ressalta que a atual sociedade internacional difere da sociedade internacional do século XIX, uma vez que não é a sociedade européia que está organizando o mundo.

Os anos noventa nascem como fruto dos desdobramentos da queda dos socialismo real e dissolução da URSS. Além de serem firmados acordos de desarmamento nuclear, as potências remanescentes passam a disseminar os valores desse ordenamento internacional, tais como: democracia, direitos humanos, livre-mercado, direito internacional.

Além de consolidar-se a desintegração do Terceiro Mundo, do destaque da Alemanha, na Europa, e do Japão, na Ásia, Cervo⁹⁷, esquematicamente, elucida a configuração dos países nesta década em questão, que moldam as bases do ordenamento internacional incipiente: 1) Extingue-se o diálogo Norte – Sul. Os países do Terceiro

⁹⁶ Cf. Amado Luiz CERVO. O final do século XX: dificuldades para a construção de uma ordem global, in *Relações Internacionais Contemporâneas: Da construção do mundo liberal à globalização - de 1815 a nossos dias*. Brasília: Ed. Paralelo 15, 1997.

⁹⁷ Ibidem.

Mundo enfrentam condicionamentos liberalizantes provindos do FMI e Banco Mundial para fomentação de empréstimos através de exigências de respeito aos direitos humanos, à democracia e medidas de estabilização econômica com altos custos sociais para estes países; 2) As grandes potências voltam-se mais para suas regiões. EUA, Europa e Japão caminham para a nacionalização da segurança e o protecionismo dos blocos econômicos que formam; 3) Os Estados Unidos, com inquestionável posição de superpotência não são capazes, entretanto, de dar formas ao sistema internacional e condicionar uma nova ordem. O espaço das grandes potências é ampliado para a entrada da Rússia, formando o G-8. Os EUA não se colocam sozinhos na ordem em construção, buscando aliados para a sua condição de catalisador de uma nova ordem, como foi o caso da Guerra do Golfo e da disseminação de seus valores internos de organização social –liberalismo econômico, democracia política e direitos humanos; 4) Mesmo com a intenção declarada norte-americana de canalizar apoio à Rússia, objetivando o controle, por parte dos russos, do arsenal nuclear da extinta União Soviética, além da manutenção da abertura ao diálogo internacional, a Rússia não deixou de ter atuação própria na Ásia e Europa, como as revoltas regionais, crise monetária, migrações, entre outros; 5) Na região Ásia-Pacífico, englobando China, Japão e os países da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático), houve o contestamento do modelo de desenvolvimento econômico ocidental que tem como base os princípios e valores do liberalismo, da democracia e dos direitos humanos e dão mostra de que é possível sair do padrão ocidental; 6) A América Latina afasta-se totalmente do modelo de desenvolvimento de substituição de importações e do nacionalismo condutor da política externa. Aderem à ordem ocidental com aproximação da Europa e EUA, ao passo que afastam-se dos discursos terceiro-mundistas e para uma maior integração ao mundo percorre a estabilização das instituições democráticas, estabilização das moedas e abertura dos mercados.

Com o fim da bipolaridade, o Brasil perdeu espaço para projetar sua posição nas instâncias das organizações internacionais, uma vez que houve uma deslegitimação do Terceiro Mundo. No entendimento de Lafer o período da década de noventa é um período de polaridades indefinidas.

II.4.1. Globalização

O termo globalização, amplamente disseminado nas últimas duas décadas, não tem uma definição precisa e ramifica-se penetrando em várias esferas da sociedade, desde aspectos culturais, políticos e principalmente econômicos. As modificações no sistema internacional providas das alterações que desmantelaram a ordem estruturada no pós-guerra revelaram um período de transição, que deixou em evidência a ebulição dos elementos que formam a complexidade da sociedade mundial. Não há uma ordem unipolar estabelecida pela hegemonia norte-americana. Contudo os EUA são a maior potência num sistema capitalista mundial multipolar formado juntamente com as grandes potências ocidentais e o Japão, remanescentes do período previamente anterior. Dentro desta perspectiva, a diversidade de elementos que constituem o período em questão conforma uma sociedade internacional homogênea - no sentido de não ser dividida ideologicamente - e complexa que, paradoxalmente, as iniciativas explicativas, desta tal ordem, absorve um termo amplamente abrangente e lacunar: globalização. Por outro lado, a frequência e a predominância do termo globalização em discursos políticos oficiais e elaborações teóricas (sobre relações internacionais e política externa) referentes às transformações do contexto internacional conduzem, obrigatoriamente, à necessidade de buscar uma conotação deste termo para elucidar a dimensão da configuração mundial dos últimos anos do século XX que condicionam a política externa.

De imediato, o presente trabalho refuta a idéia de globalização como sinônimo de homogeneização, agregando oportunidades iguais entre os países, uma vez que permanece a correlação de forças como característica elementar do sistema internacional. Outro fator relevante e necessário para uma análise atual do sistema internacional foi apontado por Marx e Engels, em 1848, em *O Manifesto do Partido Comunista* relatam:

*“A necessidade de mercados sempre crescentes para seus produtos impele a burguesia a conquistar todo o globo terrestre. Ela precisa estabelecer-se, explorar e criar vínculos em todos os lugares. Pela exploração do mercado mundial, a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países (...) ela retirou a base nacional da indústria”*⁹⁸.

⁹⁸Cf. Karl MARX e Friedrich ENGELS. O manifesto do partido comunista, in *O manifesto comunista 150 anos depois*, Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Perseu Abramo, 1998, p. 11.

Portanto a expansão global do mercado e da produção são processos inerentes ao sistema capitalista, juntamente com a expansão civilizacional ocidental, desde sua constituição moderna. Deve-se também à expansão do capital o aspecto da racionalização do capitalismo, na concepção weberiana.

Na atualidade, Giddens, ao não partilhar da argumentação de que no final do século XX estamos no limiar de uma nova era, intitulada pós-modernidade, relata, contrariamente, que estamos vivenciando uma radicalização da modernidade, que em suas palavras:

“ ... refere-se a um estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência”⁹⁹.

Portanto, atualmente estamos vivendo as consequências da modernidade, que estão mais radicalizadas e universalizadas, uma vez que há uma disseminação global das instituições ocidentais da modernidade – economia capitalista, sistema de Estado-nação, ordem militar mundial e desenvolvimento industrial - através da primazia do poder econômico, político e militar, diminuindo, assim, as diferenças entre estes países e os demais de outros lugares. Para Giddens, estes elementos constituem a globalização e *“pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa”¹⁰⁰*. Reconhece também que *“ao mesmo tempo em que as relações sociais se tornam lateralmente esticadas e como parte do mesmo processo, vemos o fortalecimento de pressões para a autonomia local e identidade cultural regional”¹⁰¹*. Esta visão expõe a dimensão de um processo amplo, acoplado a expansão das instituições capitalistas e não está unilateralmente relacionada aos acontecimentos específicos do final do século XX, uma vez que estes estão dentro da radicalização da modernidade. A economia capitalista, sendo uma instituição dentro da modernidade, é altamente dinâmica, visto que há uma característica inerente que estabelece conexões entre o empreendimento econômico competitivo e os processos de transformação em mercadoria. A nossa contemporaneidade não exclui estes elementos.

⁹⁹ Cf. Anthony GIDDENS. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1994, p. 11.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 69.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 70.

Se por um lado nega-se que a globalização seja uma situação estritamente nova, acredita-se que a forma como foi disseminada, expressa, amplamente, uma ideologia da classe dominante, divulgando posições e interesses de forças econômicas extremamente poderosas. Por outro lado, pode-se considerar que este termo agrega os efeitos provindos de uma reestruturação capitalista manifesta nas últimas décadas do século XX. Nesta perspectiva, os termos mais frequentes associados ao contexto de mudanças econômicas são competitividade, produtividade, livre-troca, rentabilidade. Outro elemento que deu gás à explosão deste termo foi a queda do socialismo, a expansão dos valores da democracia e do livre mercado.

Detendo-se no aspecto econômico, no questionamento de Hirst e Thompson¹⁰², se a internacionalização existe há muito tempo, qual seria o ponto diferencial que promulgaria o novo? Embora muita coisa tenha mudado desde a década de 1960, não há um modelo de economia que se diferencie de outros e, para estes autores, há necessidade de olhar os precedentes históricos. Assim, a economia atual está longe de ser global, uma vez que empresas inteiramente transnacionais são raras e as grandes potências ainda têm capacidade de exercer fortes pressões de governabilidade sobre mercados financeiros e outras tendências econômicas. Por outro lado, desde a década de 1970, há uma internacionalização relativa dos principais mercados financeiros, setores industriais, serviços e tecnologia. Porém, na perspectiva destes autores, esta internacionalização não dissolve as diferentes economias nacionais. As mudanças apontadas por Hirst e Thompson não fogem aos grandes fatores econômicos dados como fundamentais na economia mundial nas últimas décadas: altas taxas inflacionárias nos países desenvolvidos, na década de 1970, grandes empréstimos para países subdesenvolvidos; internacionalização dos mercados financeiros, através de políticas públicas; desregulamentação de mercados a partir do final da década de 1970 e início dos anos 1980; tendência à desindustrialização na Inglaterra e EUA com tendência ao desemprego, aumento da competição com o Japão; mudança na produção associada ao pós-fordismo; mudança na noção de cooperação oligopolística.

Os autores apontam que o consenso dos anos oitenta e noventa é de que mercados globais são incontrolláveis e de que o único caminho para evitar tornar-se um perdedor –

¹⁰² Cf. Paul HIRST e Grahame THOMPSON, *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

seja como nação, empresa ou indivíduo – é ser mais competitivo possível. Contudo, os autores indicam que há graus de internacionalização, assim, o momento atual pertenceria a uma mudança conjuntural voltada para um maior montante de comércio e investimentos internacionais dentro de um conjunto existente de relações econômicas. Hirst e Thompson¹⁰³ aderem à concepção de que não há nenhuma mudança estrutural rumo a uma economia global – onde o sistema econômico internacional seria autônomo e socialmente sem raízes – e acreditam que ocorre, sim, relações econômicas intensificadas.

Na concepção de outro autor, Chesnais, que detém sua análise em fatores econômicos, há, sim, uma nova configuração do capitalismo mundial, juntamente com novos mecanismos que comandam seu desempenho, propiciando, assim, um novo conjunto de relações internacionais e internas. Para este autor, ocorre a mundialização do capital, que toma contornos nos anos oitenta e difere do período do capitalismo anterior, baseado na organização de produção e acumulação fordista. Antes, contudo, era a produção que gerava a riqueza, agora é a esfera financeira que produz a rentabilidade e a acumulação, tornando, assim, o capital fictício. Neste contexto, os termos ‘sem fronteira’ e ‘sem nacionalidade’ são vagos e podem absorver um conteúdo ideológico. Assim, globalização é “*expressão das ‘forças de mercado’, por fim liberadas (pelo menos parcialmente, pois a grande tarefa da liberalização está longe de ser concluída) dos entraves nefastos erguidos durante meio século*”¹⁰⁴.

Ainda na concepção de Chesnais, o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) e o FMI (Fundo Monetário Internacional), usam a globalização como sinônimo de comércio exterior, porém os fatores que fazem emergir esta nova fase do capitalismo residem não tanto no nível do comércio, mas ao nível das empresas, ou seja do capital. Os elementos que estão na base e que intensificaram o atual momento do capitalismo, além de emergir da mais longa fase ininterrupta do capital desde 1914, são a desregulamentação financeira e as novas tecnologias. Em termos concretos ocorre a interpenetração de capitais e o surgimento de oligopólios mundiais provenientes dos EUA, Europa e Japão que delimitam espaços mais propícios para a atuação de concorrência e cooperação. Assim o capital torna-se altamente concentrado, de aspecto monetário, que através de grandes lucros

¹⁰³ Para os autores, se a globalização é apenas uma extensão da internacionalização, com outro nome, qual a necessidade da construção de um conceito?

¹⁰⁴ Cf. François CHESNAIS, *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

assumiu a forma financeira favorecendo, nesse sentido, a emergência da “globalização financeira”¹⁰⁵.

Mundialização, portanto, assume uma conotação mais ampla, visto que não abrange somente as atividades de grupos empresariais e fluxos comerciais, inclui também a globalização financeira. Dentro da formulação de Chesnais, encontra-se a observação sobre o recuo de IED (Investimento Externo Direto) e das transferências aos países em desenvolvimento, tirando o interesse sobre suas matérias-primas, como no intercâmbio desigual, como na era do imperialismo, e imprimindo aos países da periferia a ausência de interesses tanto econômicos quanto estratégicos. Para Chesnais, globalização e mundialização são instrumentos analíticos na busca da compreensão de uma totalidade sistêmica, comandada pelo capital financeiro, porém na economia mundial ampliam-se as relações políticas de rivalidade, dominação, dependência e hierarquia entre os Estados. Em síntese, a mundialização do capital não se restringe somente a uma nova etapa do longo processo de internacionalização do capital industrial e sim pertence a um novo regime de acumulação, denominado por Chesnais como “regime de acumulação mundializado sob dominância financeira”.

Na elaboração de Oman¹⁰⁶, dentro de um contexto de transformações tecnológicas, da importância das mudanças nos sistemas de gerenciamento empresarial e organização industrial, da emergência de um mundo tripolar, de relações Norte-Sul desigual e aumento da diversidade entre os países em desenvolvimento, de problemas de desemprego e disparidades de salários e rendas, de pobreza e de ameaça de exclusão de uma grande parcela de população mundial, a globalização reflete a justaposição de quatro fenômenos. Primeiramente, estaria relacionada ao fim da Guerra Fria e ao relativo declínio do poderio econômico e da liderança política norte-americana. O segundo fator relaciona-se ao rápido crescimento dos mercados globais a partir da década de 1970, possível pela desregulamentação dos mercados financeiros e pelo avanço no desenvolvimento das

¹⁰⁵ Para Chesnais, os EUA tem um peso maior no plano do capital financeiro do que no industrial. Também, na ótica deste autor, são os EUA que ditam as regras do comércio e das finanças internacionais, através de seus posicionamentos no FMI e GATT/OMC impondo aos mais fracos as políticas de liberalização e desregulamentação. Estes fatores tem um peso grande no condicionamento das políticas internas e externas e das camadas dirigentes dos países da América Latina e do Brasil em particular.

¹⁰⁶ Cf. Charles OMAN. O desafio para os países em desenvolvimento. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No. 39 – abril, maio e junho de 1994.

tecnologias da informação, juntamente com redução do poder dos bancos centrais de controlar as moedas, do aumento da volatilidade das taxas de câmbio e da limitação da autonomia política monetária e fiscal dos governos. O terceiro aspecto vincula-se à globalização da atividade empresarial, incluindo os setores da indústria e dos serviços, sendo que estes elementos estão relacionados às desregulamentações governamentais e expansão das tecnologias de informação, da mesma forma que foi possibilitada pela globalização dos mercados financeiros¹⁰⁷. O quarto elemento dentro das características da globalização, para este autor, é a preocupação crescente com o meio ambiente.

Para Oman, o período áureo do capitalismo, no pós-guerra, ao longo das décadas de 1950 e 1960 foi de forte globalização, relativo ao crescimento do comércio mundial, uma vez que os entraves ao comércio mundial diminuíram significativamente nas economias líderes, naquele tempo, e o crescimento do comércio mundial foi maior do que é hoje¹⁰⁸.

Partindo de uma perspectiva econômica e considerando todos os elementos apontados acima, Oman acredita que é mais útil entender a globalização como um fenômeno microeconômico, visto que a globalização é impulsionada pela estratégia das empresas numa organização de produção pós-fordista, com uma produção enxuta, flexível e orientada por uma nova competição. Para este autor:

*“Hoje, a globalização subentende a globalização dos mercados financeiros, a globalização da competição, a globalização da demanda, mas não a globalização da produção e dos networks de montagem, cuja tendência é de regionalização e de ‘localização global’, um aspecto duplamente irônico”*¹⁰⁹.

Neste sentido, Oman indica que hoje a produção e a montagem são regionais e não-globais. Consequentemente globalização e regionalização têm o poder de se reforçarem mutuamente. Ainda, na concepção deste autor, a mudança no sistema industrial é organizacional e não unilateralmente tecnológica.

¹⁰⁷ Houve também, para Oman, vinculado a estes fatores, o aumento de empresas não-americanas bem sucedidas, competição de empresas asiáticas, globalização da competição e o crescimento do investimento externo direto.

¹⁰⁸ Nas palavras de Oman: Embora, por exemplo, hoje uma tendência ampla, especialmente entre os economistas, de equiparar a globalização com a redução dos entraves políticos à movimentação de mercadorias e serviços entre fronteiras (inclusive fatores de produção), essa definição não leva ao entendimento da especificidade da globalização hoje. Cf. Oman, op. cit. p. 8.

¹⁰⁹ Cf. Oman, op. cit. p. 11.

Os países em desenvolvimento colocam-se em desvantagem, uma vez que a produção torna-se, cada vez mais regional e não há mais transferência de mão-de-obra, ao contrário do que acontecia anteriormente, com o deslocamento de empresas de países desenvolvidos, para países em desenvolvimento na busca da redução do custo da produção.

*“Hoje, em contraposição, quando um grande número de países em desenvolvimento está justamente liberalizando suas políticas comerciais e se voltando para estratégias de industrialização orientadas para fora, a globalização é acompanhada por pressões protecionistas crescentes e pela adoção de barreiras não-tarifárias nas economias líderes, muitas das quais impostas às importações precedentes de países em desenvolvimento”.*¹¹⁰

Para os países em desenvolvimento, a exclusão é mais pertinente atualmente do que no passado. No atual contexto, o interesse coletivo dos países em desenvolvimento, como ressalta Oman, pela eminente liberalização, é maior que em períodos anteriores.

Numa visão sobre a trajetória da economia mundial capitalista, Arrighi faz uma formulação teórica onde estabelece que há uma sucessão de “ciclos sistêmicos de acumulação” que coincidem com “hegemonias” de poder de base territorial. Entre os intervalos desses ciclos haveria, assim, crises sucessórias denominadas, por este autor, de “caos sistêmicos”. Seguindo esta concepção estaríamos no momento de transição e são nestes momentos, como mostra Fiori:

*“... que se constituem as novas e mais poderosas formas de poder político e econômico capazes de equacionar a própria crise refundando de maneira mais ampla ‘the capitalist world-economy’. Por isso, da mesma forma, ele [Arrighi] acredita que hoje o avanço acelerado da internacionalização das estruturas de produção e dos mercados financeiros acabarão exigindo a presença de uma realocação da autoridade dos estados nacionais ...”*¹¹¹

Para Fiori, nesta perspectiva, Arrighi, se aproxima da teoria da estabilidade hegemônica.

O poder no sistema internacional concentra-se na capacidade de controle de tecnologia, da informação e do capital financeiro pelos países que estão no centro da estrutura internacional, que, em grande parte, estão sob a posse das nações-sedes das

¹¹⁰ Ibidem, p. 12.

denominadas empresas transnacionais. Outro fator que está na base da constituição do poder mundial são os acordos sobre patentes e propriedade intelectual¹¹² no âmbito da OMC (Organização Mundial do Comércio), visto que a propriedade intelectual é um dos principais elementos que fomenta o crescimento e o poder dos países desenvolvidos em detrimento dos países em desenvolvimento. No período pós-Guerra Fria os conflitos foram deslocados para a esfera econômica, deixando-os no topo da agenda internacional e no cerne das questões internas dos países. A esfera política, torna-se, em altas proporções, fruto das medidas, das negociações, resoluções, atitudes e conflitos provenientes do imperativo econômico.

Em suma, partindo-se do pressuposto de que há uma controvérsia conceitual sobre globalização e esta é vulnerável ao discurso ideológico envolto aos arautos de uma nova ordem mundial, pontua-se, aqui, os aspectos que a caracterizam como o estágio mais avançado da internacionalização da economia, com ênfase à expansão do capital financeiro, que tomou forma mais explícita nos anos da década de 1980. Assim, configuram-se os elementos de forte aceleração tecnológica, expansão do mercado financeiro, novo padrão de organização da produção, gerenciamento das indústrias e dos serviços, objetivando a redução de estoques e aumento da eficiência no tempo de produção e distribuição, levando a uma nova forma de competitividade entre as empresas e, por conseguinte, aos países.

Em termos políticos, coloca-se a questão sobre o que representam no sistema internacional, as modificações econômicas apontadas acima, uma vez que os objetivos econômicos/comerciais têm implicações políticas. Desta forma, qualquer que seja o quadro que se desenhe, o elemento de distribuição de poder permanece. Um exemplo pode ser verificado na ONU, ao considerar juridicamente seus inúmeros membros igualmente, há uma diferenciação no Conselho de Segurança, visto que são cinco membros permanentes e que têm poder de veto. Assiste-se, como fator constituinte desta “ordem” internacional, em fase de transição/reacomodação, o evidente destaque de vários atores na cena mundial, desde empresas que influenciam na arena política internacional, assim como ONGs (organizações não-governamentais) que cuidam de “temas globais”. Outro fator, também

¹¹¹ Cf. José Luís FIORI. O Brasil e a Índia no cenário internacional dos próximos anos, in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No. 47 – abr-jun. 1996, p. 42.

¹¹² Os direitos de propriedade intelectual incluem patentes, marcas registradas, desenho industrial, direitos do autor e sigilo comercial.

neste cenário, é a emergência de países que colocam-se, em vários aspectos, internacionalmente, através de instituições interestatais como a União Européia e o Mercosul.

Identificar as transformações no cenário econômico e político mundial, ocorridos nas últimas décadas, e detectar o aumento da interdependência entre os atores internacionais não corresponde à minimização do papel do Estado, visto que cabe aos Estados as decisões de liberalização, desregulamentação¹¹³, acordos institucionais e capacitação de recursos e capacidades para a competitividade exigida para a obtenção de dividendos no meio externo. Se, por um lado, as decisões cruciais para o ordenamento do atual quadro originam-se nas grandes potências, por outro lado os países menos expressivos em poder de decisão sofrem pressões, visto que o elemento de distribuição do poder está necessariamente presente em qualquer ordem. Os Estados permanecem agentes fundamentais nas negociações internacionais.

Na concepção de Lafer¹¹⁴ o mundo hoje é caracterizado por polaridades indefinidas. Contrariamente ao período da Guerra Fria em que existiam as polaridades definidas entre Leste/Oeste - nas versões comunismo/capitalismo e suas implicações ideológicas - e ainda na versão Norte/Sul. Contudo, atualmente, há duas forças operando com mútua complementaridade num quadro de polaridades indefinidas: a primeira lógica seria a da globalização com vários atores operando dentro de forças centrípetas; a esta lógica existe outra correspondente, ou seja, a da fragmentação englobando o particularismo, a desagregação de países, o fundamentalismo, o protecionismo econômico, o regionalismo, entre outros, correspondente às forças centrífugas. Neste cenário busca-se no campo estratégico-militar o desarmamento nuclear através de acordos como o CTBT (*Complete Test Ban Treaty*) – tratado que prevê a proscrição completa dos testes nucleares - e no

¹¹³ Como ressalta Gelson FONSECA: “os fluxos financeiros, a liberalização dos controles de fluxo de capital de curto prazo é uma decisão governamental; porém, uma vez definida, a movimentação financeira deixa de obedecer às regras do ‘Estado’ e, sim, à lógica do lucro; teríamos agente econômicos, com grande liberdade de ação, não obedientes a qualquer estratégia nacional – são os bancos que trabalham *off-shore* com *euro-money* – a condicionar as opções de política econômica dos países”. C.f. Gelson FONSECA Jr. Aspectos da teoria de relações internacionais: notas didáticas, in *Política Externa* – vol. 3, No. 3, dezembro de 1994, p. 97.

¹¹⁴ Cf. Celso LAFER. O Brasil: forjando um novo papel nas relações internacionais, in O Brasil, a União Européia e as relações internacionais. *Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung*, Debates – No. 13, 1997. As denominações usadas por LAFER, como polaridade indefinidas, forças centrífugas e centrípetas são encontradas em vários de seus textos.

campo dos valores a universalização dos direitos humanos, como na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, em 1993. Na década de 1990 o investimento é em *soft power*.

No campo econômico, a liberalização comercial promovida pelo GATT, com a Rodada Uruguai, entra na esfera da lógica da globalização, no enquadramento teórico de Lafer, através do qual muitos países aderiram como linha de inserção internacional. Em 1995 o GATT se transformou na OMC (Organização Mundial do Comércio), com grande amplitude de compromissos e aumento de seus membros, alavancando um processo de interdependência entre os países. Porém os compromissos assumidos na OMC sobrecarregam as possibilidades de mobilidade dos países no meio internacional, como a redução da possibilidade de defesa comercial, assim os conflitos localizam-se mais na esfera dos interesses do que nas concepções valorativas e ideológicas.

Analiticamente, considerar que o sistema internacional passa de uma heterogeneidade para o sistema mais homogêneo corresponde ao fato de que na última década do século XX a economia, dentro dos parâmetros do capitalismo ocidental, abrangeu localidades que antes ficavam excluídas, como o Leste Europeu e muitos países do Terceiro Mundo que se contrapunham às grandes potências ocidentais.

Em termos de decisões políticas, pode-se dizer, remetendo ao contexto pós-Segunda Guerra Mundial, que o cenário internacional foi marcado por um avanço no processo de internacionalização do processo decisório, com a ampliação de regimes internacionais e organizações internacionais, ocasionando, portanto, uma interação maior entre os assuntos da política internacional e a política interna dos países. A ONU (Organização das Nações Unidas) surge no período pós-Segunda Guerra, assim como o FMI, GATT/OMC. Tendencialmente, na atualidade, muitos temas passam a ser de preocupação mundial, como o ambiental que foi o motivo da realização da Conferência Mundial da ECO-92 no Rio de Janeiro, assim como a Conferência de Direitos Humanos realizada em Viena em junho de 1993. Porém, como assinala Gómez:

“Nesse universo heterogêneo de formas associativas, destacam-se aquelas organizações e agências que, pela centralidade das questões estratégico-militares e econômicas abordadas, revelam uma clara estrutura e exercício assimétrico de poder sobre o controle das regras, recursos e políticas de alcance global (basta lembrar o direito de veto das cinco potências com assento

permanente no Conselho de Segurança da ONU, ou as conhecidas condicionalidades impostas aos países da periferia em favor do 'ajuste estrutural' do FMI e o Banco Mundial), bem como aquelas instâncias informais de coordenação que exercem enorme influência (o caso do G-7, uma coalizão dominante dos países mais ricos, que funciona um verdadeiro 'diretório global' em relação à economia mundial)»¹¹⁵.

A formação dos megabloco econômicos também reflete, regionalmente, interações cooperativas e decisões políticas interestatais. A tendência à homogeneização do sistema refere-se à padronização através de instituições que alargam o próprio sistema, na perspectiva de uma ocidentalização do mundo, moldado, pelos grandes países, diminuindo, assim, a possibilidade de grandes conflitos, porém permanece a correlação de forças dentro de uma estrutura hierárquica.

Dentre as modificações ocorridas no sistema internacional pode-se considerar que os atores atuantes não se restringem somente aos Estados, mas abrangem órgãos multilaterais e atores não-estatais inseridos numa estrutura onde o poder político está altamente vinculado ao sistema econômico dentro de processos mais amplos e paradoxais como a tendência à globalização – internacionalização - e regionalismo. Perante a estas observações, os elementos que conferem poder aos países estão vinculados às esferas que englobam produção, finanças, segurança e conhecimento dentro de um quadro de combinação entre os campos militar, econômico, político, ideológico e cultural. Assim, os países que têm controle e liderança tecnológica, tal como força de trabalho qualificada, impõem os padrões de produção e conduzem a acumulação inerente ao sistema capitalista.

* * *

À guisa de conclusão pode-se ressaltar que o final dos anos oitenta e início dos anos noventa foram marcados pelo fim da Guerra Fria, pela globalização financeira, pelos processos de mundialização e regionalização da economia política mundial. O colapso do “império” soviético fez surgir uma diversidade de Estados e conflitos vinculados a esta

¹¹⁵ Cf. José Maria GÓMEZ. Globalização da política: mitos, realidades e dilemas, in *Globalização Excludente: desigualdades, exclusão e democracia na nova ordem mundial*, organizado por Pablo GENTILI.

explosão de busca por soberanias estatais. Também neste contexto, os novos países industrializados asiáticos tomaram destaque por suas articulações com o capitalismo japonês.

O contexto latino-americano, dentro de uma onda de democratização, após a queda do militarismo ditatorial, que assolou o continente durante quase três décadas, seguiu o paradigma dos preceitos de liberalização econômica – abertura comercial e desregulamentações financeiras - e adentrou no processo de regionalismo, como o Mercosul. Os foros políticos institucionalizados para a cooperação e negociação internacional como o de Cantadora e o Grupo do Rio permeiam a diplomacia cooperativa destes países, contudo tanto em âmbito mundial como regional os conflitos não são eliminados da esfera internacional. Como acredita Hobsbawm¹¹⁶, o fim da Guerra Fria foi o fim de uma era e não o fim de conflitos internacionais.

Perante este contexto de transformações no sistema internacional, ocorre, reativamente, uma alteração da política externa, visto que modifica-se a percepção dos personagens políticos que concretizam os interesses estatais em função da compreensão da realidade condutora da política.

Petrópolis: Editora Vozes, 1999, p. 160.

¹¹⁶ Cf. Eric HOBBSAWM. *A era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO III

DIRETRIZES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: GOVERNO SARNEY E SEUS ANTECESSORES

III.1 Política externa brasileira: período militar e seus antecedentes

Dois aspectos sobre a política externa brasileira devem ser destacados: em primeiro lugar, a postura diplomática, desde Barão de Rio Branco, no início do século XX, de aproximação aos EUA; em segundo lugar, deve ser destacado o elemento de busca de desenvolvimento nacional através da política externa, assim estes dois elementos passaram, a partir da década de 1930, a caminhar conjuntamente e direcionar a política externa dos anos subseqüentes¹¹⁷.

Com relação aos Estados Unidos, o Brasil oscilou de um alinhamento moderado entre os anos que marcaram o pós Segunda Guerra ao início dos anos de 1960 para uma política exterior de desvinculação direta, como ficou conhecido o período entre 1961 e 1964: a *política externa independente*.

Entretanto, pode-se observar que desde a segunda metade da década de 1950, no governo de Juscelino Kubstschek, a política externa já adquiria um caráter multilateral. Em 1957 o discurso de Oswaldo Aranha, na XII Assembléia da ONU, posicionou o Brasil dentro do mundo subdesenvolvido, uma vez que a grande preocupação dos Estados Unidos, naquele contexto, não era a América Latina. O governo Kubstschek através da Operação Pan-Americana, em 1958, chama a atenção para os problemas do Brasil e outros países latino-americanos como problemas de subdesenvolvimento, não relacionados à órbita Leste/Oeste. Como ressalta Sette, “*pela primeira vez, uma proposta de ação conjunta inter-americana era feita por um país que não os Estados Unidos. (...) Evidentemente, a OPA, como passou a ser conhecida, não agradou a Washington*”¹¹⁸. Porém, houve a concretização da

¹¹⁷ É imprescindível destacar, ao caracterizar a política externa brasileira, os elementos que constituem em princípios condutores de tal política: recurso de solução pacífica de controvérsia, a defesa da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, além da ênfase na busca de desenvolvimento.

¹¹⁸ Cf. Luís Lindenberg SETTE. Diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1945-1964), in *Sessenta anos de política externa (1930-1990): Diplomacia para o desenvolvimento*, vol. II, organizado por José Augusto Guilhon ALBUQUERQUE. Cultura Editores Associados, 1996, p. 251.

proposta do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento – BID. Ainda neste governo houve o restabelecimento, em 1959, das relações comerciais com URSS e o rompimento com o FMI para não comprometer o Plano de Metas através do ajuste recessivo proposto por tal instituição.

Nos governos Jânio Quadros e João Goulart ocorre um abandono do que ficou conhecido como o paradigma de Rio Branco. Dentro das diretrizes da *Política Externa Independente*, que tomou caráter com as figuras de Santiago Dantas e Araújo Castro, o caminho delimitado a seguir seria buscar a proteção dos interesses nacionais e sair da submissão dos interesses estrangeiros, assim como a superação das desigualdades entre os países. Haveria, ainda, a necessidade de ampliar as relações diplomáticas e comerciais em detrimento da vinculação do país ao conflito da Guerra Fria. Enfim, neste período busca-se, dentro da concepção da *Política Externa Independente*, o desenvolvimento interno com base industrial e uma postura de autonomia relativa na inserção internacional, ou seja, independência.

A reaproximação com os EUA ocorre em 1964, com uma conjuntura interna específica onde o país deparou-se com um regime ditatorial militar e, no final do governo anterior, todos os créditos estavam estancados para o Brasil. O retorno ao alinhamento com os EUA não se reduz somente a uma questão ideológica, porém tornou-se a única alternativa. Neste período, a cena internacional potencializa sua influência na postura externa do país. Neste sentido, na observação de Sato “*ao assumir o Governo, Castelo Branco vai encontrar nos Estados Unidos a única alternativa disponível para buscar recursos para a reorganização da economia e retomada do esforço desenvolvimentista. A razão para esse apoio, obviamente, decorreria das considerações político-estratégicas num contexto internacional condicionado pela Guerra Fria e não de uma súbita retomada de interesse e confiança no desempenho da economia brasileira*”¹¹⁹. Entretanto, o realinhamento direto com os Estados Unidos, de forma contundente, limita-se ao período de 1964 a 1967, quando o caminho da autonomia passa a instigar as diretrizes da política externa brasileira. Assim pode-se considerar, de acordo com Seixas Correa:

¹¹⁹ Cf. Eiti SATO. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 41, Especial ‘40 anos’ 1945-1998, Brasília, p. 16.

“Um tanto anacronicamente, o Brasil se reinscrevia em 1964 no cenário internacional da Guerra Fria que, na realidade, já estava em mudança, com os primeiros movimentos do processo de détente. No plano continental, produziu-se o rompimento das relações com Cuba e a participação na força Interamericana de Paz de São Domingos. Assinalando as suas conotações ideológicas, o Brasil colocou-se ademais contra o processo de descolonização. Tais políticas representariam por longo tempo pesado ônus para a diplomacia brasileira, dificultando-lhe a fluência nos foros hemisféricos e multilaterais”¹²⁰.

Foi no governo Costa e Silva que o Brasil se retraiu, então, de um posicionamento de aproximação unilateral aos Estados Unidos, numa denominada *Diplomacia da Prosperidade*. Estevam Martins, num fundamental estudo sobre a política externa brasileira do período entre 1964 e 1974, busca evidenciar e descrever as mudanças referentes a estes anos. Em 1967, os interesses coincidentes entre as grandes potências, EUA e União Soviética, ficaram claros, assim como as diferenças econômicas entre os países do Norte e Sul. Neste contexto, como assinala Martins, “o reconhecimento de uma realidade contrária às expectativas do governo brasileiro, por mais incompleto que fosse, foi, no entanto, suficiente para levar Costa e Silva ao poder e fazer com que a política externa de seu governo se convertesse numa guinada sensacional na história da política externa brasileira”¹²¹. Ademais, a inflexão na política externa tornou-se efetiva quando as linhas mestras condutoras dos primeiros anos de governo militar foram substituídas por concepções similares à *Política Externa Independente*. Esta postura se faz presente, por exemplo, na aproximação e identificação com os países subdesenvolvidos, no direcionamento para uma postura nacionalista e atuação no diálogo Norte-Sul. Entre outros elementos, o desenvolvimento torna-se prioridade em detrimento das questões de segurança. Este contexto também é marcado pela recusa do Brasil em aderir ao TNP (Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares), num caráter de repúdio à imposição das grandes potências. Dessa forma, assim como expressa Correa:

“O elemento central da nova política externa brasileira foi o repúdio ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), apontado instrumento-símbolo de um ordenamento

¹²⁰ Luiz Felipe de Seixas CORREA., As relações internacionais do Brasil em direção ao ano 2000, in *Temas de política externa brasileira*, organizado por Gelson FONSECA Júnior e Valdemar Carneiro LEÃO. Fundação Alexandre de Gusmão, Editora Ática, 1989, p. 227.

¹²¹ Cf. Carlos Estevam MARTINS. A evolução da política externa brasileira na década 64/74, in *Estudos CEBRAP*, No.12, abril-junho de 1975, p. 67.

internacional fundado na preeminência dos interesses de Segurança das Superpotências e na cristalização de uma inaceitável divisão do mundo entre países 'responsáveis' e países 'irresponsáveis'. O Brasil percebia-se como tendo atingido um grau de desenvolvimento interno que o autorizava a abrigar expectativas crescentes quanto a seu futuro. Sem resvalar para o terreno ideológico, sentia-se seguro para discordar dos EUA em matéria tão fundamental para os objetivos americanos de segurança, como era certamente o TNP"¹²².

Por outro lado, neste período, "*subsistiam ainda, porém, constrangimentos que impediam o Brasil de efetivamente traduzir sua retórica diplomática em políticas concretas*"¹²³.

No final dos anos sessenta sentia-se também a necessidade de afirmar a integridade nacional, protegendo a Amazônia como parte integrante do país, uma vez que potências estrangeiras almejavam intervenção nesta área, tal como o projeto do Hudson Institute norte-americano de criação de um sistema de grandes lagos interligando as bacias hidrográficas, assim como o acesso de estrangeiros à propriedade das terras amazônicas. Neste contexto percebia-se a necessidade de uma política de segurança nacional para a Amazônia, uma vez que a não intervenção estava na base da política externa brasileira¹²⁴.

O governo do General Médici (1969-1974) foi caracterizado, não somente pelo crescimento econômico, mas também como um dos momentos mais repressivos do regime militar. Em decorrência deste fator, o Brasil entrou no enquadramento dos países que não respeitam os direitos humanos elementares perante a comunidade internacional. A política externa seguiu o direcionamento de afastamento dos EUA e atuou em direção de aproximação da Alemanha. Porém, é necessário ressaltar, o princípio de não alinhamento direto com os Estados Unidos não tirou o Brasil da órbita ocidental dentro do sistema

¹²² Ibidem, p.228.

¹²³ Ibidem, p. 229. Por mais que esta posição limita-se, inicialmente, em termos de discursos, é necessário destacar, uma vez que a postura brasileira nos foros multilaterais tendiam à política colonial de Portugal e persistência a tender por Israel, além de enfrentar dificuldades em foros econômicos. Entretanto, esta atitude de crítica ao congelamento de poder das superpotências é o ponto diferencial que culminará, mais adiante, em políticas mais pragmáticas de real afastamento dos interesses dos EUA, principalmente. Ademais, é fundamental partir da perspectiva de que a não adesão ao TNP como um **instrumento-símbolo** (grifo meu) de contestação ao ordenamento internacional, marca, **simbolicamente**, uma postura de não aceitação à adesão da ordem internacional, pela política externa brasileira, uma vez que somente no governo Fernando Henrique Cardoso esta adesão ocorrerá, eixo elementar a ser destacado por este trabalho. Obviamente, considerando as transformações do contexto internacional das últimas décadas do século XX, as desigualdades entre os países no cenário mundial persistem.

¹²⁴ Cf. Amado Luiz CERVO. Eixos conceituais da política exterior do Brasil, in *Revista Brasileira de política internacional*, Ano 41- especial '40 anos 1958-1998' – Brasília.

internacional do período em questão, a Guerra Fria. Enfim, foi uma autonomia no alinhamento. Em termos de comércio exterior reivindicava-se tratamento preferencial, principalmente no GATT, visto que para que ocorresse desenvolvimento nacional era necessário angariar recursos externos.

No governo do Presidente Geisel (1974-1979), as linhas assumidas pela política exterior do Brasil, que buscavam um caminho pela autonomia, efetivamente tornaram-se concretas sob algumas atitudes, tais como: em relações com os Estados Unidos; na aproximação com a Europa e mais especificamente o acordo nuclear com a Alemanha; alto grau de desvinculação com a Guerra Fria; o reatamento com a China continental; a desideologização da política externa; apoio à descolonização e aos regimes socialistas das ex-colônias portuguesas na África; aproximação com o mundo árabe¹²⁵.

Neste contexto, em 1975, por exemplo, o Brasil reconhece oficialmente o governo socialista MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola) em Angola. Com relação aos Estados Unidos foram dois episódios mais expressivos de divergências: o acordo nuclear entre Brasil e República Federal da Alemanha e a política americana de direitos humanos. Neste contexto, em 1977, rompem-se acordos militares mantidos entre Brasil e EUA desde 1957.

A política externa do Governo Geisel ficou conhecida como *Pragmatismo Responsável*. Como aponta Seitenfus:

“Quando Geisel divulga que sua política externa seria calcada no pragmatismo responsável, levanta-se a questão do que seria esse pragmatismo. A camada mais conservadora do governo alega que a ausência de uma definição do pragmatismo responsável torna difícil prever os futuros desdobramentos da diplomacia brasileira. A princípio, o pragmatismo seria o oposto do dogmatismo – uma política externa dogmática teria visões imutáveis a partir das quais se perceberia a situação mundial. O pragmatismo, assim, seria uma visão relativista do curso da história e da convicção de que as relações entre países são complexas e dinâmicas. A atitude adotada pelo Brasil, em qualquer caso, seria aquela que melhor atendesse aos interesses do país. O

¹²⁵ Cf. Amado Luiz CERVO, *Relações Internacionais do Brasil*, in *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994.

*'responsável' significa que toda manobra respeitaria os compromissos políticos e ideológicos assumidos, assim como os direitos das demais nações".*¹²⁶

Esta diretriz da política externa brasileira expressa a busca de ampliação das opções internacionais dentro de posturas autonomistas, sem estar vinculado à política de blocos, neste período houve uma expansão comercial brasileira em áreas não tradicionais, porém sem rupturas radicais com os EUA, uma vez que as grandes potências, no período em questão, estavam sob a *détente*.

Embora o *Pragmatismo Responsável* fosse a face externa de um projeto de modernização econômica, não tinha como base um princípio reformista interno, como no caso da *Política Externa Independente*, no início dos anos sessenta. No *Pragmatismo Responsável* a ousadia estava na atuação externa, porém para que ocorresse o avanço da industrialização, universalizando as relações comerciais, houve a conservação da ordem interna, ou seja, ausência de referência às reformas sociais internas. Contudo, em âmbito multilateral, defendeu temas ligados ao comércio, investimento e transferência de tecnologia, além de questões de ordem geral¹²⁷.

O governo Figueiredo deu continuidade às diretrizes do *Pragmatismo Responsável*. Em termos gerais, como constata Vizontini:

*"A política externa do período (militar), salvo o hiato de Castelo Branco, apresenta-se como um instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico industrial e da construção do status de potência média, representando o ponto alto de uma estratégia iniciada com Vargas, mas cujas origens mais remotas encontram-se na ideologia tenentista"*¹²⁸.

¹²⁶ Ricardo Antônio Silva SEITENFUS. A política externa brasileira: da marginalidade à responsabilidade, in *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, p. 137.

¹²⁷ Cf. Paulo Fagundes VIZENTINI, Política externa e sociedade. *Carta Internacional*, número 61, ano VI, março, 1998 - São Paulo. O aspecto interessante deste artigo é o destaque que o autor dá à dimensão interna da sociedade brasileira como contraface da política externa. Nesta perspectiva, "se nos anos 70 e 80 radicalizávamos 'responsavelmente' nossa política externa para poder crescer a industrialização, mantendo a sociedade imóvel, nos anos 90 a equação inverteu-se. Agora precisávamos alterar as estruturas sociais e econômicas internas para voltarmos a nos inserir no sistema internacional em condições de competitividade". VIZENTINI também trata destes aspectos em seu livro *A política externa do regime militar brasileiro - Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964 - 1985)*. Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

¹²⁸ Paulo Fagundes VIZENTINI. *A política externa do regime militar brasileiro - Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964 - 1985)*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998, p. 362.

Em termos gerais, a política externa foi utilizada, num contexto de desgaste das grandes potências no contexto internacional, como instrumento de desenvolvimento, numa postura de busca de autonomia frente aos EUA, e num aumento de parceria *Sul/Sul*.

Os anos seguintes do regime militar, aos quais antecedem a Nova República, são marcados, no plano interno, pela transição para um governo civil e, no plano externo, por uma atuação política regional, com o importante aspecto de resolução de contencioso com a Argentina.

A década de 1980, para o Brasil assim como para o continente latino-americano, foi extremamente marcada por traços onerosos, uma vez que houve uma crise econômica generalizada em decorrência do que ficou conhecido como “crise da dívida externa”. O Brasil, em meados da década, foi palco de uma transição de regime político, visto que houve uma abertura para o restabelecimento da democracia. Paralelamente ao esgotamento do regime militar, houve o enfraquecimento da estratégia de desenvolvimento vinculado ao endividamento, característico deste regime. O acirramento da problemática econômica foi desencadeado por fatores advindos do meio externo, quando medidas providas da reestruturação econômica das grandes potências - iniciadas pelos EUA no final da década de 1970 - elevaram as taxas de juros internacionais, incidindo diretamente na situação econômica do Brasil. Este cenário, dos anos oitenta, revela a vulnerabilidade do país frente ao contexto internacional, visto que houve uma forte restrição aos fluxos financeiros - tanto de financiamento quanto de investimentos. Sendo assim, o quadro interno foi marcado por períodos recessivos e de altas taxas de inflação incorrendo diretamente na população.

A política externa, no entanto, no momento de posse do primeiro governo civil, não mostrou ruptura com as linhas gerais de conduta estabelecidas nos governos anteriores, ou seja, a defesa do nacional desenvolvimentismo, amplamente marcada pelo governo Geisel, que assumiu posturas autônomas até mesmo com relação aos EUA, não foi abandonado. Mas perante a situação de fragilidade em que se encontrava o País, as pressões externas foram crescentemente afetando a posição do Brasil, tanto em instâncias multilaterais quanto em relacionamentos bilaterais, como no caso dos EUA, por exemplo. Consequentemente, os países do denominado *Sul* distanciam-se do mundo desenvolvido do *Norte* e os países do

chamado Terceiro Mundo perdem unidade frente aos seus interesses e retrocedem em suas conquistas.

Na abordagem sobre a política externa brasileira, no início dos anos 1980, é imprescindível evidenciar as transformações ocorridas no cenário internacional, como condição necessária para entender tal política, visto que foram imensas as repercussões internas. Neste contexto, início da década, o direcionamento da política externa resistiu às transformações durante, inclusive, o primeiro governo pós-regime militar. Assim, é preciso reconhecer, como mostra Vizentini:

“... o paradigma das relações exteriores voltadas a dar suporte ao desenvolvimento econômico-industrial, logrou alcançar grande parte de seus objetivos. O Brasil, ainda que marcado pelas deficiências sociopolíticas bem conhecidas, converteu-se no único país ao sul do Equador a possuir um parque industrial completo e moderno, posicionando-se entre as dez maiores economias do mundo. A política externa do Regime Militar, num sentido mais amplo, encontra-se entre associada à noção de Projeto Nacional, que buscava elevar a posição do Brasil no cenário internacional através da industrialização do país e de sua transformação numa potência média”¹²⁹.

Estes elementos, portanto, impactuaram fortemente sobre o primeiro governo pós-militar.

¹²⁹ Ibidem, p. 363.

III.2 – Política externa brasileira do Governo Sarney

Perante a adversidade do cenário internacional, cabe à perspectiva de análise da política externa brasileira voltar-se para a seguinte questão: ruptura ou continuidade na política externa da Nova República. No documento *Compromisso Com a Nação*, entre PMDB e a Frente Liberal, que deu lançamento à candidatura de Tancredo Neves para presidente e José Sarney para a vice-presidência, tomou destaque a intenção de fazer uma reprogramação global da dívida externa, preservando o povo brasileiro de sacrifícios insuportáveis. A política externa seria voltada para a preservação da soberania dos Estados. Nas palavras de Tancredo Neves na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 29 de novembro de 1984:

“Sempre defendi a política externa do Itamaraty nas suas linhas gerais e fundamentais. Tenho mesmo dito que, se há ponto na política que encontrou um consenso de todas correntes de pensamento, este ponto é realmente a política externa levada a efeito pelo Itamaraty”¹³⁰.

Tancredo Neves, já eleito, relata em entrevista coletiva:

“Com relação aos Estados Unidos a nossa política externa está hoje muito balizada. Nós não temos problemas políticos com os Estados Unidos, temos problemas econômicos. Os Estados Unidos ferem a nossa economia, através de nossa política de juros, que é uma das causas fundamentais da exacerbação inflacionária em nosso país. Em segundo lugar, através de sua política protecionista, que é realmente uma inequidade (...)”¹³¹

Em sua posse o Chanceler Olavo Setúbal relatou:

“O resultado dessa incongruência entre um discurso liberal e uma prática econômica pragmática é a persistência da desigualdade entre os Estados. Deste modo a América Latina, a África, a Ásia e o Oriente Médio, cujos respectivos países reproduzem internamente o mesmo desequilíbrio entre o Norte e o Sul, vão enfrentando obstáculos intransponíveis para combater as

¹³⁰ Discurso de Tancredo NEVES na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 29 de novembro de 1984. Cf. José Carlos Brandi ALEIXO. A política externa da Nova República: ruptura ou continuidade, in *Política e Estratégia*, vol. III – No.1, jan-mar, 1985.

¹³¹ Cf. entrevista de Tancredo Neves in José Carlos Brandi ALEIXO. A política externa da Nova República: ruptura ou continuidade, in *Política e Estratégia*, vol. III – No.1, jan-mar, 1985, p. 63.

*disparidades sociais e lutar pela sua modernização econômica. Ora, à medida que aumenta a assimetria entre as nações, elevam-se os graus de insegurança e instabilidade internacional. E, como dizia o ministro Araújo Castro, a segurança coletiva de caráter político é o verso de uma moeda cujo reverso é a segurança coletiva de caráter econômico”*¹³².

O caráter de continuidade da política externa na Nova República, deve-se, como assinala Aleixo, a princípio, pelo fato particular, do apoio dado por Tancredo Neves à *Política Externa Independente*, quando foi Primeiro Ministro e também, principalmente, pelo fato da oposição partidária ter apoiado as linhas mestras da política externa nos dois últimos períodos presidenciais, 1974 a 1985. A continuidade revelar-se-ia, então, na intenção de amortização da dívida externa, na busca de diminuição das barreiras protecionista de outros países e na conquista de novos mercados para exportação, além da identificação com os países do Terceiro Mundo. A luta contra a desigualdade entre os países daria o tom do discurso.

Durante o governo de José Sarney estes elementos não perderam o destaque e a postura do chanceler Abreu Sodré foi marcada pelo discurso de denúncia do imobilismo do diálogo Norte-Sul, o não conformismo com o protecionismo das nações industrializadas, um tratamento diferenciado para a dívida externa, busca de uma participação mais justa no comércio internacional, além da procura da expansão das exportações brasileiras. O chanceler trabalhava com a idéia de que não seria somente reduzir o protecionismo, porém uma reforma necessária para incorporar os países em desenvolvimento.

Na segunda metade da década de 1980, as diretrizes de proteção à indústria nacional sofreram grandes seqüelas, visto que medidas adotadas, no governo Sarney, de reserva de mercados no setor de informática, levaram a um contencioso comercial com os EUA. Numa fase do restabelecimento norte-americano como potência econômica, este país tornou-se inflexível em muitas questões, gerando portanto custos para um país como o Brasil, que estava passando pela “crise da dívida externa”. Os EUA além de, em muitos casos, adotarem medidas unilaterais, como sanções comerciais e protecionismo de suas indústrias, passaram a exigir no âmbito do GATT a adoção de novos temas como serviços, investimentos e propriedade intelectual. A evidente fragilidade do Brasil também se mostrou com a pressão para a mudança da legislação de patentes para produtos

¹³² Cf. discurso de posse de Olavo Setúbal no Ministério das Relações Exteriores in ALEIXO, op. cit, p. 63.

farmacêuticos. Neste caso o governo norte-americano, alegando perdas financeiras consideráveis, criou um contencioso com base na Seção 301 da *Trade Law* de 1974, estabelecendo sanções comerciais contra o Brasil, impondo uma taxa de 100% *ad valor* sobre alguns grupos de produtos brasileiros¹³³. O Brasil, no entanto, alegando medidas unilaterais e ilegais recorreu ao GATT.

Perante estas colocações pode-se dizer que a política externa, na década de 1980, teve sua vertente focalizada mais em questões comerciais, financeiras e tecnológicas, uma vez que os problemas da dívida externa permearam todo esse período, gerando custos para o país e perda de poder de barganha. O esforço, entretanto, no âmbito externo, era pela luta para a retomada de empréstimos, investimentos e transferência de tecnologias, que estavam escassos. De uma forma geral, pode-se afirmar que a política externa do governo Sarney teve uma prática uniforme, sem alterações e com marcas de continuidade do período anterior. Desta forma, mantiveram presentes a crítica ao imobilismo no diálogo Norte-Sul em órgãos internacionais, a contraposição às medidas protecionistas de países industrializados, busca de uma participação justa no comércio internacional e esforços para o aumento das exportações brasileiras, além do tratamento político da dívida externa. No que se refere ao meio ambiente não houve alterações substanciais, entretanto, o Brasil colocou-se menos reativo em órgãos multilaterais, mas substancialmente permaneceu o repúdio à interferência externa e a preservação do direito soberano na administração de seus recursos naturais, além de não desvincular o desenvolvimento econômico e social da proteção ambiental¹³⁴. Enfim, a política externa brasileira permaneceu sendo um meio canalizador para o desenvolvimento nacional e reativa ao ordenamento internacional.

Grande parte das negociações da Rodada Uruguai do GATT, lançada em Punta del Este em 1986 (Uruguai) coincidiu com o período de governo de Sarney. Os Estados Unidos foram os grandes incentivadores para o início desta Rodada, uma vez que visavam uma rodada que objetivasse a diminuição aos entraves da liberalização comercial, ao passo que ampliaria seu mercado com suas vantagens competitivas através da inclusão dos chamados novos temas - serviços, investimentos e propriedade intelectual -, extremamente almejados

¹³³ Cf. Maria Stela Pompeu Brasil FROTA. *Proteção de Patentes de Produtos Farmacêuticos: o caso brasileiro* - Coleção Relações Internacionais, IPRI, Brasília, 1993.

¹³⁴ Cf. Clodoaldo BUENO, A política multilateral brasileira, in *O Desafio Internacional*, organizado por Amado Luiz CERVO, ed. UNB, Brasília, 1994.

por este país. Na década de 1980 os Estados Unidos vinham perdendo em termos de competitividade, principalmente para o Japão. Em decorrência, sua estratégia foi usar seus excedentes de poder e fixar algumas medidas que revertissem em ganhos potenciais e escalasse maiores degraus em termos de competitividade. Estas resoluções foram em âmbito institucional.

O Brasil, no âmbito da Rodada Uruguai, a princípio concentrava seus interesses nos velhos temas - têxteis, agricultura temperada, produtos tropicais, direitos compensatórios de subsídios e salvaguardas no mercado de exportações¹³⁵ - colocando-se numa posição defensiva desde o início das intenções, ou seja, desde 1982 quando começaram as negociações. Essa estratégia de obstrução foi mantida até quando evidenciaram-se os limites de resistência do Brasil, que numa relação assimétrica de poder os custos tornaram-se altamente desgastantes, colocando à tona a fragilidade do país frente a outros - EUA principalmente - que têm maior capacidade de influência no sistema internacional. O Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, em negociações anteriores - como na Rodada de Tóquio - tinham conseguido tratamentos especiais e diferenciados, como a questão da não-reciprocidade e nação mais favorecida. Quando as exportações brasileiras de manufaturados aumentaram, consequentemente eclodiram os contenciosos com EUA. Face à crise da dívida e a eminente vulnerabilidade ao contexto externo, o temor à inclusão dos "novos temas", no momento do lançamento da Rodada Uruguai, refere-se à baixa capacidade competitiva do país nesses setores, justificando, portanto, a posição contrária do Brasil. O Grupo dos 77, no qual o Brasil foi atuante, já não tinha unidade e convergência de interesses, ao passo que os países desenvolvidos não toleravam mais tratamentos especiais e diferenciados mudando suas posturas em foros multilaterais, como no GATT. Desse modo, Paiva faz a seguinte consideração:

" ... crescentemente a expectativa dos países desenvolvidos é de que os países em desenvolvimento participem ativamente das negociações e, com base no princípio da reciprocidade, ofereçam concessões concretas abandonando o que consideram a postura de free riders. (...) Estes desenvolvimentos, conjugado à expectativa crescente de agências financeiras internacionais como o FMI e o Banco Mundial, de que os países em desenvolvimento, 'em defesa de

seus próprios interesses', adotem unilateralmente programas de liberalização comercial, tornaram as negociações multilaterais singularmente assimétricas pois não existem pressões sobre os países desenvolvidos para que, por seu lado, liberalizem as suas políticas comerciais". ¹³⁶

O Brasil, assim como a Índia, foi um dos últimos a resistir a essas pressões. No entanto, no final da década de 1980, deu mostras de flexibilização em suas posições. Houve uma flexibilização da postura brasileira sobre serviços no final de 1988. A flexibilização também ocorreu sobre o tratamento da propriedade intelectual, que após grande resistência de discussão no âmbito do GATT, como preferiam os EUA, foi aceita essa posição, no início de 1989. Essas medidas não podem ser desvinculadas das retaliações comerciais que o Brasil vinha sofrendo providas de seu relacionamento bilateral com os EUA. ¹³⁷

Com relação à diplomacia comercial pode-se considerá-la como um dos alicerces da estratégia desenvolvimentista de cunho nacionalista, coerente com as diretrizes da política externa, uma vez que esta revelava a ação externa do país para o sustentáculo deste projeto. Assim, a indústria brasileira, em meados dos anos oitenta, era altamente protecionista e o mercado interno fechado. Essa era a forma pela qual o Brasil se colocava no sistema econômico internacional em busca de dividendos. Ao mesmo tempo perseguia os objetivos de ser uma potência regional e diminuir suas assimetrias em relação aos EUA. Esta postura, portanto, se chocou diretamente com a preconização da liberalização comercial e o tratamento recíproco em órgãos multilaterais, como o GATT, por parte dos países desenvolvidos. Cobrava-se do Brasil posturas e responsabilidades de um país industrializado, num momento em que a rivalidade USA e URSS não oferecia mais espaços de manobras para países do chamado Terceiro Mundo. Em 1988, o Brasil coloca-se a caminho da abertura comercial, ou seja, dá início à primeira etapa de um amplo processo de liberalização comercial, incluindo tanto a eliminação de barreiras não-tarifárias, assim

¹³⁵ Cf. Marcelo de Paiva ABREU, O Brasil na Rodada Uruguai do Gatt: 192-1993, in *Temas de Política Externa Brasileira II*, organizado por Gelson FONSECA Jr. e Sérgio Henrique Nabuco de CASTRO, ed. Terra e Paz, 1994.

¹³⁶ Cf. Marcelo de Paiva ABREU e Winston FRISTCH, - Aspectos estratégicos da política comercial brasileira, in - *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*, vol. II, organizado por José Augusto Guillon ALBUQUERQUE. Cultura Editores Associados, USP, 1996, p. 50.

¹³⁷ Cf. Flávia de Campos MELLO. A Nova Agenda do Comércio Multilateral, in *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 18, nº 2, jul/dez 96, pp 239-255. As retaliações ocorreram com base na seção 301 da lei do comércio norte-americano, em função da não adoção, pelo Brasil, da legislação das patentes farmacêuticas, como mostra a autora.

como a redução do grau de proteção da indústria local. A segunda fase ocorre a partir de 1990 e inclui mudanças na política industrial e comercial.

Estes fatores abordados, aqui, são de extrema relevância, visto que evidencia as bases da mudança da postura externa do Brasil, principalmente nas esferas econômica e comercial. O GATT foi um dos palcos políticos das negociações, ao passo que as turbulências e posições brasileiras assumidas, nesse órgão, são precursoras das diretrizes da política externa que o país foi assumindo mais adiante. Não podemos, no entanto, examinar esses elementos desvinculados do contexto internacional, uma vez que a bipolaridade estratégico-militar que ordenou o quadro mundial, durante um longo período, estava arrefecendo e transferindo o caráter conflitivo da política internacional para a esfera econômica, além de novos temas – direitos humanos, meio ambiente, não-proliferação, propriedade intelectual - estarem sendo incorporados na agenda internacional.

Adentrando um pouco mais sobre o relacionamento entre Brasil e EUA, pode-se considerar relevantes questões conflitivas que não estão somente no escopo econômico. Desta forma, a percepção do momento era a seguinte, como demonstra Correa:

“Tem-se produzido, assim, de parte a parte, uma descoincidência de perspectivas, que por sua vez, vem sendo responsável por desentendimentos e atritos. É de presumir-se que esses desentendimentos e atritos continuem. Tanto na área comercial, como na propriedade intelectual, as políticas postas em prática pelo Brasil afetam interesses específicos dos EUA”¹³⁸.

Em meados da década de 1980, não havia indícios de que a política externa brasileira mudaria seu eixo fundamental. Assim, naquele momento Correa relatava:

“Não parece existir margem para que estas políticas sejam alteradas substancialmente em futuro previsível, uma vez que derivam da proteção e da promoção de interesses essenciais para o modelo de desenvolvimento brasileiro”¹³⁹.

Não havia portanto, num primeiro momento, na década de 1980, iniciativas de mudanças tanto no aspecto econômico, como também em outro setores, como é o caso de

¹³⁸ Cf. Luiz Felipe de Seixas CORREA. As relações internacionais do Brasil em direção ao ano 2000, in *Temas de política externa brasileira*, organizado por Gelson FONSECA Júnior e Valdemar Carneiro LEÃO. Fundação Alexandre de Gusmão, Editora Ática, 1989, p. 237.

¹³⁹ Ibidem

não proliferação de armas nucleares e a questão ambiental. Continuando Correa relata, naquele contexto:

*“Tampouco parece possível que o Brasil venha a modificar sua política em relação às questões nucleares. As desconfianças americanas quanto às reais motivações e intenções brasileiras no setor nuclear permanecerão vigentes, impedindo que se desenvolva um intercâmbio bilateral mais desimpedido em áreas de alta tecnologia. Também na área de não-proliferação de mísseis, os interesses americanos e brasileiros colidiram, sendo improvável que o Brasil sequer complete abandonar seu objetivo de capacitação tecnológica para efeito de lançamento espaciais. A estas questões poder-se-iam ajuntar outras, como as ligadas à proteção do meio ambiente”*¹⁴⁰.

Imprescindível salientar, sob a ótica de revelar a inflexão da política externa brasileira na década de 1990, o relato esboçado acima, visto que está expresso, naquelas palavras, a percepção da postura brasileira sobre os principais temas da cena internacional dos anos oitenta. Uma vez que tal percepção, no final da década de 1980, coadunava-se com posições defendidas na década de 1970, como a colocação de Araújo Castro:

“O Brasil não considera as relações Brasil-Estados Unidos como um capítulo do relacionamento entre os Estados Unidos e a América Latina. (Nossas) relações entre dois países soberanos, a serem definidas e conduzidas pelos dois interlocutores, a salvo das distorções provocadas pela ação ou inação de terceiros países. O Brasil deseja cooperar com todos os países do hemisfério, mas não deseja ser confundido com qualquer deles”.¹⁴¹

O ambientalismo propagado pelos países ricos, neste contexto, era visto dentro da órbita do “congelamento do poder”, segundo Araújo Castro.

Além de detectar-se um afastamento de interesses entre Brasil e EUA, enquanto, em termos comerciais, a postura brasileira já havia se flexibilizado no âmbito do GATT, o posicionamento com relação aos temas de propriedade intelectual, meio-ambiente e não-proliferação dramatizavam o relacionamento entre os países. Embora o problema da dívida externa, na década de 1980, fosse emblemático da fragilidade em que se encontrava o Brasil, fazia-se, naquele momento, alguns posicionamentos: em termos de comércio

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ Cf. Araújo CASTRO, apud Paulo Fagundes VIZENTINI. *A política externa do regime militar brasileiro – Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964 – 1985)*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998, p. 150.

internacional previa-se a necessidade de aumentar as exportações; sobre ciência e tecnologia percebia-se que o modelo clássico de substituição de importação, através do protecionismo, não atraía possibilidades de inovação tecnológica. Nestes termos apontava-se para a necessidade da capacitação interna e um preparo da diplomacia brasileira para enfrentar pressões e interesses externos, mostrando, entretanto certo grau de resistência. Com relação ao tema de meio-ambiente, ainda no final dos anos oitenta, a posição brasileira antepunha-se à noção de preocupação universal, visto que tal situação não era somente vista como crescente internacionalização do meio-ambiente, contudo era percebida como intervenção no território nacional, recaindo sobre o âmago da soberania do Estado. Observa-se, portanto, que a política externa brasileira ainda se pautava por uma postura de autonomia e resistência à adesão a vários preceitos disseminados pelos países industrializados desenvolvidos e mais propriamente os Estados Unidos. Estes aspectos podem ser expressos da seguinte forma:

“Embora o desenvolvimento tenha gerado setores extremamente dinâmicos, integrados ao código intelectual e ao universo material do mundo desenvolvido, os desequilíbrios internos deverão ainda em futuro previsível impedir a adesão inequívoca do Brasil aos valores do Primeiro Mundo. Para o Brasil, é falsa, e deverá permanecer artificial, a disjunção entre considerar-se o mais pobres dos ricos ou o mais rico dos pobres. (...) Será, assim, predominantemente em consonância com os países em desenvolvimento que o Brasil deverá continuar a empreender a sua ação diplomática, tornando-se, para tanto, necessário reforçar os laços que o integram no seu contexto imediato latino-americano e nas demais regiões não-desenvolvidas”¹⁴².

Em suma, a política externa do Governo Sarney seguiu os mesmos preceitos dos governos anteriores, visto que a política externa de um país não necessariamente varia de um governo para o outro. Neste caso, a política externa de meados dos anos oitenta não teve alterações significativas desde a década de 1970, seguindo, desse modo, uma visão que confrontasse a ordem política vigente gerida pelas grandes potências e reivindicando, portanto, uma melhor posição, no sistema internacional, para países do "Sul" ou "Terceiro Mundo" na busca do desenvolvimento. Porém o contexto era totalmente adverso, o Brasil com baixo poder de barganha, sujeito à marginalização e sofrendo as medidas unilaterais

¹⁴² Cf. Cf. Luiz Felipe de Seixas CORREA. As relações internacionais do Brasil em direção ao ano 2000, in *Temas de política externa brasileira*, organizado por Gelson FONSECA Júnior e Valdemar Carneiro LEÃO. Fundação Alexandre de Gusmão, Editora Ática, 1989, p. 253.

veiculadas pelos EUA, no final da década, flexibilizou sua postura, uma vez que as questões comerciais se enquadram no âmbito da *realpolitik*.

Segundo a visão de Belli¹⁴³, que concentrou sua análise mais propriamente neste período, embora haja uma flexibilização das posições brasileiras, na última fase do Governo Sarney, não ocorre, ao menos aparentemente, alteração nas linhas gerais da política externa. O discurso ainda condenava as desigualdades Norte e Sul e a política externa continuava sendo colocada como um instrumento do desenvolvimento nacional. Entretanto, a postura assumida pelo Governo Sarney, principalmente na área de comércio internacional, no final de seu mandato, foi uma preferência, perante o baixo poder de barganha, de minimizar perdas a ficar numa posição de total marginalização. Em termos analíticos, encontra-se uma relação assimétrica dentro de parâmetros institucionais.

Indubitavelmente houve um enfraquecimento da ação dos países em desenvolvimento no período em questão frente ao cenário internacional, porém a postura brasileira foi marcadamente reativa aos temas que simbolizavam ações provindas dos países mais fortes. Cabe, adiante, neste trabalho, evidenciar a mudança da política externa brasileira, no governo posterior sob o imediato abandono dos preceitos condizentes aos países não desenvolvidos e adesão aos valores dos países desenvolvidos sob os lemas de *modernização e globalização*.

¹⁴³ Benoni BELLI, *Interdependência Assimétrica e Negociações Multilaterais: O Brasil e o Regime Internacional de Comércio (1985 a 1989)*. Campinas, 1994. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

CAPÍTULO IV

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

NO INÍCIO DA DÉCADA DE 1990: GOVERNOS FERNANDO COLLOR DE MELLO E ITAMAR FRANCO

Introdução

Quando Fernando Collor assumiu seu mandato de presidente, o ambiente interno permanecia inserido num cenário de crise econômica, com seqüelas recessivas e de inflação galopante. Por outro lado, a expectativa para o desempenho político era imenso, visto que este seria o primeiro presidente eleito após quase trinta anos. Enquanto o contexto nacional aspirava a mudanças, o cenário internacional também passava por uma turbulência que incidia diretamente na colocação dos países no contexto internacional, ou seja, a Guerra Fria tinha se esgotado. O discurso de Fernando Collor e toda sua postura política, tanto interna quanto externa, tinham como referências as transformações no relacionamento Leste-Oeste. Nessa perspectiva, as circunstâncias internacionais foram apreendidas como um momento propício à cooperação, um momento raro, nas palavras do ministro da Relações Exteriores Francisco Rezek, *"de convergência de valores e conceitos sobre temas essenciais para o futuro da humanidade"*¹⁴⁴. Assim as relações internacionais foram vistas dentro de um contexto de interdependência com aumento de possibilidades de cooperação entre as nações, pois, segundo o Ministro, momentos de transformações geram momentos de oportunidades.

Como destacado anteriormente, a flexibilização da postura externa do país, ocorrida no final do Governo Sarney, não significou, em termos gerais, uma mudança das diretrizes na política externa. No entanto, essas modificações representaram os princípios de uma linha de política externa assumida veementemente pelo governo de Collor.

¹⁴⁴ Pronunciamento do Ministro Francisco REZEK na Reunião de Alto Nível do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), realizada em Genebra, no dia 4 de julho de 1991. Cf. *Resenha de política exterior do Brasil*, No. 69, segundo semestre de 1991.

O Embaixador Flecha de Lima, um dos primeiros diplomatas a apoiar declaradamente o projeto político de Collor, em 1988 já fazia determinadas observações sobre o paradigma desenvolvimentista. Assim o embaixador postulava, como observa Cervo, que a longo prazo houve um “*demasiado protecionismo, baixo nível de inserção econômica internacional, tabus terceiro-mundistas que inibem a capacidade de negociação internacional*”¹⁴⁵.

Em 1990, ainda no relato de Cervo, Flecha de Lima observa vários acontecimentos daquele momento, dentre os quais uma uniformização ideológica pós Guerra Fria, uma conversão, nos países desenvolvidos, do keynesianismo em neoliberalismo nas políticas econômicas, a formação de megablocos, as negociações empreendidas na Rodada Uruguai do GATT e as discussões em torno dos novos temas como direitos humanos, meio ambiente e propriedade intelectual. Assim, nas próprias palavras de Flecha de Lima, conclusivamente:

*“O Brasil não pode alhear-se a esse movimento, a essas novas exigências. Fazê-lo seria virar as costas para a interação com o mundo, manter-se recluso, infenso à modernidade”*¹⁴⁶.

Estes elementos, portanto, são os fundamentos que ficam impressos na política do novo governo, Presidente Collor, especificamente na política externa. Em outros termos, mais adiante, isto significa o abandono, em termos ideológicos, por parte do governo brasileiro, da posição de não conformismo ao sistema e na mudança de sua política de desenvolvimento, na qual a política externa era parte constituinte.

De forma efetiva, a distinção entre as posturas do Governo Collor e de seu antecessor é expressa através dos discursos de seus chanceleres, ou seja, enquanto anteriormente eram pautados pela busca do desenvolvimento nacional através da capacitação tecnológica própria e da denúncia das desigualdades entre Norte e Sul, parte-se, nesse referido momento, para uma outra ótica, sintetizada pelo ministro Rezek:

“O Brasil entrou em uma nova fase de sua luta permanente pelo desenvolvimento. O processo de substituição de importações, que nos habilitou a construir amplo parque industrial,

¹⁴⁵ Cf. Amado Luiz CERVO. Eixos conceituais da política exterior do Brasil, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 41- especial ‘40 anos 1958-1998’ – Brasília, p. 82.

¹⁴⁶ Cf. relato de Paulo Tarso Flecha de Lima apud Amado Luiz CERVO. Eixos conceituais da política exterior do Brasil, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 41- especial ‘40 anos 1958-1998’ – Brasília, p. 82.

*teve de ser revisto. O país passou a privilegiar as linhas dinâmicas de comércio e investimento internacionais, no convencimento de que, numa economia crescentemente interligada, a auto-suficiência resulta sinônimo de ineficiência*¹⁴⁷.

A fonte de prosperidade, para o Brasil, passa a ser almejada - e continuará sendo no Governo FHC - através da inserção do país na economia internacional. A política industrial e tecnológica têm como imperativo serem mais competitivas, para uma melhor posição no sistema internacional. Ao ter vislumbrado o caminho da modernidade em termos econômicos, segundo Hirst e Pinheiro:

*“Criou-se idéia de que o governo eleito em fins de 1989 iria modificar rapidamente o perfil internacional do país. Para tanto, foram estabelecidas prioridades que, em seu conjunto, pretendiam alcançar três metas, a saber: 1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as questões e o novo momentum internacional, 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e, 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil”*¹⁴⁸.

O Brasil, com suas características de potência média, e consequentemente, não detentora de excedentes de poder, não contém capacidade de influência, por medidas unilaterais, no ambiente internacional. A busca da cooperação entre as nações firmou-se como o meio para o país se restabelecer dentro do quadro internacional.

Em termos metodológicos serão analisados, neste capítulo, a política externa do governo de Fernando Collor de Mello (e Itamar Franco), através de alguns eixos temáticos escolhidos, visto que revelam a inflexão desta política em relação aos seus precedentes, tais como: economia e comércio internacional, propriedade intelectual, o Brasil no GATT, Mercosul, Meio Ambiente, Tecnologia e Não-Proliferação, Direitos Humanos¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Discurso do Ministro Francisco REZEK em Simpósio na Sociedade Teuto-brasileira, em Bonn, no dia 8 de julho de 1991. Cf. *Resenha de política exterior do Brasil*, No. 69, segundo semestre de 1991.

¹⁴⁸ Cf. Monica HIRST e Leticia PINHEIRO. A política externa do Brasil em dois tempos, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, 38 (1): 5-26 [1995], p. 6.

¹⁴⁹ Estes também serão os temas destacados no Governo Fernando Henrique Cardoso.

IV.1. Economia e comércio internacional

A política externa do Governo Collor (1990-1992) tem estreita vinculação com a política interna. Perante este aspecto, o mercado coloca-se, diante do panorama político, como um imperativo para o desenvolvimento, e, da mesma forma, adquire maior relevância para a evolução das relações internacionais. Na supremacia do mercado, os termos da ordem passam a ser inovação tecnológica, produtividade e redução dos custos. Para uma melhor posição no “mercado”, o país, em tese, tem que investir em produtividade. Foi através da crença no mercado como indutor do desenvolvimento que o presidente Collor atuou politicamente. Em 1990 continuou o processo de liberalização comercial, iniciado em 1989, que, de forma intensa, extinguiu a maior parte das barreiras não-tarifárias estabelecidas no período de substituição de importações. Desse modo, há o reconhecimento, por parte do governo, de que *“essa nova dimensão da interdependência reduziu o espaço de atuação de políticas macroeconômicas individuais e impôs maior coordenação das políticas cambial e juros”*¹⁵⁰.

Para Collor, o mundo pós-Guerra Fria cedeu lugar à afirmação universal das liberdades, tanto no que concerne aos direitos dos indivíduos, quanto à livre-iniciativa econômica. Considera que o ideário liberal venceu. Portanto é preciso lutar, segundo o presidente, para que esse ideal se imponha de forma inovadora. Em suas palavras:

*“Essa é uma observação que faço da perspectiva de um país que optou por uma plataforma liberal com um claro sentido social, - o social-liberalismo - de uma sociedade que há dezoito meses se esforça para realizar este ideário”*¹⁵¹.

Este ideário, não foge, portanto, aos princípios do *laissez faire* e *laissez passer* que tem como eixo principal o mercado auto-regulável.

A liberalização comercial, a abertura econômica e o programa de privatização foram contra as tendências anacrônicas do protecionismo¹⁵². Para Lafer, que foi um dos Ministros

¹⁵⁰ Conferência do Ministro das Relações Exteriores Francisco REZEK, na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 31 de julho de 1991. Cf. *Resenha de política exterior do Brasil*, No. 69, segundo semestre de 1991.

¹⁵¹ Discurso do Presidente Fernando COLLOR por ocasião do debate geral da XLVI Assembléia Geral das Nações Unidas, em Nova York, no dia 23 de setembro de 1991. Cf. *Resenha de política exterior do Brasil*, No. 69, segundo semestre de 1991.

de Relações Exteriores, Collor soube transpor o projeto de modernização do país para o âmbito das relações internacionais, reintegrou o país aos fluxos dinâmicos da economia. Em seu discurso de posse relata:

*"Os temas de alta política internacional não são apenas os da guerra e da paz; concentram-se, igualmente, em torno das questões do desenvolvimento, dos fluxos financeiros, do comércio, do intercâmbio científico-tecnológico, da proteção do meio ambiente e da promoção dos direitos humanos"*¹⁵³.

As propostas políticas de Collor estavam inseridas em um projeto de modernização, onde estava contida a vontade, por parte do presidente, de aproximação com as grandes potências, ou seja, procurava a fuga da periferia sem investir na resolução dos problemas que qualificavam o país como periférico. No entanto, um país para alcançar o círculo das potências tem que ter um amplo projeto nacional que elimine as grandes desigualdades internas de caráter sócio-econômico. Dessa forma, o presidente desprezou os reais fatores que fazem de um país uma potência, que incluem o poder de influenciar o sistema através das capacidades política, econômica e militar.

A vulnerabilidade econômica externa, na qual encontravam-se os países latino-americanos, e o Brasil entre estes, levou a um aprofundamento dos laços econômicos com os Estados Unidos. Nesse sentido, houve uma convergência com os EUA, ao reformularem suas políticas externas, assim como ocorreu com o Brasil. Lima e Hirst relatam que:

*"À medida que a preeminência estratégica e econômica dos Estados Unidos foi imposta, estes consolidaram seu status como um poder hegemônico com base em práticas unilaterais e coercitivas"*¹⁵⁴.

¹⁵² Para Nogueira Batista, o ponto de partida de Collor foi o desejo pela mudança, sem deixar de lado seu estilo voluntarista e impulsivo, sua intenção declarada era reexaminar os pressupostos do modelo de desenvolvimento brasileiro e da política externa que lhe dava apoio e, assim, revogar a política de substituição de importações. Cf. Paulo Nogueira BATISTA, A política externa do Governo Collor: modernização ou retrocesso? *Política Externa*, vol. 1, No.4, março, 1993.

¹⁵³ Discurso pronunciado pelo Chanceler Celso LAFER na cerimônia da transmissão do cargo de Ministro das Relações Exteriores, no Palácio do Itamaraty, em 13 de abril de 1992. Cf. *Resenha de política exterior do Brasil*, No. 75, segundo semestre de 1992.

¹⁵⁴ Cf. Maria Regina Soares de LIMA e Mônica HIRST. O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e desafios de uma relação complexa, in *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. 2. Ed. Paz e Terra, 1994, p.99.

IV.1.1. Plano Collor

Fernando Collor, quando assumiu o mandato, como presidente da República, lançou um plano econômico, conhecido como Plano Collor, para fazer os devidos ajustes na economia nacional. Entretanto, este plano, como muitos outros, não correspondeu ao sucesso desejado. Na formulação e na fase de implementação a equipe econômica agiu de forma autônoma, não seguindo as regras preconizadas pelos EUA e incorporadas por agências multilaterais. Seu certo grau de autonomia, entretanto, esteve relacionado mais ao plano tático do que aos objetivos, segundo Nogueira Batista. Nesta mesma ótica, pode-se considerar que a ação governamental *“através de medidas de choque, de violenta intervenção no mercado, o ex-presidente pretendeu liquidar o tigre da inflação com único e certeiro tiro, ao invés do semi-gradualismo e das políticas clássicas de intervenção no mercado admitidas pelo FMI. (...) o Plano Collor foi recebido com frieza pela comunidade financeira internacional”*¹⁵⁵.

Ocorrido o insucesso, Collor, que já tinha assumido o caráter liberal de seu governo, também aderiu aos preceitos do conhecido "Consenso de Washington". Este denominado "consenso" engloba as reformas políticas exigidas da América Latina por parte do Banco Mundial, FMI e pelo governo dos EUA. São dez pontos fundamentais recomendados que envolvem: disciplina fiscal, prioridade nos gastos públicos, reforma fiscal, liberalização de financiamentos, taxa de câmbio, liberalização do comércio, investimentos externo direto, privatização, desregulamentação, direito de propriedade¹⁵⁶. Estas propostas referem-se a questões econômicas e tem uma orientação externa, diferindo de políticas desenvolvimentistas vigentes nos países latino-americanos e principalmente no Brasil, uma vez que este foi um dos últimos a aderir a programas de liberalização econômica.

IV.1.2. Privatização

Fernando Collor, ainda em 1990, deu início ao programa de privatização com o objetivo de reduzir as funções empreendedoras do Estado. Assim, não se pode desvincular esta ação da conjuntura internacional, pois muitos dos países industrializados já tinham avançado nesse processo na década de 1980. Logo, a intenção de elevar o Brasil ao patamar

¹⁵⁵ Cf. Paulo Nogueira BATISTA. A política externa do Governo Collor: modernização ou retrocesso? *Política Externa*, vol. 1, No.4, março, 1993, p. 109.

¹⁵⁶ Cf. John WILLIAMSON. Reformas políticas na América Latina na década de 80, in *Revista de Economia Política*, vol. 12 nº 1 (45), janeiro-março/1992.

de Primeiro Mundo, como estratégia da política externa, incluía as privatizações como fator essencial para este objetivo.

Dentro das fundamentações da política econômica e da inserção internacional do país, Caldas faz a seguinte observação:

“o governo Collor trabalhou com as seguintes premissas: o Estado controlava e regulamentava em demasia a economia brasileira, e seria necessário dar mais espaço para os agentes econômicos privados; o estado brasileiro não tinha mais espaço para os agentes econômicos privados; o estado brasileiro não tinha recursos para fazer investimentos pesados nos anos 90. A privatização seria o instrumento mais eficaz para alcançar vários objetivos: atrair maiores investimentos estrangeiros para o Brasil, enxugar o Estado, e aumentar a concorrência”¹⁵⁷.

O programa de privatização no Governo Collor, entre 1991 e 1992, vendeu dezoito empresas basicamente de siderurgia e petroquímica; setores característicos também da privatização no Governo Itamar¹⁵⁸. A primeira empresa estatal a ser privatizada foi a Usiminas, em 1991, tendo um caráter emblemático que não pode ser desprezado, ou seja, o valor simbólico referente a história da industrialização brasileira, amplamente vinculada ao Estado.

Embora as privatizações estejam inseridas num processo de busca de equilíbrio das contas públicas, elemento essencial para a sanidade da economia do país, no Brasil, no início da década de 1990, elas foram executadas sob o propósito de busca da “modernidade”, uma vez que muitos países desenvolvidos tinham percorrido este caminho. Todavia, o Brasil não é um país desenvolvido e conseqüentemente os efeitos não têm os mesmo resultados. Ocorre, portanto, com as privatizações no Brasil, a desnacionalização da estrutura produtiva, visto que quando as empresas privatizadas foram adquiridas, em muitos casos, por grupos estrangeiros. Deste fator, decorre um agravamento, aumentam as remessas de lucros ao exterior, onerando a conta de serviços do balanço de pagamentos, ou seja, há uma evasão de lucros.

¹⁵⁷ Cf. Ricardo W. CALDAS. *O Brasil e o Mito da Globalização*. São Paulo: Celso Bastos Editor, p.125.

¹⁵⁸ As privatizações no Governo Itamar serão relatadas adiante, neste capítulo.

IV.1.3. Política Industrial

Dentro da proposta de fazer o Brasil crescer, perante um quadro de desequilíbrio macroeconômico e atraso tecnológico, o Presidente Collor visou a redefinição da política industrial como uma das faces de seu projeto de modernização econômica e política, dentro da proposta de abertura e integração ao mercado internacional¹⁵⁹.

Lançado em 1990, o programa de Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) objetivava aumentar a eficiência na produção e comercialização de bens e serviços perante o processo de reestruturação da indústria. Dentro deste programa inseriram-se as estratégias de redução dos níveis de proteção da indústria nacional, aliadas ao propósito de colocá-la diante da competição internacional. Assim, através do PIEC, foi extinta a maior parte das barreiras não-tarifárias providas do período de substituição de importações. Focalizando esse período, como ressalta Santos Cardoso:

*"Deve-se lembrar que o governo partia do pressuposto de que a política industrial deveria desenvolver-se num contexto em que o Estado forte mobilizasse atores sociais fracos. De fato, o Estado reiterou todos os privilégios e estímulos dos empresários, abriu à competição externa e não se comprometia, de forma alguma, a proteger as indústrias nacionais"*¹⁶⁰.

IV.2. Propriedade Intelectual

Outra questão que mudou de perspectiva, no governo Collor, é o caso da aprovação da legislação de patentes para produtos farmacêuticos. Este aspecto deve-se ao objetivo de construir uma agenda positiva com os Estados Unidos.

Após um período de grande pressão do governo norte-americano para que modificasse a legislação, com fortes retaliações comerciais por parte dos EUA, o governo brasileiro, no período de Sarney, resistia e se manteve contra a concessão da patente desse setor. Após as sanções comerciais, através de medidas unilaterais norte-americanas, ainda

¹⁵⁹ A política industrial do governo Sarney incluía incentivos, subsídios e isenções fiscais, além de reservas de mercado.

¹⁶⁰ Cf. Regina Luna Santos CARDOSO. *A política Industrial no Governo Collor, 1990-1992*. Documento de Trabalho nº 22, Centros de Estudos Estratégicos, CEE (Órgão da Secretaria de Assuntos Estratégicos), abril de 1995, p. 10.

no governo Sarney, o Brasil recorreu ao GATT, alegando caráter ilegal ser de caráter ilegal. Quando Collor foi eleito e o governo norte-americano tinha conhecimento da intenção de liberalização e modernização econômica que este pretendia implantar, reconheceu que seria fácil conseguir o que demandava. Nesse contexto, na condição de presidente eleito, Collor e Zélia Cardoso de Mello - Ministra no governo de Collor - visitam Washington, possibilitando uma solicitação direta, por parte da Embaixadora Carla Hills, à futura Ministra para reverem a legislação brasileira de patentes para produtos farmacêuticos¹⁶¹. Dentro da reformulação da política industrial e de comércio exterior, foi discutida a legislação das patentes de produtos farmacêuticos e a decisão de enviar ao Congresso o projeto de lei de revisão do Código de Propriedade Intelectual.

Esses fatores podem indicar a reaproximação, em termos de política externa, do Brasil aos EUA, uma vez que o governo brasileiro aceitou a posição norte-americana e tornou pública a proposta de modificar a legislação. Imediatamente foram suspensas as sanções comerciais contra o Brasil. No âmbito do GATT, também foi retirada, por parte do governo brasileiro, a ação que denunciava ilegalidade das sanções comerciais norte-americanas.

Em 1991 foi aprovado o fim da reserva de mercado para a informática, fator determinante do contencioso econômico entre o Brasil e EUA na década de 1980, durante o governo Sarney.

Sobre o aspecto específico da propriedade intelectual¹⁶² é necessário focalizá-lo dentro do contexto internacional, situar a compreensão do tratamento deste tema no âmbito da Rodada Uruguai do GATT. Desta forma é relevante apontar a observação de Soriano Puig:

¹⁶¹ Maria Stela Pompeu Brasil FROTA. *Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI, 1993.

¹⁶² O Brasil buscava através de foros multilaterais quebrar barreiras que impediam a transferência de tecnologia, que eram dificultadas pela proteção da propriedade intelectual. No governo Sarney este era um tema bastante presente, inclusive em discursos da Assembleia Geral da ONU. Assim este elemento era tratado como um novo protecionismo que restringia as transferências de tecnologias e criavam, nas palavras de Abreu Sodré "obstáculos à própria instalação de processos de produção nos países em desenvolvimento, mesmo quando voltados predominantemente para atender à demanda do mercado interno". Cf. este discurso em Clodoaldo BUENO, A política multilateral brasileira, in *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 127.

“No momento em que o capitalismo avançado tende a ampliar suas fronteiras via incorporação do Leste Europeu e uma nova ‘ocupação’ do Terceiro Mundo que passa pela administração da questão ambiental, tem importância vital para o sistema a ampliação dos direitos de propriedade intelectual a todas as áreas do conhecimento e da atividade econômica, com base em novos critérios que os tornem mais absolutos e de aplicação mandatória virtualmente universal, em articulação com uma nova liberdade de investir e ocupar mercados”¹⁶³.

Tratar a questão da propriedade intelectual através de mecanismos jurídico-institucionais multilaterais, tem como intenção, tal como foi o intuito dos Estados Unidos, assegurar seu efetivo cumprimento, uma vez que havia a alegação de insuficiência de proteção destes direitos nas diversas legislações nacionais.

Tanto a reforma liberalizante da política de importação, quanto a mudança de postura do poder executivo sobre propriedade intelectual, entre outras medidas, fizeram com que o governo brasileiro perdesse sua posição defensiva em questões centrais no GATT, reduzindo, assim o contencioso com os EUA.

IV. 3. GATT

O GATT representou, no decorrer de sua existência, a institucionalização, em âmbito multilateral, de grandes objetivos da política comercial norte-americana. Desta forma, a introdução dos chamados novos temas – serviços, investimentos e propriedade intelectual - faz parte de uma estratégia de garantia de competitividade das empresas norte-americanas. Como demonstrado anteriormente, a Rodada Uruguai foi palco da mudança do posicionamento do Brasil, enquanto país em desenvolvimento, visto que passou a não obstruir a iniciativa de inserção dos chamados novos temas¹⁶⁴. Dentro desta perspectiva, de não obstrução às negociações, insere-se o governo Collor, sob a orientação geral da política econômica desse governo, assim, como relata Campos de Mello:

¹⁶³ Cf. Carmen Soriano PUIG. *O rosto moderno da pobreza global*. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 96.

¹⁶⁴ É necessário deixar evidente as retaliações comerciais sofridas pelo Brasil por parte dos Estados Unidos no final da década de 1980.

*“A remoção das áreas de atritos bilaterais com os Estados Unidos tornou-se o objetivo prioritário, num quadro marcado pela liberalização comercial unilateral, junto com a desregulamentação e a tentativa de estabilização econômica, buscando restaurar a credibilidade externa do país”.*¹⁶⁵

O prolongamento da Rodada Uruguai até 1994 foi decorrente, fundamentalmente, da divergência entre EUA e Comunidade Européia sobre o setor agrícola, visto que em 1991 foi apresentado pelo suíço Arthur Dunkel, diretor geral do GATT, o conhecido Ato de Acordo Final (DFA), o qual foi aceito, pelo Brasil, imediatamente, após sua apresentação formal. Esta posição revela, portanto, o comprometimento brasileiro com o comércio multilateral e, conseqüentemente, com o livre comércio. Contudo, as negociações da Rodada Uruguai perduraram por alguns anos.

Em suma, pode-se apontar que o abandono da inflexibilização da postura brasileira, expressa na desobstrução das negociações no GATT, referentes à inclusão de novos temas, estão relacionadas à concretização da mudança estratégica de inserção internacional, ou seja, da política externa no âmbito multilateral. Nesta perspectiva Abreu e Fristch fazem a seguinte consideração:

*“A profunda reforma liberalizante da política de importações iniciada em 1990 e a mudança da postura do Executivo em relação à legislação doméstica sobre a propriedade intelectual e o investimento direto estrangeiro consolidaram o abandono da posição defensiva brasileira em questões centrais da agenda do GATT, permitindo significativa redução do contencioso comercial com os Estados Unidos e aceleração do tímido processo de integração sub-regional no governo Sarney”*¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Flávia de Campos MELLO. A nova agenda do comércio multilateral, in *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 18, número 2, jul/dez 1996, p. 246.

¹⁶⁶ Marcelo de Paiva ABREU e Winston FRISTCH. Aspectos estratégicos da política comercial brasileira. In: AIBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (organizador), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)* vol. II, Cultura Editores Associados - Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996, p.52.

IV.4. Mercosul (Mercado Comum do Cone Sul)

Ocorre, portanto, a partir de 1990, uma reorientação do posicionamento externo do governo brasileiro, principalmente na área de política comercial. Dentro de uma mudança do contexto internacional, muda-se também o relacionamento do Brasil com os EUA. Outro fator importante e crucial para entender o Brasil no âmbito externo, principalmente regional, é o processo de integração do Mercosul.

Em meados da década de 1980, ainda no governo Sarney, houve uma reaproximação política entre Argentina e Brasil propiciando uma integração comercial entre ambos, oficializada, inicialmente, na Declaração de Iguaçu em 1985, seguida pelo Programa de Integração Econômica Argentina-Brasil em 1986 e pelo Tratado Geral de Integração, Cooperação e Desenvolvimento em 1988. Para o presidente Sarney a América Latina constitui-se na circunstância mais imediata, percepção já evidenciada desde o governo Figueiredo. Porém a perspectiva integracionista assumida no governo Sarney adquire um perfil cooperativo, produto da democratização, internamente, além das variáveis externas, tais como: novo ordenamento do comércio internacional, nova divisão internacional do trabalho, inovação tecnológica das economias centrais, somados a problemas estruturais, como a dívida externa, propiciando, assim, a aproximação entre os países do continente¹⁶⁷.

Esse processo evoluiu para o Tratado de Assunção possibilitando um mercado comum entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, assinado em 1991. De forma analítica, pode-se considerar, segundo Pinheiro, o processo integracionista em duas fases: a primeira, até 1990, onde a vontade política foi maximizada para dar sustentação ao projeto, e o segundo momento, com o governo Collor de Mello, que, além da percepção de que a política externa ajudaria a consolidar o novo regime, assim como a política externa era facilitada por um regime democrático, pautou-se de modo diferenciado. Como aponta Pinheiro:

¹⁶⁷ Cf. Leticia PINHEIRO. Seminário Brasil – Espanha, Rio Internacional Hotel, Rio de Janeiro, 07 de abril de 2000. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão. In www.mre.gov.br/ipri

*“Com a assinatura da Ata de Buenos Aires em 1990, se inaugura a fase liberal da integração com a Argentina, em linha com os ajuste estruturais que começavam a ser implementados na economia argentina e brasileira”*¹⁶⁸.

Busca-se nos anos 1980, como mencionado anteriormente, uma dinâmica de relacionamento externo marcado por uma diplomacia multilateral com forte presença presidencial tendência que caminhou para os anos 1990. Desta forma o Mercosul originou-se com o arcabouço institucional sob a égide de três elementos, como classificado por Bernal-Meza: regionalismo aberto, institucionalidade intergovernamental e concepção Estado-cêntrica. Pode-se inserir, portanto, o Tratado de Assunção, que deu origem ao Mercosul, especificamente no período do governo Collor de Mello, dentro de um contexto mais amplo de liberalização da economia em favor da modernização e da restauração da credibilidade externa. O processo de integração com a Argentina, segundo Costa Vaz passaria ser orientado pelo abandono da estratégia integracionista em favor da liberalização progressiva do comércio e sinalização aos países industrializados e aos investidores internacionais sobre a condição da abertura econômica. Como assinala Costa Vaz:

“O Mercosul constituiria, segundo essa lógica, o espaço no qual as agendas econômicas domésticas se vinculariam às tendências da economia mundial e a partir do qual os países membros negociariam sua inserção internacional, sendo esse então o sentido estratégico a ele outorgado”.¹⁶⁹

Em suma, o Mercosul postulou-se num instrumento para acelerar a liberalização da economia.

IV.5. Meio Ambiente

Perante a perspectiva adotada no governo Collor de atualizar a agenda do país às novas questões internacionais que direcionavam a ordem sob o signo de temas globais,

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ Alcides Costa VAZ. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42 (2): 52-80 [1999], p. 66.

insere-se, de forma contundente, neste período, o abandono de uma postura defensiva em relação ao tema sobre o meio ambiente.

O direcionamento da política externa brasileira pode ser detectado através da resposta dada, pelo âmbito governamental, aos eixos das relações internacionais do país, caracterizando, então, os princípios orientadores desta política, como é o caso do tema ambiental. Como assinala Benoni:

“(...) houve uma mudança importante no discurso e na prática internacional do Brasil: é abandonado o argumento de que o movimento ambientalista internacional teria como objetivo evitar o desenvolvimento dos países pobres, e parte-se para uma postura mais ativa que consiste basicamente em aceitar a idéia de preservação do meio ambiente como uma preocupação legítima de toda a humanidade e procurar introduzir na retórica preservacionista o tema de desenvolvimento sustentável”¹⁷⁰.

Cabe ressaltar que esta postura da diplomacia brasileira, marcada pela predominância dos denominados novos temas internacionais, enquadram-se em novas formas de institucionalização no âmbito de regimes internacionais. Sob a proposta de reinserção internacional do Brasil, Celso Lafer, enquanto ministro das relações exteriores, nos últimos seis meses do governo Collor, colocou a participação brasileira, além do acolhimento da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92¹⁷¹, como adaptação criativa dentro de formas de convivência e cooperação. Assim, Lafer relata:

“A Declaração do Rio, a Agenda 21, a Convenção sobre o Clima e a Convenção sobre a Biodiversidade definem um quadro jurídico para a cooperação internacional de importância fundamental. (...) A adesão aos princípios estabelecidos e a pronta ratificação das duas Convenções abrirão nova fase da cooperação internacional”¹⁷².

Neste quadro, aderir aos regimes internacionais pautou-se como o caminho para a aplicação de normas sobre questões ambientais. Assim, nas palavras de Collor:

¹⁷⁰ Benoni BELLI, O fim da Guerra Fria: algumas implicações para a política externa brasileira, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, 39 (1): 120-123 [1996], p. 126.

¹⁷¹ A conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi realizada no Rio de Janeiro entre os dias 3 e 12 de junho de 1992 com a presença de 103 chefes de Estado e de Governo. Nesta Conferência foram aprovados os seguintes documentos: Declaração do Rio, Agenda 21, Convenção sobre Mudanças Climáticas, Convenção sobre Diversidade Biológica e Declaração de Princípios sobre Florestas.

*“a própria Conferência do Rio demonstra que temas que dizem respeito ao conjunto da humanidade, só podem ser tratados em foros que congreguem todos os povos, em igualdade de condições”*¹⁷³.

Uma visão mais crítica sobre a posição do Brasil no evento postula que as expectativas de liderança brasileira não foram efetivadas, visto que *“o Brasil de Collor acabaria frustrando essas expectativas externas e internas, e se convertendo numa espécie de refém do ‘êxito’ do conclave, entendido como o consenso a qualquer preço, ainda que no nível de um denominador comum muito baixo”*¹⁷⁴.

A observação acima recai sobre a postura submissa do Brasil e os limites de influenciar no mundo pós Guerra Fria, revelando, desta forma, a mesma condição assumida quando em 1990, o Grupo dos 7 realizou, em Houston, um projeto de monitoramento internacional de exploração da Amazônia, e o consentimento do Presidente Collor em colaborar sem, no entanto, participar da elaboração de tal projeto. Nesta perspectiva, na Rio-92, o Brasil colocou-se no empenho de negociações que não reverteriam ganhos ao país como, por exemplo, a tentativa de reabertura do texto da Convenção sobre Biodiversidade, que limitaria, se aceito, o acesso por parte dos países em desenvolvimento ao material colhido nestes próprios países. Os EUA, na Convenção do Clima da Rio-92, não se comprometeram firmemente na redução de CO₂, *“atitude que transformaria essa convenção em simples acordo-quadro, vazio de compromissos (...) Nos trabalhos preparatórios da Rio-92 e na própria Conferência, a delegação brasileira conformou-se, na prática, com a aprovação da Agenda 21, documento cujas cláusulas são meras declarações de intenções para os países industrializados mas que podem se transformar em obrigações efetivas para os países em desenvolvimento à medida que sua observância pelos mesmos seja condição para a concessão de cooperação financeira por parte dos países que se dispuseram fazê-lo”*¹⁷⁵.

A Rio-92, representou, portanto, dentro de uma visão de cooperação internacional, a materialização de nova postura brasileira em termos de diretrizes de política externa, por

¹⁷² Celso LAFER, A política externa brasileira no governo Collor, in *Política Externa* – No.4 – março, 1993, p. 103.

¹⁷³ Resumo da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento pelo Presidente Fernando COLLOR, no Rio de Janeiro, em 14 de junho de 1992. In *Resenha de Política Exterior do Brasil*, número 70, primeiro semestre de 1992, p. 161.

¹⁷⁴ Paulo Nogueira BATISTA. Modernização ou Retrocesso? A política externa do Governo Collor: modernização ou retrocesso? *Política Externa*, vol. 1, No.4, março, 1993, p. 117.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p.118.

um lado, e de uma forma específica a concretização de uma mudança de postura sobre o tema ambiental, uma vez que os governos precedentes reconheciam a legitimidade da preocupação ambientalista, mas rejeitavam ingerências exteriores, colocando o direito de utilização dos recursos naturais dentro do programa nacional.

IV.6. Tecnologia Sensível e não proliferação

Considerando os aspectos que remetem à percepção de que houve mudanças da atuação diplomática brasileira, no governo Collor de Mello, toma destaque a aceitação de regras limitadoras e regimes de controle nas áreas de desarmamento e de tecnologia sensível. Dentre as medidas tomadas, faz parte a estratégia de aproximação de Washington, assim como estabelecer confiabilidade internacional na área de segurança, uma vez que o Brasil foi resistente ao longo de várias décadas a aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), adesão esta que somente ocorre no governo FHC.

Com o princípio de permear o objetivo de modernização do país, aliado à eliminação dos elementos que colocavam barreiras a uma atuação mais próxima das grandes potências, *“deve-se ainda mencionar a intenção do novo governo de alterar sua postura com respeito ao desenvolvimento de tecnologias sensíveis, o que significava, no plano internacional, ser mais flexível vis-a-vis dos regimes de não-proliferação”*¹⁷⁶.

Observa-se no contexto pós-Guerra Fria a ampliação de adesões brasileiras a regimes de controle de armamentos nucleares, evidenciando a impossibilidade de permanecer isolado em questões de política internacional, num quadro de interdependência, porém direcionado pelas grandes potências caracterizando um cenário de interdependência assimétrica, onde os ganhos maiores remetem-se às grandes potências.

O fechamento de um poço que serviria para testes nucleares, em setembro de 1990, pelo presidente Collor, numa área militar na Serra do Cachimbo, no Pará, marca a postura

¹⁷⁶ Cf. Monica HIRST e Leticia PINHEIRO. A política externa do Brasil em dois tempos, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, 38 (1): 5-26 [1995], p.6.

deste governo no compromisso de restrições para o uso e controle de energia nuclear, uma vez que tais poços deixavam em suspeita sobre um programa nuclear paralelo desenvolvido autonomamente pelas Forças Armadas. Ainda neste ano, 1990, Brasil e Argentina, assinam em Foz do Iguaçu uma declaração sobre Política Nuclear Comum.

Os acordos, assinados pelo Brasil, de controle de armamento e tecnologia sensível encontram-se principalmente no âmbito de negociações regionais, no entanto, são reflexo de exigência de comportamento de política mundial condizente com o ordenamento internacional que, entre os elementos principais, busca o controle de armamentos. Concretamente, dentro de uma mudança brasileira de perspectiva do perfil internacional, encontram-se *“a assinatura do acordo de criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e do Acordo Nuclear Quadripartite de Salvaguardas com a AIEA; a proposta de revisão do Tratado de Tlatelolco, uma iniciativa conjunta do Brasil, Chile e Argentina que abriria caminho para que estes finalmente ratificassem o acordo; e uma legislação específica de controle de exportação de armas e tecnologia sensível”*.¹⁷⁷

O acordo de Guadalajara foi firmado em 18 de julho de 1991, dentro da Primeira Conferência Ibero-Americana, incluindo países latino-americanos, Cuba além de Portugal e Espanha. Neste acordo Brasil e Argentina estabelecem o uso de energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos, juntamente com o estabelecimento da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC).

O controle de armamentos não se restringe somente aos armanentos nucleares, mas também a armas químicas e biológicas. O Compromisso de Mendoza foi firmado por Brasil, Argentina e Chile, em setembro de 1991, com o comprometimento da renúncia ao uso, produção, aquisição ou transferência de armas químicas e biológicas. Ainda no ano de 1991, dezembro, foi assinado em Viena o acordo quadripartite para a aplicação de salvaguardas entre o Brasil, a Argentina, ABACC e a AIEA. Na ONU, o Brasil apresenta proposta na Comissão de Desarmamento, sobre a elaboração de regras para o intercâmbio internacional de tecnologia sensíveis.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Ibidem, pp. 6-7.

¹⁷⁸ Cf. Eugênio Vargas GARCIA. *Cronologia das relações internacionais*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, em co-edição com FUNAG (Fundação Alexandre de Gusmão), 2000.

Em termos analíticos, assinala-se que, no Governo Collor, *“a questão nuclear deixou de ser associada à busca da autonomia estratégica, como o fora durante o período militar e sob o Governo Sarney. A preocupação maior era como o acesso à tecnologia, e procurava-se um tratamento multilateral mais transparente que limitasse essa opção. (...) Verificou-se uma revisão da estratégia de inserção internacional de cada um dos países [Brasil e Argentina], com uma disposição para se tornar parte do regime internacional de não-proliferação e seu conseqüente credenciamento como parceiros confiáveis, sobretudo no que se refere à utilização de tecnologias de duplo uso, isto é, aptas tanto para emprego civil quanto militar”*.¹⁷⁹

Na percepção do Ex-chanceler Celso Lafer, o contexto internacional encontra-se, no início da década de noventa, num quadro de desvalorização dos recursos tradicionais de poder como território, população e recursos naturais, passando a valorizar sobretudo educação, capacitação científica e tecnológica e produtividade, portanto para um país tornar-se potência é necessário ter índices econômicos e sociais substanciais para adquirir um perfil positivo na esfera internacional, incluindo melhoria na área dos direitos humanos, da preservação ambiental e atratividade para investimentos estrangeiros. No aspecto de segurança, o TNP estendeu-se para novos campos, como as armas químicas e biológicas.

“O consenso entre os países do Norte quanto ao controle internacional da transferência de tecnologias de ponta que podem ter finalidades militares e por isso são qualificadas de tecnologias de uso dual - e todas como tecnologias sensíveis – preocupa sobretudo na medida em que os controles postos em prática venham a impedir nosso acesso legítimo à capacitação científica e tecnológica para fins pacíficos, variável fundamental da economia contemporânea. Por isso, não aceitamos a validade do monopólio de tecnologias sensíveis avançadas implicitamente defendido por aqueles países. (...) É no contexto dessa dupla preocupação tanto na paz e a segurança internacionais como com o acesso à tecnologia de ponta que o Brasil participou ativamente da negociação, recém-concluída, da Convenção de Proibição das Armas Químicas e negociou e assinou com a Argentina e a AIEA um conjunto de acordos que dão garantias definitivas à comunidade internacional quanto às intenções pacíficas de nossos projetos na área nuclear”.¹⁸⁰

Para Lafer a atitude brasileira faz parte de uma adaptação criativa e visão de futuro.

¹⁷⁹ Everton Vieira VARGAS. Apud Eugênio Vargas GARCIA, Questões estratégicas e de segurança internacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 41 – Especial 40 anos, 1958-1998, Brasília, p. 107.

IV.7. Direitos Humanos

Eleger o eixo temático direitos humanos como elemento de análise de política externa, corrobora a idéia central de mudança na orientação da política externa em que ocorre a passagem de uma postura defensiva para uma política de inserção no sistema internacional, neste caso, com a promoção e proteção dos direitos humanos. Os fóruns em âmbito multilateral, como a ONU e a OEA, passam a ser o local para os acordos nesta área. Assim, Câmara destaca, seguindo os estudos de Lindgren Alves:

“Atuação do Brasil na Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas atravessou três fases distintas nas últimas décadas: a primeira, que se estenderia de 1978 a 1984, correspondendo, portanto, ao final do regime militar, caracterizar-se ia pelas posições conservadoras, mas não obstrucionista, do Governo brasileiro; a segunda, inserida no período de transição do Governo José Sarney (1985-1990), estaria marcada pelo reconhecimento da legitimidade das iniciativas multilaterais de controle das violações dos direitos humanos; a terceira e atual, seria, então, a da plena compreensão de que os mecanismos internacionais concertados sobre a matéria não configuram atentados ao princípio de não-intervenção”¹⁸¹.

Ilustrando a divisão acima, pode-se destacar o discurso do Presidente Collor na Assembléia Geral da ONU, onde faz a seguinte colocação:

“Não poderia deixar de referir-me à importância que ganha em nossa pauta comum a temática dos direitos humanos. Com o alastramento dos ideais democráticos, será cada vez mais incisivo e abrangente o tratamento internacional dessa questão. O Brasil apoia essa tendência”¹⁸².

Expressa-se portanto uma brusca ruptura sobre o tema dos direitos humanos no posicionamento externo do país em contraste com o discurso do Ministro Azeredo Silveira, na década de 1970:

¹⁸⁰ Cf. Celso LAFER. Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil (Palestra pronunciada em 24/08/1992 na Escola Superior de Guerra), in *Política Externa*, vol. 1, No. 3, dezembro de 1992, pp. 113-114.

¹⁸¹ Irene Pessoa de Lima CÂMARA. *Em Nome da Democracia: a OEA e a crise haitiana – 1991-1994*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, 1998, p. 174.

¹⁸² Discurso do Presidente Fernando Collor à XLV Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas em 1990, apud Miguel Darcy de OLIVEIRA. *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco), pp. 94-95.

“A cooperação, à qual a Carta das Nações Unidas nos estimula, pressupõe como requisito básico o respeito à identidade nacional e à soberania dos Estados. A Carta coloca o tema dos Direitos do Homem precisamente no campo da cooperação internacional, nesse âmbito, faz de sua promoção uma das tarefas mais importantes da Organização. (...) A criação de condições de condições propícias ao respeito generalizado pelos Direitos do Homem dependerá da melhoria substancial da segurança política e econômica, em nível internacional. Enquanto permanecer insofreada a carreira armamentista nuclear e enquanto não se der satisfação, no quadro das relações entre o Norte e o Sul, às justas pretensões dos países em desenvolvimento, faltarão requisitos básicos para que os Direitos do Homem, em sua acepção mais ampla e verdadeira, possam ser efetivamente respeitados em nível planetário”¹⁸³.

O reconhecimento da indissociável relação entre democracia e direitos humanos se fez presente na mensagem enviada ao Congresso Nacional, ainda no governo Sarney, a adesão à Convenção Inter-Americana expressa da seguinte forma:

“A adesão do Brasil constituiria compromisso ou garantia adicional, nas esferas nacional e internacional, de efetiva proteção contra a violação dos direitos humanos; contribuiria, igualmente, para a projeção da conquista interna da democracia na órbita internacional e para a cristalização definitiva, no plano internacional, da imagem do Brasil como país respeitador e garantidor dos direitos humanos”¹⁸⁴.

Porém, a postura governamental do período do Presidente Sarney coloca-se em posições marcadamente defensiva e reativa, uma vez que ao retoricamente aderir aos pactos internacionais de proteção de direitos humanos, coloca-se na defensiva sobre as denúncias feitas por ONGs internacionais sobre temas internos como: extermínio de meninos de rua e massacres de população indígena.

Para Lafer, que estabelece a divisão entre o mundo de polaridades definidas, do período da Guerra Fria, e polaridades indefinidas do período pós-Guerra Fria, há também uma divisão temática ao que diz respeito aos direitos humanos. Assim os direitos

¹⁸³ Discurso do Ministro Azeredo da SILVEIRA na Sessão de Abertura da XXXII Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas em 1977, apud Miguel Darcy de OLIVEIRA. *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco), pp. 89-90.

¹⁸⁴ Mensagem n. 621 do Presidente da República ao Congresso Nacional, apud Miguel Darcy de OLIVEIRA. *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco), p. 92.

defendidos pelo EUA seriam de primeira geração e abarcaria a defesa do Pacto de Direitos Civis e Políticos; enquanto a URSS defenderia os direitos de segunda geração dentro do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Por último os direitos de terceira geração, reivindicados pelo Terceiro Mundo, entendidos dentro das dicotomias Leste/Oeste e Norte/Sul. Paralelamente ocorre um esforço internacional para a eliminação e repressão aos crimes de genocídio, discriminação racial e abolição da discriminação contra as mulheres. Na concepção de Lafer, as polaridades, no mundo pós queda do Muro de Berlim, são indefinidas com forças contraditórias, ou seja, as centrípetas que dizem respeito à globalização e as centrífugas que concernem à fragmentação. Assim, para Lafer, que teve a responsabilidade de conduzir o Itamaraty em 1992 imprimindo suas idéias enquanto ministro, se da interação entre a lógica da fragmentação e da lógica da unificação derivam as forças profundas que estão modelando o sistema internacional, o equilíbrio político entre as duas lógicas só é alcançável pela tolerância numa posição de aceitação da associação entre direitos humanos e democracia, condição possível para a aceitação da paz.

Concretamente, no período do Governo Collor, o Brasil adere, em 24 de janeiro de 1992, aos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Anuncia em 25 de setembro de 1992, em Washington, sua adesão formal à Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José.

A leitura do ex-chanceler Celso Lafer sobre o sistema internacional coloca o tema de direitos humanos como indivisível, tornando-se portanto um *tema global*, visto que sua agenda faz parte da governabilidade do sistema internacional. Para Lafer “*um dos novos desafios dos novos modos de fazer diplomacia que o país tem pela frente para assegurar, no campo dos valores, a sua legitimidade internacional*”¹⁸⁵.

Conclusivamente, o presidente Collor assumiu seu mandato em um momento muito particular, tanto no aspecto internacional, quanto nacional. O mundo estava assistindo ao fim da Guerra Fria, simultaneamente ao colapso do socialismo, ao passo que a onda liberal era disseminada como a única doutrina política. Assim, a conjunção dos fatores, internos e

¹⁸⁵ Celso LAFER, prefácio a L. Alves, *Os Direitos Humanos como Tema Global*, apud Miguel Darcy de OLIVEIRA. *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco), p. 96.

externos, condicionou a política exterior do Brasil no início da década de 1990, quando mesmo após a saída de Collor, seu sucessor não mudou o curso.¹⁸⁶ Com proposta de modernização, a palavra da ordem era aumentar a competitividade ao nível do Primeiro Mundo. A interpretação do contexto externo, nesse período, era o do triunfo ideológico norte-americano. Passam a ser termos dominantes as forças de mercado, a democracia, a justiça social, a consciência ecológica e o respeito aos direitos humanos tornaram-se os termos dominantes.

IV.8. Governo Itamar Franco

Após a finalização do processo de *impeachment* do Presidente Collor de Mello em decorrência de denúncias de corrupção em seu governo, Itamar Franco assume a Presidência da República em 5 de outubro de 1992, delegando o Ministério das Relações Exteriores ao Senador Fernando Henrique Cardoso. No entanto, após um curto período na frente do Itamaraty, Fernando Henrique Cardoso transfere-se para o Ministério da Fazenda, enquanto Celso Amorim, em maio de 1993, assume o Ministério das Relações Exteriores, permanecendo neste Ministério até o final do governo de Itamar Franco. Fernando Henrique, enquanto Ministro da Relações Exteriores, reconhece as transformações internas e a especificidade do mundo pós-Guerra Fria, com grandes desafios, constrangimentos, mas também oportunidades. Desta forma, o aproveitamento das oportunidades, segundo Fernando Henrique, estão relacionados às decisões internas importantes, que, em grande parte, já estavam em curso no Governo Collor, tais como: *“a abertura da economia; a reforma do Estado; a atração aos investimentos estrangeiros; a aprovação da Lei das Patentes; a normalização das relações com a comunidade financeira internacional; a determinação da proteção do meio ambiente e dos recursos humanos – são todas políticas imprescindíveis que colocam o Brasil no rumo das tendências positivas do cenário internacional. A globalização da economia mundial e a universalização dos valores democráticos e do livre mercado constituem pontos de referência fundamentais.”*¹⁸⁷

¹⁸⁶ Cf. Amado Luiz CERVO. Relações internacionais do Brasil, in *O Desafio Internacional*, Ed. UNB, Brasília, 1994.

¹⁸⁷ Fernando Henrique CARDOSO. Política externa: fatos e perspectivas, in *Política Externa*, vol. 2, nº 1, julho 1993, p. 10.

A nomeação de Fernando Henrique Cardoso para Ministro das Relações Exteriores, no início do Governo Itamar Franco, confirma a não ruptura entre as diretrizes da política externa brasileira determinadas no Governo Collor e as vindouras, inclusive às do mandato seguinte, que seria seu.

No período correspondente ao governo de Itamar Franco, a política externa enveredou-se pelo caminho já trilhado por seu antecessor. Assim os compromissos já assumidos na área de não-proliferação nuclear foram reafirmados; a integração regional passou a ser o grande investimento diplomático. No escopo da Rodada Uruguai, os posicionamentos assumidos correspondentes às alterações incorporadas pela diplomacia brasileira foram mantidos, ou seja, a aceitação da introdução de novos temas no GATT; continuidade nos compromissos da agenda internacional nas áreas de meio ambiente, direitos humanos e não-proliferação. Não obstante, elementos tais como dar ênfase à democracia, desenvolvimento e desarmamento, assim como destacar a pobreza e o subdesenvolvimento como ameaças, concomitantemente à necessidade de fortalecimento das Nações Unidas para a resolução e superação destes problemas, foram marcantes na diplomacia nos anos do Governo Itamar, no período em que Celso Amorim esteve a frente da chancelaria. Na área de atuação da política externa, as ocorrências sobre o posicionamento brasileiro nos episódios de Cuba e de Haiti, o lançamento da candidatura do Brasil para um lugar no assento permanente no Conselho de Segurança da ONU imprimiram um grau de autonomia.

N abertura da XLVIII sessão da Assembléia Geral da ONU, em 27 de setembro de 1993, o Ministro Celso Amorim desenvolve seu discurso centralizando sua argumentação nos temas de desarmamento, desenvolvimento e democracia: *“Há exatamente trinta anos, outro Chanceler brasileiro, diplomata de Carreira como eu, Embaixador Araújo Castro, assinalava que as Nações Unidas podiam ter suas tarefas resumidas numa tríade, a que chamou de os ‘3D’ – Desarmamento, Desenvolvimento, Descolonização. Hoje, praticamente superados os últimos resquícios do colonialismo, posso parafraseá-lo, afirmando que a agenda internacional se estrutura novamente em torno de três ‘D’: Democracia, Desenvolvimento e Desarmamento, com*

*seus desdobramentos nas áreas dos Direitos Humanos, do Meio Ambiente e de Segurança Internacional*¹⁸⁸.

Como observado, houve no período do Governo Collor uma inflexão na política externa brasileira onde os direcionamentos e as posturas diplomáticas assumiram uma concordância com as regras mundiais enveredadas pelas grandes potências. Este movimento se expressa em vários eixos da política externa como os demonstrados acima: economia e comércio internacional, propriedade intelectual, tecnologia sensível e não-proliferação, direitos humanos. Estes temas, portanto, no Governo Itamar Franco tomam a mesma direção iniciada na fase da presidência de Collor de Mello.

No aspecto da Economia e Comércio Internacional, durante o Governo Collor, foi estabelecido, como apontado anteriormente, uma acelerada liberalização comercial com redução de alíquotas de importação, que teve continuidade no Governo de Itamar Franco. A redução de barreiras não-tarifária iniciada no final dos anos 80 e avançada nos primeiros anos da década de 90, fez com que o acesso à importação fosse completamente facilitado. Neste contexto, insere-se o surgimento do Plano Real que, implantado entre março e julho de 1994, *“trouxe algumas alterações para a política comercial; em especial a valorização do real, aliada à rápida liberalização tarifária, fez com que já em 1995 a balança comercial brasileira fechasse o ano em déficit, depois de 12 anos de superávit”*.¹⁸⁹

Com relação ao processo de privatizações, Itamar Franco deu continuidade ao programa. Assim seis novas empresas foram privatizadas em 1993 (três do setor petroquímico e três do setor siderúrgico). Outras privatizações ocorreram em 1994, sendo a mais importante a EMBRAER. A partir de 1993 foi permitido através da legislação a compra de 100% das ações brasileiras por capital estrangeiro. Segundo Caldas, Itamar Franco não dava total apoio às privatizações, por isso ocasionou certa insegurança entre os investidores estrangeiros.

As negociações junto ao GATT que coincidem com o governo de Itamar Franco são referentes ao encontro de Blair House, Washington, em novembro de 1992, ainda Rodada Uruguai, no qual a Comunidade Européia e os EUA caminharam para um entendimento em

¹⁸⁸ Cf. Celso AMORIM. *Política Externa. Democracia. Desenvolvimento*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p. 33.

questões agrícolas, e à aprovação do projeto da Ata Final no final de 1993. A assinatura da Ata Final ocorreu em 15 de abril de 1994, em Marraqueche, onde foi assinado o Acordo de Estabelecimento da Organização Mundial do Comércio.

Para o Brasil, a experiência da Rodada Uruguai demonstrou o alto custo de um isolamento e do posicionamento contrário aos EUA. Este fato revela, portanto, que a condição do país de não ser uma potência, implica na necessidade de instituições multilaterais, aceitando as jurisdições internacionais, para ter um respaldo institucional. Desta forma, Mello destaca:

“Para os países em desenvolvimento, os resultados da Rodada Uruguai, em termos de seu acesso a mercados, foram bastante modestos. Mas, na medida em que dispõem de poder de barganha limitado no comércio internacional, esses países têm interesse prioritário na preservação do multilateralismo, com vistas ao fortalecimento de um sistema legal fundamentado em regras que possam prevenir o unilateralismo daqueles que detêm o poder”¹⁸⁹.

Especificamente, a atuação diplomática brasileira junto ao GATT, nos anos do Governo Itamar caminharam para a manutenção das posições assumidas pelo governo de seu antecessor, com flexibilidade maior nas suas posturas, deixando para um período remoto a recusa em discutir temas que lhe colocassem prejuízos. O Brasil, em termos conclusivos da Rodada Uruguai, aceitou o *Draft final Act*.

Em Marraqueche, o discurso do Chanceler brasileiro Celso Amorim, na Reunião Ministerial do Comitê de Negociações Comerciais da Rodada Uruguai traduz a posição do governo brasileiro referente ao término desta Rodada:

“Apesar de sérias dificuldades, algumas das quais tiveram causas externas, o Governo brasileiro levou a cabo um programa de reforma abrangente de liberalização comercial, desregulamentação e privatização. Como resultado, virtualmente todas as medidas não-tarifárias foram eliminadas e a tarifa média foi reduzida de 52% em 1988 para 14% em 1993. Estamos particularmente orgulhosos de que a transição da substituição de importações para um modelo de crescimento novo e aberto ocorreu em um ambiente plenamente democrático. As novas orientações de política econômica não ocorreram por um ditame tecnocrático. Refletem um consenso crescente

¹⁸⁹ Cf. Reinaldo GONÇALVES. O Brasil e o comércio mundial, in *A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira*, organizado por Reinaldo GONÇALVES, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1998, 106.

¹⁹⁰ Flavia de Campos MELLO. *A Nova Agenda do Comércio Multilateral*, p. 247.

na sociedade brasileira. A conclusão exitosa da Rodada Uruguai foi – e é –, nesse contexto, um imperativo na estratégia global de promoção da integração competitiva do Brasil na economia mundial”¹⁹¹.

Na exposição de Amorim percebe-se, primeiramente, o vínculo entre política externa e o quadro econômico interno, onde foi levado adiante, no Governo Itamar, as políticas iniciadas no Governo Collor, incluindo liberalização comercial, privatizações e desregulamentação, visto que as políticas domésticas incidem nas relações externas do país. Fica explícito, a seguir, em seu discurso, que houve, através das medidas citadas, uma mudança da política de desenvolvimento em que troca as “*substituições de importações por um modelo de crescimento novo e aberto*”. Para uma análise desses elementos é preciso contextualizá-los diante de um sistema internacional pautado pela interdependência assimétrica, que implica em desigualdade de poder. Assim, os países fortes afetam as instâncias multilaterais de negociações internacionais exercendo influências sobre as normas e os regimes. Se, por um lado, o comportamento dos países fortes se expressa através da estruturação da moldura institucional e pelo alargamento da adesão dos demais países, a atitude de países em desenvolvimento, como o Brasil, é manter uma margem de para negociação e resolução de conflitos. Porém a resistência brasileira imprimida no GATT nos anos oitenta tornou-se demasiadamente custosa, associada à rejeição internacional, ou melhor, dos países desenvolvidos, ao modelo de desenvolvimento pretendido pelo Brasil nos últimos cinquenta anos. O Brasil, ao aceitar as regras da Rodada Uruguai, elimina o alto custo do isolacionismo, reduz as incertezas e permite o acesso à informações, pela existência de acordos institucionais que moldam os Estados, uma vez que as instituições são meios onde se resolvem conflitos.

Analisar a política externa brasileira na perspectiva do Mercosul implica considerar os aspectos institucionais e a busca do multilateralismo na atuação internacional, visto que as vias de atuação para o Brasil disponíveis, nos primeiros anos da década de 1990, eram as regionais e multilaterais. A formação do Mercosul insere-se num contexto internacional condicionado por uma estruturação propagada pelos países desenvolvidos de que a

¹⁹¹ Cf. Celso AMORIM. Discurso por ocasião da Reunião Ministerial do Comitê de Negociações Comerciais da Rodada Uruguai (Marrakesh, 14 de abril de 1994), in *Política Externa. Democracia. Desenvolvimento*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p. 61.

dinamização das economias vem de economias internacionalizadas, juntamente com a liberalização da economia brasileira e simultaneamente às negociações dos últimos anos no GATT. Abrange este contexto, além da emergência de várias experiências diferenciadas de regionalismos - NAFTA – Associação Norte-Americana de Livre Comércio, APEC- Cooperação Econômica Ásia-Pacífico, ASEAN e EU- União Européia –, o destaque das idéias de que o crescimento econômico depende do acesso à economia global, que as mudanças tecnológicas incidem na diminuição da capacidade autônoma do desenvolvimento tecnológico e, conseqüentemente, o investimento externo propicia a transferência de tecnologia. Assim, como aponta Hurrell, *“nesse contexto emergiu o Mercosul como um reflexo da necessidade mais geral de uma modernização competitiva, como ‘plataforma’ ou ‘laboratório regional’ para modernização e inserção competitiva na economia global – como o novo discurso o expressa – e como uma forma de unir as agendas internas e externa da liberalização econômica”*¹⁹².

O Mercosul ultrapassa, no Governo Itamar, a fase liberal em que a integração foi instrumentalizada para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira, correspondente ao Governo Collor, adquirindo a incorporação da identidade política da integração. Configura-se no Governo Itamar a iniciativa de ampliação da integração para outros países da América do Sul, como se observa em setembro de 1993: Brasil anuncia a proposta para o estabelecimento de uma área de Livre Comércio da América Sul (ALCSA). O elemento político estratégico da ampliação da integração com incorporação de outros países encontra-se na intenção de colocar-se frente às propostas de integração hemisférica lançada pelos Estados Unidos.

O empreendimento em ampliar as parcerias no Governo Itamar não se restringiu somente à América do Sul, mas sim incluiu a aproximação com países da África, especialmente a África do Sul, a Iniciativa Amazônica e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Quanto às relações aos países industrializados praticamente não houve

¹⁹² Andrew HURRELL. *Dilemas de um País Membro: Grã-Bretanha e União Européia (EU) / Brasil e Mercosul*, In Samuel Pinheiro Guimarães (org.). *Desafios – Reino Unido e Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão, p. 179.

avanços, uma vez que havia alta concentração de esforços em foros multilaterais, como, por exemplo, a finalização da Rodada Uruguai¹⁹³.

A Integração do Cone Sul teve um grande avanço institucional no período do Governo Itamar, em 17 de dezembro de 1994, com Protocolo de Ouro Preto. Estavam presentes os respectivos chefes de Estados dos Países componentes do Mercosul – Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Em comunicado oficial conjunto, os Presidentes destacaram: *“a importância da assinatura do ‘Protocolo de Ouro Preto’, instrumento que confere personalidade jurídica ao Mercosul, dotando-lhe de representação externa e capacidade para negociar com terceiros países ou grupos de países. O Protocolo cria também novo arcabouço institucional do Mercosul ao dispor sobre seus principais órgãos decisórios e de execução e criar canais que permitem a veiculação de anseios e aspirações dos diversos segmentos da sociedade. Esses avanços revigoram a credibilidade e incrementam a capacidade de atuação do Mecosul como ator internacional”*¹⁹⁴.

A partir de janeiro de 1995, o Mercosul passara a uma União Aduaneira com Tarifa Externa Comum e imprimindo uma nova dimensão política ao processo de integração.

Ainda sobre questões integracionistas foi realizada em 1994, 9 de dezembro, em Miami, a I Cúpula das Américas, organizada pelo governo norte-americano Bill Clinton e lançada a proposta de criação de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Com a presença de chefes de Estados de 34 países, exceto Cuba, foi assinado o documento de criação da ALCA, elemento que toma destaque nos anos seguintes na agenda da política externa brasileira. O presidente Itamar e Fernando Henrique Cardoso, presente na condição de presidente eleito, dão o aval para esta iniciativa de formação da área de livre-comércio.

A política externa no período do Presidente Collor foi marcadamente pautada pela multilateralização de certos temas que sempre estiveram relacionados à jurisdição interna do Estado. Remetendo-se a estes aspectos, um elemento de inflexão entre a política externa dos governos Collor e Itamar pode ser apontado ao tema do Meio Ambiente, onde ocorre um abandono da postura defensiva, como a preocupação da preservação da soberania do Estado referente à Amazônia. Depois do protagonismo do Brasil na ECO/92, durante o

¹⁹³ Alcides COSTA VAZ. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul, in *Revista Brasileira de Política Internacional* 42 (2): 52-80 [1999].

mandato do Presidente Itamar foi aprovado um projeto de vigilância na Amazônia, SIVAM, com o propósito de abranger o controle ambiental da região, preservação de área indígena e repressão de atos ilícitos.

No campo da Tecnologia Sensível e Não-Proliferação o Governo Itamar deu continuidade à adesão aos regimes de controle de desarmamento e tecnologia sensível. Lima destaca que para influenciar na formação das novas regras internacionais pós-guerra fria e restabelecer a confiabilidade internacional na área de segurança aceita-se regras limitadoras e regimes de controle nesta área. Em setembro de 1993, o Brasil adere à Convenção para a Proibição das Armas Biológicas (BWC).

Em 30 de maio de 1994 ocorre a adesão do Brasil ao Tratado de Tlatelolco, após ratificação. Discurso por ocasião da adesão do Brasil a este Tratado Amorim relata que “*o período da Guerra Fria, cheio de tensões, desconfiças e incertezas não permitia assumir obrigações sem contrapartida de garantias efetivas por parte das potências extra-regionais com territórios na zona de aplicação do Tratado. Não podíamos tampouco aceitar que compromissos de desnuclearização trouxessem em seu bojo limitações arbitrárias à utilização de energia nuclear e de tecnologias de ponta para fins legítimos.(...) A adesão do Brasil ao Tratado de Tlatelolco se inscreve, de forma consistente, na atual política externa brasileira. Meu país participa ativamente dos esforços internacionais pelo desarmamento e pela proliferação, bem como pelo estabelecimento de mecanismos universais de verificação, que a eles está necessariamente vinculado*”¹⁹⁵.

Faz parte deste movimento a adoção das diretrizes de não-proliferação do Regime de Tecnologias de Mísseis (MTCR).

Sob a mesma lógica de compartilhamento aos temas globais inscrevem-se Direitos Humanos, como abordados, anteriormente, na perspectiva da política externa do Governo Collor. No período do Governo Itamar o ícone representativo desta postura foi a Conferência de Viena realizada entre 14 a 25 de junho de 1993, tendo na Presidência do

¹⁹⁴ Cf. Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Países do Mercosul, Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994. In *Resenha de política exterior do Brasil*, No. 75, julho a dezembro de 1994, p. 150.

¹⁹⁵ Celso AMORIM. Discurso por ocasião da Adesão do Brasil ao Tratado de Tlatelolco, Cidade do México, 30 de maio de 1994, in *Política Externa. Democracia. Desenvolvimento*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p. 79.

comitê de Redação o Embaixador Gilberto Sabóia. A Declaração e Programa de Ação de Viena foi adotada por 171 estados que reconheceram a universalidade dos Direitos Humanos expressos nas características de universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. O tratamento global, na análise de Lafer, *“tema global, neste contexto, pode ser encarado como o instaurador da perspectiva da humanidade e consagrador da perspectiva dos governados, aos quais a soberania deve eticamente subordinar-se. Isto significa que os direitos humanos são e devem dar um tema legítimo da agenda internacional, que não pode ser excluído com base na alegação de ferir o princípio da não-intervenção, por estar na esfera do domínio reservado da soberania do Estado”*¹⁹⁶.

Estes elementos apontam para a mudança de orientação da política externa brasileira comparativamente aos anos 1970 e 1980, quando havia um perfil essencialmente defensivo, enquanto que a política externa dos anos de 1990 passa para a adesão das resoluções multilaterais dentro de um quadro de interdependência global e a aceitação de normas internacionais de jurisdição que eram consideradas de âmbito interno.

Em síntese, para os países que têm pouco poder de barganha no contexto internacional é mais vantajoso dar prioridade ao multilateralismo, uma vez que há o fortalecimento de um sistema legal e um arcabouço de regras que findam compromissos com outros países. Nesse caso as perdas não são tantas quanto seriam num relacionamento bilateral com uma potência. No entanto, custo sempre existem, uma vez que são as grandes potências que regulam as relações internacionais. Esses fatores somados a um mundo em mutação onde as questões econômicas se tornaram centrais nas agendas dos países, a política exterior também focaliza aos elementos econômicos e comerciais. Assim cada vez mais os governantes estão interessados em acordos comerciais, de cooperação e de auxílio financeiro. Nesse sentido, a política exterior passa a ter restrições perante os compromissos assumidos internacionalmente. Nessa perspectiva podemos inserir a política externa do período de mandato do FHC.

¹⁹⁶ Cf. Celso LAFER, *Desafios: Ética e Política*, apud. Miguel Darcy de OLIVEIRA. *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco), p. 97.

CAPÍTULO V

POLÍTICA EXTERNA NO PRIMEIRO MANDATO DO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-1998)

Introdução

As mudanças no sistema internacional refletem-se na política externa dos países, uma vez que há uma manifestação por parte dos dirigentes governamentais para apreender a complexidade externa. Passado o período de configuração bipolar do sistema internacional, a política externa brasileira, da década de 1990, coloca-se numa perspectiva de adaptação ao mundo pós-Guerra Fria. A agenda contemporânea internacional é vista, de forma geral, num mundo marcado pelas tendências econômicas, sob a dinâmica da ‘globalização’¹⁹⁷, por um lado, e a incidência de novos temas prevaletentes no âmbito das discussões internacionais, por outro lado. Estes temas se traduzem em questões como: o meio ambiente, os direitos humanos, a democratização, a liberalização comercial, muitos destes negociados no nível multilateral. Internamente a democracia se estabelece como regime político oficial, visto que este fator dá legitimidade em negociações externas¹⁹⁸. Esses elementos formam a base para a compreensão do contexto no qual o país está inserido e permite a formulação da política externa. Portanto, é nessa perspectiva que a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso foi formulada.

Em termos concretos não houve uma mudança na diretriz da política externa brasileira da forma como vinha sendo encaminhada e evidenciada pelo governo Fernando Collor de Mello. O grande elo entre o período do governo Collor e de Fernando Henrique Cardoso se expressa quando Itamar assumiu a presidência em decorrência do afastamento de Collor, permitindo que Fernando Henrique assumisse dois ministérios, o da Fazenda e de Relações Exteriores, não promovendo rupturas com as políticas que vinham sendo

¹⁹⁷ Globalização adquire, aqui, o significado expresso pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que será definida ao longo do texto.

¹⁹⁸ O País com seus problemas estruturais, tanto de caráter econômico como social, não desempenha um maior papel no sistema internacional, ao passo que seu poder de manobra, em muitos casos, está preso às associações e organizações internacionais.

implementadas. Enquanto chanceler, o contexto em que eram formulados os destaques da agenda externa envolviam a Rodada Uruguai e o Mercosul, entre outros. Enquanto presidente, a evolução das negociações da Rodada Uruguai se transportaram para OMC - novo âmbito de negociação do comércio mundial- e o Mercosul entrou na fase de União Aduaneira. Acrescenta-se ao período de 1995-1998, uma “nova personagem” nas negociações externas brasileiras impondo desafios, a ALCA. Este fator depreendeu grande mobilidade política do Brasil, como ator unitário, e do Mercosul como bloco político.

A grande diferença entre Fernando Henrique e Fernando Collor é marcada pela postura, enquanto presidente, ou seja, na forma como se relaciona com o poder legislativo e na forma como se dispõe para implementar a política externa através de uma diplomacia presidencial. Fernando Henrique Cardoso não inverteu a progressiva abertura internacional conduzida nos anos anteriores. Sua proposta para a diplomacia brasileira, como presidente, se estabeleceu com a proposta de focalizar as iniciativas de política internacional a favor da democratização das relações internacionais com regras estáveis e transparentes, incluindo neste aspecto a defesa do multilateralismo econômico. No governo anterior, como Ministro da Fazenda, lançou o Plano de Estabilização Econômica que tinha como premissa um alto grau de abertura econômica. Neste sentido, como presidente, necessariamente sua política externa tinha que se ajustar a esse plano, definido como Plano Real.

IV. 1. Economia e comércio internacional

Ocorre, na década de 1990, um maior intrincamento entre a área da política interna e externa, onde há uma dupla dependência, ou seja, para o país conseguir recursos externos há necessidade de estabilidade, tanto econômica quanto política. Por isso, os ajustes internos se tornam imperativos e a política externa é colocada em função de reter maiores dividendos para o país, proporcionando a estabilidade interna. Nessa perspectiva, Fernando Henrique advertia que a estabilidade interna e a retomada do crescimento levaria o Brasil a

uma inserção na economia global, sendo necessário promover ajustes estruturais e manter a política de abertura para ao exterior.¹⁹⁹

O ex-presidente Collor também assumia a perspectiva de um mundo em transformação e portanto havia a necessidade de adaptar-se a ele. Em seus discursos, o termo recorrente era a "modernização", e o objetivo máximo de sua política externa objetivava conduzir o país a esse estágio. Nos discursos do Fernando Henrique, o termo recorrente é a "globalização"²⁰⁰, que congrega, segundo o presidente, as faces do mundo em configuração na década de 1990. Nessa vertente, os desafios são decorrentes do mundo globalizado. Portanto as políticas governamentais, de um modo geral, e a política externa, em particular, têm que se adaptar a esse fator.

V. 1. 1. Globalização²⁰¹

Para Fernando Henrique o termo globalização está ligado à esfera econômica. Em primeiro lugar, refere-se à grande expansão dos fluxos financeiros internacionais e suas implicações sobre as políticas monetárias e cambial das economias nacionais. Neste aspecto, os efeitos são controversos, segundo o presidente, pois, se por um lado a mobilidade de capital possibilita a oportunidade de alocação de recursos internacionais por parte de países "emergentes", como o Brasil, por outro é suscetível aos riscos, visto que a volatilidade dos capitais de curto prazo pode ser usado a favor de ataques especulativos contra moedas prejudicando a estabilidade econômica dos países.

Outro aspecto da globalização relativo à esfera econômica, na análise de Fernando Henrique, se detém no campo da produção e na crescente ampliação das correntes internacionais de comércio. Atualmente a produção de uma mercadoria não corresponde a um processo inteiramente nacional, ou seja, uma determinada mercadoria pode ter suas fases de produção em diferentes países. *"Isto é o resultado da interação de várias tendências,*

¹⁹⁹ Paulo Roberto de ALMEIDA relata o papel dos partidos políticos na política externa brasileira, permitindo, neste caso, o acesso às propostas de FHC para política externa, como candidato à Presidência. Conferir em *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil*, Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

²⁰⁰ Mesmo o presidente considera que este termo (globalização) possui uma conotação vaga, no entanto, usa-o para definir o atual ambiente internacional.

entre as quais a redução nos custos da mobilidade dos fatores de produção e as economias de escala exigidas por processos produtivos crescentemente sofisticados". Dentro desse processo o comércio internacional de bens, em grande parte, é feito intra-firmas e em muitos casos entre unidades industriais da mesma empresa. Nessa perspectiva, são as análises comparativas entre os países que revelam os quadros de vantagens para que corporações de amplitude internacional invistam em determinados países selecionados. Este fator leva a uma acirrada competição entre os países em desenvolvimento por investimentos externos, fazendo com que reformulem suas políticas comerciais e econômicas para propiciar um ambiente doméstico atraente aos investimentos externos, visto que estes complementam as taxas internas de poupança, geralmente insuficientes. Em suma, as vantagens comparativas entre as nações decorrem dos métodos de produção, enquanto a competitividade dos países está relacionada aos recursos humanos, aos conhecimentos técnicos e científicos aplicados à produção.

O Presidente, ao elucidar os fatores característicos da globalização, considera que há uma tendência à convergência entre o arcabouço institucional internacional e o quadro regulatório interno dos países, pois para a fluidez da globalização da produção é preciso haver uma similaridade das regras, para não haver vantagens "artificiais". Temas que antes eram tratados como questões internas, agora estão sujeitos a regimes multilaterais de regras. Exemplo disso são as questões de propriedade intelectual e regras de investimentos que pretende-se ser negociadas na Organização Mundial do Comércio. Assim, para o Presidente, *"a globalização significa que as variáveis externas passaram a ter influência acrescida nas agendas domésticas, reduzindo o espaço disponível para as escolhas nacionais" ... "deixaram menor margem de manobras para estratégias nacionais altamente diferenciadas em relação, entre outros, ao trabalho e à política macro-econômica" ... "Os países, seus líderes e as políticas por eles adotadas estão sob vigilância próxima e constante da opinião pública internacional" ... "Estabelecem um padrão de conduta econômica que praticamente não admite desvios num mundo em que há imensa variedade de realidades nacionais"*²⁰². Em outros termos, a globalização modificou o papel da ação governamental, uma vez que sua função, no contexto político da

²⁰¹ Globalização, aqui, ganha a conotação atribuída pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mandato.

²⁰² Fernando Henrique CARDOSO. Consequências Sociais da Globalização – Conferência em Nova Déli, janeiro de 1996. In *Globalização (duas conferências)*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1997 (Idéias & Debate, 10).

década de 1990, é tornar as economias nacionais mais competitivas, possibilitando condições estruturais de competitividade em escala global.

Dentro dessas considerações, Fernando Henrique faz uma ressalva, embora considere o mercado um fator decisivo, dentro da perspectiva de alocação de recursos e das decisões relativas aos investimentos produtivos, não se estanca o debate neste fator. O poder das nações não está ausente, visto que o mercado atua dentro de padrões definidos politicamente. Porém, também, não está ausente a possibilidade de cooperação entre os Governos. O poder econômico é o grande determinante de muitas relações, uma vez que potências econômicas usam medidas unilaterais e desrespeitam regras multilaterais quando conveniente a elas. Ao considerar que o mercado tem limite, Fernando Henrique tem como perspectiva que os países em desenvolvimento, podem atuar politicamente na defesa dos interesses nacionais. Assim, as políticas de integração regional, nos anos noventa, são iniciativas governamentais que influenciam a direção das globalização econômica.

Indubitavelmente a "globalização" econômica, na concepção de Fernando Henrique, é a nova ordem internacional. Para isso é necessário aceitar esta realidade como fato e tratá-la com realismo, nas palavras do presidente, e agir sob a nova perspectiva no sistema internacional. Sua hipótese, na observação do processo internacional do capitalismo, enquanto teórico da dependência, era de que este processo condicionava negativamente o desenvolvimento. Hoje, enquanto Presidente, afirma que esta visão mudou, desta forma *"temos de admitir que a participação na economia global pode ser positiva, que o sistema internacional não é necessariamente hostil"*²⁰³.

A atual visão de Fernando Henrique considera que os efeitos da globalização quebraram a homogeneização que tratava o "Sul" como um bloco, visto que ocorreu uma diversificação entre os países em desenvolvimento em função da capacidade destes de conseguirem captar vantagens dos fluxos de investimento e comércio internacionais. Muitos países estão à margem deste processo, uma vez que existem os países que usufruem desse processo e outros que ficam excluídos. A integração na economia mundial, de uma

²⁰³ Fernando Henrique CARDOSO. O impacto da globalização nos países em desenvolvimento: riscos e oportunidades – Conferência em Cidade do México, 20 de fevereiro de 1996. In *Globalização (duas conferências)*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1997 (Idéias & Debate, 10).

forma satisfatória depende, para o presidente, tanto da articulação diplomática adequada e da construção de parcerias comerciais vantajosas, quanto de reformas internas.

Uma análise da percepção de Fernando Henrique sobre as mudanças políticas na ordem internacional é totalmente pertinente para a avaliação das diretrizes da política externa de seu governo, uma vez que estas percepções condicionam a atuação governamental no plano nacional e direcionam as ações externas. Nessa concepção, um dos elementos para a busca do desenvolvimento nacional é propiciar meios para que países como o Brasil, se integrem nos novos padrões de produtividade e competitividade. Dentro da perspectiva de mudança, somam-se ao acirramento da "globalização" as transformações que ocorreram no leste europeu em 1989. Assim, Fernando Henrique vê limites também nas ideologias hegemônicas do século XX, valendo não somente para o marxismo, mas também para o liberalismo clássico e para a social democracia, uma vez que mudaram as perspectivas históricas em que eram fundamentadas. *"Mudou o mundo; mudou a natureza do Capital; mudou a natureza do Trabalho. Mudaram, também, os instrumentos necessários para alocarmos níveis crescentes de inclusão social"*²⁰⁴.

Fernando Henrique Cardoso trabalha com a hipótese - ao menos em discurso - de que, para o Brasil se inserir no mundo pós-Guerra Fria da forma como esta vem se configurando, há necessidade de atualizar tanto o discurso quanto a ação externa frente às mudanças do sistema internacional. A observação de Cardoso sobre a realidade internacional não expressa adversidades nem confrontações ao mundo pós- guerra fria, porém, segundo o presidente, temos que ter uma inserção competitiva no mundo e nos integrar com a economia mundial. Em sua concepção: *"vamos aposentar os velhos dilemas ideológicos e as velhas formas de confrontação e enfrentar os temas que movem a cooperação e o conflito entre os países nos dias de hoje: direitos humanos e democracia; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; as tarefas ampliadas do multilateralismo e os desafios da regionalização; dinamização do comércio internacional e a superação das formas de protecionismo e unilateralismo. Outros temas centrais são o acesso à tecnologia, os esforços de não proliferação e o combate às formas de criminalidade internacional"*²⁰⁵.

²⁰⁴ Fernando Henrique CARDOSO. O impacto da globalização nos países em desenvolvimento: riscos e oportunidades – Conferência em Cidade do México, 20 de fevereiro de 1996. In *Globalização (duas conferências)*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1997 (Idéias & Debate, 10).

²⁰⁵ Discurso de posse do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, pronunciado dia primeiro de janeiro de 1995, apud Waldir José RAMPINELLI, Política externa subserviente a um governo

Ainda dentro da perspectiva do fator de mudança, agora discutidas sob o âmbito interno, segundo Fernando Henrique, no Brasil elas começaram a partir dos anos 1990, uma vez que durante o governo Sarney houve praticamente uma hiperinflação, impossibilidade fazer uma política econômica que refletissem em modificações. O fator diferencial na política econômica e externa brasileira ocorre, no relato de Fernando Henrique, quando *"Fernando Collor, no discurso de posse no congresso, abriu um panorama diferente. Ele, de alguma forma, reconheceu que o mundo havia mudado e que o Brasil tinha que se defrontar com essa mudança"...* *"Começou o processo de abertura da economia e tentou algumas modificações constitucionais, que permitiriam um certo desafogo do Tesouro da União e, eventualmente, um começo muito tênue de reorganização do aparelho estatal"*²⁰⁶. Quando era Ministro da Fazenda o objetivo prioritário, para Fernando Henrique, era combater a inflação. Houve pressão para não continuar o processo de abertura, porém ele achou melhor continuar, assim como as privatizações também prosseguiram. *"Ali era uma tentativa de ajustarmo-nos às condições: uma da pressão externa do mercado, que exigia a abertura; outra, era a questão da inflação; e a outra era a privatização"*²⁰⁷. No governo de Fernando Henrique, foi mantida a idéia de que o Estado é o grande aspirador de recursos e de que há necessidades de continuar a privatização para segurar o gasto e gerar a capacidade de ampliar investimentos. Em suma, os relatos acima mostram a continuidade do governo Fernando Henrique com o governo de Collor, ambos trabalharam com um perspectiva de mudança do sistema internacional e com a mudança dos mecanismos internos para inserir o Brasil na nova ordem internacional.

Durante o período do primeiro governo de Fernando Henrique destaca-se a prioridade dada ao Mercosul, que se tornou, na década de 1990, o principal projeto da diplomacia brasileira. O Brasil vem durante a última década abrindo cada vez mais espaço para a cooperação, visto que os benefícios são maiores quando negociados em bloco, por isso houve a opção para o aprofundamento do processo de integração regional, sob um arcabouço institucional. Fernando Henrique considera que associações de livre-comércio são instrumentos para países em desenvolvimento se colocarem melhor no quadro da globalização. Neste primeiro governo, o Mercosul não se caracterizou unicamente como

mundial de fato, in *No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC*. Nildo Domingos OURIQUES, Waldir José RAMPINELI (organizadores). São Paulo: Xamã, 1997, pp. 65-66.

²⁰⁶ Fernando Henrique Cardoso, in Brasília SALLUM Jr., Entrevista com Fernando Henrique Cardoso. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, No 39, 1997, p. 12.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 14.

um bloco comercial no estágio de união aduaneira, mas se consolidou como um bloco político, pois, além de propiciar uma estabilidade política na América Latina, em muitas negociações internacionais considerou-se a integridade do bloco, como nos entendimentos significativos sobre a ALCA, como também na aproximação com a União Européia. Outros destaques do seu primeiro mandato foram o discurso recorrente sobre a democratização das relações internacionais, que pode ser entendido como reivindicação da reformulação do Conselho de Segurança da ONU junto à intenção de ter um assento permanente neste órgão. Coincidem com a primeira gestão de Fernando Henrique as negociações comerciais na Organização Mundial do Comércio - OMC -, dando um novo caráter ao multilateralismo comercial e ampliando cada vez mais os temas que entram em acordos nessa esfera. Durante este governo, o Brasil assinou o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, que vinha sendo resistido, por considerá-lo discriminatório, desde 1968, quando houve início do acordo.

Fatores como a defesa da propriedade intelectual e a persistência no discurso do Presidente sobre formas de regular a volatilidade dos capitais que condicionam crises financeiras, tomaram destaques no primeiro mandato, uma vez que as observações do Presidente expressam preocupação com sistema financeiro internacional, pois o quadro de internacionalização da produção e da globalização, o deslocamento do setor financeiro face ao setor real, produtivo, sem o gerenciamento de um governo mundial, podem gerar um pânico financeiro, e conseqüentes crises mundiais ²⁰⁸.

A política exterior do Brasil, desde a década de 1930, coloca-se como vinculada ao desenvolvimento do País. Quando considera-se a hipótese de que a política externa nos períodos dos governos Collor e Fernando Henrique mudaram de diretrizes - desvinculando-se do desenvolvimentismo que vigorou entre 1930 e 1990-, considera-se que há uma mudança na forma como esta política é concebida frente ao quadro mundial, e como as escolhas de atuação são feitas frente aos outros atores internacionais, ou seja, perante as potências mundiais, aos órgãos multilaterais, aos grupos privados internacionais, entre outros. No entanto continua-se a plataforma de uma política externa voltada para o desenvolvimento, ou seja, mudam-se as formas, mas preserva-se, ao menos em discurso

²⁰⁸ Fernando Henrique Cardoso, in Brasília SALLUM Jr., Entrevista com Fernando Henrique Cardoso. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, No 39, 1997, p. 29.

oficial, o objetivo comum. Portanto no caso específico de Fernando Henrique parte-se da perspectiva de que no *"mundo atual - marcado pela globalização, pela instabilidade financeira, pelas revoluções tecnológicas e pela redefinição das relações de poder - , o destino de um país depende cada vez mais da articulação entre os planos interno e externo"*.²⁰⁹

V.1.2. Estabilidade e Plano Real

A abertura comercial praticada pelo Brasil desde 1990 ocorreram em três eixos: unilateralmente com as medidas internas através de políticas industriais e comerciais; regionalmente através dos acordos de integração regional do Mercosul; no nível internacional com negociações no âmbito do GATT/OMC. Esta condição de abertura teve um papel efetivo para a consolidação e manutenção do Plano Real. A estabilidade da economia nacional constitui um fator essencial para o governo Fernando Henrique, tornando-se a âncora da política interna e externa do país. A política exterior do Brasil na última década do século esteve totalmente voltada para as questões econômicas e a estabilidade da "moeda", o real, protagonizou o elemento chave para a inserção internacional do país.

Neste governo, o pressuposto para a ampliação da presença externa do país tem uma relação direta com o Plano Real, ou seja, com a manutenção das políticas de estabilização, abertura econômica, desestatização e o almejado crescimento econômico. Para o governo, o relativo sucesso do plano Real, garantindo a estabilização econômica, é um fator essencial, somado ao regime democrático estabelecido no país, para instrumentalização da inserção externa. Esta dupla condição - democracia e estabilidade - é o meio para o Brasil não ficar à margem do mundo globalizado e se colocar no mundo competitivo de acesso a mercados, investimentos produtivos e tecnologias. Portanto, a política externa está incorporada na política econômica e torna-se um meio do governo de buscar a inserção competitiva no mundo.

A inflação, que nos governos anteriores era um dos fatores mais adversos da economia para a sociedade, passou a ser combatida veemente por esse governo, uma vez

²⁰⁹ Fernando Henrique CARDOSO, *Avança Brasil: proposta de governo*, Brasília, 1998, apud Paulo Roberto de ALMEIDA, *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil*. Editora da Universidade/UFRGS, 1998, p.48.

que representava um entrave à projeção externa do país. Assim, a base dos pressupostos que constituem o Plano Real, envolvendo a abertura da economia e a drástica redução da inflação, alimenta a ruptura com a antiga estratégia de industrialização por substituição de importações, marcado pelo fato do Estado fazer uso de regulações para promover a industrialização. O Plano Real, conservando suas características próprias, teve similaridades às políticas econômicas de Collor, na medida em que significaram decisões unilaterais em direção a um processo de abertura da economia.

As medidas do amplo programa de reformas de Fernando Henrique redefiniram o papel do Estado na Economia possibilitando, no ambiente interno, um novo ciclo liderado pelo capital privado, brasileiro e estrangeiro. Nessa perspectiva, a partir de regulamentações domésticas que propiciam a estabilidade macroeconômica, criam-se os caminhos para um possível crescimento econômico²¹⁰. O objetivo último, portanto, era colocar o país na rota dos investidores internacionais, sem restrições e grande envolvimento do Estado. Para isso, o Congresso aprovou, em 1995, alterações institucionais abolindo monopólios públicos e reduzindo restrições ao investimento estrangeiro, além da ampliação dos programas de privatizações²¹¹.

O fator imprescindível de liberalização econômica para a validade do Plano Real relaciona-se ao fato de que com um grau elevado de abertura do mercado nacional às importações, juntamente com uma taxa de câmbio sobrevalorizada, consequentemente redução do aumento de preços. Dessa forma, as importações tem um papel fundamental para conter a inflação, maior inimiga da estabilidade. Para manter essa condição, foi necessário manter uma sobrevalorização cambial, fazendo com que o Real se tornasse uma moeda altamente valorizada, uma vez que facilita a entrada de produtos estrangeiros. Altas taxas de juros também fazem parte dessa política, tanto para manter o Real valorizado, quanto para atrair capital externo. Em suma, o Real é um plano totalmente vinculado ao meio externo com alta dependência de recursos estrangeiros.

²¹⁰ O pressuposto do Plano Real é que a estabilização da moeda era uma pré-condição para o desenvolvimento econômico, no entanto, esta estratégia é alvo de críticas uma vez que algumas análises indicam que a política de estabilização não tem os elementos de construção do crescimento econômico. Ver Sulamis DAIN, *O Real e a Política*, in *O Brasil do Real*, Rio de Janeiro.

²¹¹ Cf. Pedro da Motta VEIGA, *Mudanças Domésticas e a Estratégia de Negociações Comerciais no Final do Século*, in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 55 -ABR/JUN/1998.

Os defensores²¹² do Plano trabalham com a idéia de que todo programa de estabilização gera fontes de crescimento, uma vez que ajustes, como aumento da carga tributária, levam a reduções de despesas. Ao lado dos ajustes, outros elementos como consumo, investimentos ou exportações, têm que crescer em proporções da queda das despesas públicas. O Estado carregado de custeios reduziu a capacidade de investimento do setor público. Assim é necessário transferir investimentos em infra-estrutura para o setor privado através de programas de privatizações. Portanto, o crescimento viria através dos possíveis aumentos dos investimentos privados e exportações, além da reconstrução institucional envolvendo o sistema financeiro, o regime comercial e regulatório para aumentar a produtividade.

Durante a década de 1980 houve um recuo dos fluxos de recursos financeiros privados para os países da América Latina, porém ocorreu uma retomada na década de 1990. Uma análise específica sobre este assunto feita por Baer²¹³ revela que há uma relação direta com os países centrais, visto que quando estas economias estão em crescimento, as economias em desenvolvimento ficam sob forte restrição financeira externa. Com a primeira crise do petróleo os países em desenvolvimento tiveram fácil acesso ao mercado financeiro internacional privado, enquanto os países desenvolvidos tinham baixa taxa de crescimento. Entretanto situação inversa ocorreu na década de 1980. Dentro dessa perspectiva, o retorno dos recursos financeiros para a América Latina, nos anos noventa, não são meramente determinados pelos ajustes internos e a estabilização nestas economias, mas em alguns casos ajudaram nos próprios programas de programas de estabilização. O caso do Brasil não foi diferente: a retomada de capitais privados ocorreu antes do êxito do processo de estabilização, tornando-se significativo a partir de 1991, ano de recessão dos Estados Unidos, Alemanha e Japão. Em 1992 a entrada de capitais, no Brasil, permitiu um acúmulo de reservas extremamente crucial para o Plano Real, uma vez que, para a estabilização dos preços, a retomada dos capitais externos foi fundamental, ao mesmo

²¹² Cf. Gustavo FRANCO. A superação do inflacionismo: os termos da troca entre estabilização e desenvolvimento. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1997 (Idéias & Debate, No. 4).

²¹³ Cf. Monica BAER. Sistema Financeiro Internacional: oportunidades e restrições para o financiamento do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, No. 42, julho de 1995.

tempo que estabiliza a taxa de câmbio, variável econômica de grande importância no processo de estabilização²¹⁴.

No âmbito interno a estabilidade econômica provinda do Plano Real gera muitos custos para a sociedade, visto que o aumento das importações de produtos estrangeiros incide diretamente na indústria nacional e na balança comercial. Nesse contexto as empresas brasileiras tornaram-se mais vulneráveis frente a competição externa. Os aumentos de juros acarretaram custos tanto para as empresas nacionais, elevando o endividamento externo, quanto para as finanças públicas, incidindo na dívida interna. As reformas promovidas pelo governo Fernando Henrique, no primeiro mandato, não foram suficientes para conter os déficits públicos crescentes, somado ao fato de que quando há perda no dinamismo da economia, acrescenta-se uma perda da capacidade de arrecadação, provocando efeitos fiscais negativos. As privatizações de empresas estatais também foram efetuadas para cobrir os déficits fiscais e de contas correntes, uma vez que há o ingresso de capital estrangeiro. Percebe-se, portanto, que o Plano Real é altamente dependente do meio externo, visto que para regular a economia nacional é imprescindível a entrada de recursos estrangeiros.

V.1.3. Privatizações

O processo de privatização iniciado no período do governo Collor teve continuidade no Governo Itamar e, com maior ênfase, no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Neste Governo foram privatizadas empresas do setor de energia elétrica, ferrovias e ocorreu a transferência de concessão de serviços públicos de rodovias e telefonias para o setor privado. A privatização de maior repercussão, no Governo de Fernando Henrique, foi a Companhia Vale do Rio Doce.

²¹⁴ Segundo BAER com a queda das taxas de juros nos Estados Unidos, houve uma significativa rentabilidade financeira nos países da América Latina com elevadas taxas de juros, uma flexibilização da legislação para investimento estrangeiro de portfólio dando mobilidades a estes capitais. As privatizações também tornaram atrativos de capitais. No caso do Brasil sua reinserção no mercado financeiro mostra as inovações financeiras como títulos (notas, commercial papers, bônus). O Brasil também implementou mudanças regulatórias para agilizar os investimentos em portfólios.

Em termos analíticos a privatização é uma estratégia de atração de *investimentos externo diretos*, necessário para a manutenção do plano de estabilização da economia. Porém como afirma Thompson, *“está provado que é notoriamente difícil fazer com que empresas de serviço público pós privatizadas aumentem os seus investimentos”*. Mais adiante, o autor relata que *“os fluxos dos FDI registram o que está acontecendo relativamente ao passivo nos balanços das empresas, e não com os ativos, e é com os ativos que as empresas criam seus produtos”*²¹⁵.

A estratégia de privatizações realizadas pelos presidentes na década de noventa, entre outros fatores, enquadra-se numa medida econômica interna associada à política externa, numa justificativa de inserção na ordem internacional globalizada. Nas palavras de Cervo *“a prática de privatizações contemplou somente a necessidade de recursos para atender aos encargos de dívidas geradas pela submissão do país à especulação financeira”*. Este autor faz uma comparação com a política de privatizações de outro país, Portugal, por exemplo, e relata que *“em condições menos favoráveis, foram capazes de se associar e expandir sua unidade produtiva, sem abdicar de seus interesses e sem amesquinhar-se diante de pressões de gigantes”*²¹⁶.

Sinteticamente, pode-se considerar que as privatizações são exemplos de como a ordem internacional incide na política interna e, inversamente, como atos internos enquadram-se na estratégia de inserção internacional.

V.1.4. O papel da economia nas relações internacionais

Esta situação, como um todo, revela o elevado grau de interdependência entre as nações, principalmente de natureza econômica. No entanto, é necessário que os países mantenham uma relativa autonomia frente aos fatores internacionais para não se tornarem tão vulneráveis ao meio externo, pois as instabilidades internacionais refletem automaticamente nas economias nacionais. Neste caso crises como a "mexicana", no início

²¹⁵ Grahame THOMPSON. O Reino Unido e o Brasil no Processo de Globalização. In Samuel Pinheiro Guimarães (org.). *Desafios – Reino Unido e Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão. pp. 333-335.

²¹⁶ Cf. Amado Luiz CERVO. Hesitações de uma Política Periférica, in *Network*, Vol. 8 – No 2 – Abril/Maio/Junho, 1999.

do primeiro mandato de Fernando Henrique, a "asiática", em 1997, e em proporções bem maiores a "russa", em 1998, causaram custos elevados à economia brasileira.

As teorias das relações internacionais incorporam cada vez mais a esfera econômica em suas análises, ocorrendo até mesmo com o neo-realismo, na década de 1970, ao considerá-la como um fator elementar nas análises da política internacional. Os efeitos dos acontecimentos do meio externo sempre incidiram sobre o âmbito doméstico dos países, uma vez que a própria existência de um sistema internacional tem como base uma sociedade de Estados interagindo. Mas foi a partir da década de 1970, com a decisão unilateral do Presidente Nixon, dos Estados Unidos, de fazer o dólar flutuar fora das regras de Bretton Woods, com as "crises do petróleo" (1973 e 1979) e, logo adiante, a "crise da dívida" com a moratória mexicana, em 1982, foi percebido por muitos analistas como o "fim da separação entre política e economia". Esses fatores evidenciam, assim, que cada vez mais há um maior intrincamento entre política e economia em análises do sistema internacional. Mas as relações de natureza econômica não descartam os elementos políticos.

Na década de 1990, com o acirramento da internacionalização da economia mundial, incluindo o comércio internacional e o movimento de capital, as economias domésticas ficam cada vez mais expostas às pressões e choques externos. Dentro dessa perspectiva, no caso do Brasil, a política econômica tem uma relação direta com a posição do Brasil no sistema internacional. O País não tem "excedentes de poder", como foi dito por Saraiva Guerreiro, assim, as questões econômicas são, nesse contexto, a esfera onde mais se canaliza interesses políticos, em consequência um alto grau de vulnerabilidade pode ter um efeito negativo na posição brasileira no sistema das nações. Dessa forma é pertinente o misto de análise e ressalva feito por Souto Maior no sentido de que *"todo país, mesmo de maior peso econômico, tem que aceitar algum grau de interdependência, variável de acordo com as condições de cada um, o grande desafio é encontrar o equilíbrio entre a autonomia desejável e a interdependência necessária. Uma política que objetivamente leve o país a tornar-se menos competitivo em relação aos demais ou mais dependente de recursos externos do que exigido*

pelas condições econômicas nacionais e internacionais (...) estará, portanto, falhando claramente nesse teste de equilíbrio, e tenderá a apequenar o país no contexto das nações".²¹⁷

É nesse quadro, portanto, que se desenha a inter-relação entre a política econômica, do governo Fernando Henrique, e a política externa, uma vez que a estratégia de inserção internacional, no mundo "globalizado", tem relação causal direta com o programa de estabilização econômica, como foi definido anteriormente. Assim, o Plano Real foi instrumentalizado para o país adquirir credibilidade na arena internacional e absorver recursos para a sustentação da própria política econômica, visto que a diplomacia, no início do primeiro mandato de Fernando Henrique, foi lançada sobre a imagem de um país confiável e estável. Nesse contexto são claras as propostas recorrentes nos discursos do presidente perante a comunidade internacional sobre a necessidade de regulamentação dos movimentos de capital financeiro, visto que o Brasil sofre de ataques especulativos e, no entanto, depende do capital volátil para manter o Plano Real.

V. 2. Propriedade Intelectual

No propósito de estabelecer uma análise comparativa entre os Governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso é fundamental elucidar que o Governo Collor havia mandado ao Congresso, em 1991, o texto da nova Lei de Patentes. Este fato, abordado em capítulo anterior, remete-se à transferência feita pelos EUA ao GATT da discussão sobre este tema. Em 1991, quando a Rodada Uruguai não havia terminado, a posição do embaixador brasileiro junto ao GATT era a de que mesmo se a Rodada Uruguai fracassasse, não mudaria a disposição do governo brasileiro de implantar uma legislação de proteção à propriedade intelectual, uma vez que o Brasil dentro do GATT posicionava-se junto aos EUA. Segundo Ricupero, naquele momento, as políticas adotadas pelo governo Collor independiam de concessões dos países mais ricos²¹⁸.

²¹⁷ Luiz Augusto SOUTO MAIOR. Estabilidade, globalização e dependência, in *Carta Internacional*, USP, nº 71, janeiro de 1999, São Paulo.

²¹⁸ Cf. César BENJAMIN. Lei de Patentes: está entregue, in *Revista ATENÇÃO*, ano 2, No 4, 1996. Nesta reportagem o autor afirma, em primeiro lugar, que o projeto de lei apresentado em 1991 foi originalmente

Em abril de 1996, no Governo Fernando Henrique Cardoso foi aprovada pelo Congresso a Lei Sobre Propriedade Intelectual (ou Lei das Patentes), que teve sua origem, em 1991, no Governo Collor, com a tramitação do Projeto de Lei 824, no Congresso. Em 1993, a Câmara aprovou, com algumas modificações, e enviou ao Senado. Em 1996, portanto, fecha-se a trajetória da aprovação da nova Lei de Patentes brasileira.

Ao colocar esta questão da aprovação das Leis das Patentes à luz do entendimento do sistema internacional e da atual conformação do capitalismo, é necessário ampliar a análise e partir do pressuposto de que o ‘conhecimento’ tornou-se o elemento gerador de valor econômico, diferentemente do início da industrialização onde a força-de-trabalho, juntamente com o conhecimento técnico, era o grande elemento gerador de valor. Como observa Dupas “*as legislações de marcas e patentes transformaram-se em instrumentos eficazes de apropriação privada das conquistas da ciência, reforçando os traços concentradores e hegemônicos do atual desenvolvimento*”²¹⁹.

Os países em desenvolvimento, nas décadas de 1960 e 1970, consideravam injustos os pagamentos de *royalties*, por exemplo, para os países detentores de patentes. Buscava-se, naqueles anos a modificação, por parte dos países em desenvolvimento, em foros multilaterais, como UNCTAD e ECOSOC. Contudo, nos anos oitenta os EUA colocam-se num imperativo de busca de competitividade e um dos caminhos perseguidos, por este país, foram iniciativas para, como demonstra Frota, “*criar um novo sistema internacional de proteção à propriedade intelectual, por meio da imposição de regras rígidas e aplicáveis uniformemente a todos os países, retirando destes o direito que lhes é conferido pelos atuais acordos internacionais de adaptarem suas legislações nacionais a seus respectivos interesses*”²²⁰.

A imposição ao Brasil feita pelos EUA sobre uma legislação brasileira de Patentes remete-se a meados dos anos oitenta, quando aquele país estava movendo-se sob a estratégia de reestruturação da economia, representando os interesses econômicos das

escrito em inglês e depois traduzido para o português e transformado em projeto de lei. Num segundo momento, sobre o Governo Fernando Henrique, o autor aponta que este Governo “usou de todos os artifícios possíveis para ter a Lei de Patentes aprovada antes da chegada do secretário de Estado dos EUA para Assuntos da América Latina, Warren Christopher. Conseguiu, em regime de urgência urgentíssima, aprovar no Senado o texto mais fiel aos desígnios de Washington, na noite anterior à sua vinda”. p. 7.

²¹⁹ Cf. Gilberto DUPAS. *Ética e poder na sociedade de informação*. São Paulo: Editora Unesp, 2000, p. 11.

²²⁰ Cf. Maria Stela Pompeu Brasil FROTA. *Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI, 1993. p. 44.

empresas norte-americanas. Inicialmente, nos anos oitenta, houve uma resistência por parte do governo brasileiro, porém posteriormente ocorreu uma reaproximação no Governo Collor, quando foi elaborado o Projeto brasileiro sobre patentes, culminando, no Governo Fernando Henrique sua aprovação. Estes elementos elucidam a hipótese desenvolvida, neste trabalho, de que a política externa brasileira, perante um quadro de reestruturação econômica e política do sistema internacional, passa de uma postura reativa e de resistência a um posicionamento de adesão às novas regras e imposições internacionais provenientes das grandes potências, principalmente EUA.

V. 3. OMC (Organização Mundial do Comércio)

A Organização Mundial do Comércio (OMC) teve seu surgimento oficializado em primeiro de janeiro de 1995 – ano de início do primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso – após o término da oitava Rodada de negociações do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), que teve sua origem em 1948, com 23 partes contratantes, incluindo o Brasil. A primeira Conferência Ministerial da OMC, foi realizada em Cingapura em dezembro de 1996, incluía 128 países. O tratamento do comércio em âmbito multilateral nesta organização caracteriza-se por uma amplitude e heterogeneidade de seus membros participantes, assim como ampliação temática.

Considerando que a OMC é uma instituição multilateral, que inclui normas, regras e procedimentos em âmbito internacional, esta enquadra-se no que é denominado, na área de conhecimento de relações internacionais, de regimes internacionais. Assim, esquematicamente, dentro dos princípios enquadram-se a não-discriminação com base na cláusula de nação mais favorecida, como princípio fundamental²²¹; o segundo princípio, assim como foi no GATT, é a transparência, inclusive no comércio de bens; há, por último, o princípio da reciprocidade em que os membros podem fazer concessões em troca de benefícios, diferentemente do GATT onde países em desenvolvimento acabavam operando

²²¹ Tanto na OMC, assim como foi no GATT, a violação deste princípio é aceita em caso de acordos de integração econômica tais como área de livre comércio, união aduaneira e mercado comum.

como *free raiders*. No aspecto das funções, são três que estão na base: a primeira é estabelecer um foro para negociações multilaterais entre seus membros; a segunda função está dentro do caráter permanente da OMC e tem como objetivo facilitar a implementação dos acordos entre seus membros através de um secretariado permanente; a terceira função é a resolução de conflitos, perfil que caracteriza um regime internacional. Estruturalmente a OMC está erigida sobre um determinado arcabouço, ou seja: a Conferência Ministerial que abrange a totalidade dos participantes, com uma periodicidade de dois anos, com a presença de ministros de estado. Com perfil político e de definição de diretrizes gerais a autoridade maior da OMC é o Conselho Geral agregando dois órgãos auxiliares, o de Revisão de Conflitos e o de Revisão Comerciais. Do Conselho Geral ramificam-se seis comitês responsáveis por questões específicas, tais como comércio e meio ambiente, comércio e desenvolvimento, acordos regionais, restrição de balança de pagamentos e comitê de orçamento, finanças e administração. O Conselho de Comércio de Bens, Conselho do Comércio de Serviços e Conselho de Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio também são subordinados ao Conselho Geral; outros comitês, que tratam de questões específicas, estão subordinados a estes três Conselhos descritos. Em termos gerais, o processo de tomada de decisão da OMC estabelece que cada membro tem um voto. Desta forma, em mudanças que envolvem princípios gerais é exigida unanimidade de votos, em outras questões, a regra é o consenso²²².

O comércio internacional, na atualidade, tornou-se um elemento imprescindível para a estabilidade da economia, visto que negociações comerciais cada vez mais ocupam espaço na diplomacia. O Brasil, neste contexto, tem o reconhecimento de que a existência de uma instituição multilateral dá maior seguridade, em função das regras estabelecidas, ao encaminhamento das questões comerciais em âmbito internacional. Para estas questões o Presidente Fernando Henrique Cardoso afirma que “*cultivamos uma preferência pelo direito internacional e consideramos que joga a nosso favor o prestígio das instituições multilaterais*”.²²³

²²² A caracterização da estrutura da OMC foi esboçada de uma forma sintetizada com base em Reinaldo GONÇAVES, *O Brasil e o Comércio Internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

²²³ Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, in *O Fortalecimento de uma perspectiva brasileira nas relações internacionais: discursos de formatura*, Instituto Rio Branco, abril de 1999, Brasília, FUNAG, 1999, p. 13.

A busca do direito internacional, como ressalta o Presidente, está relacionada à característica do Brasil como um país médio em desenvolvimento, que busca no direito internacional elementos que o protejam de medidas unilaterais providas dos Estados Unidos, visto que este país exerceu a arbitrariedade de seu poder nos últimos anos. O fator que agrega uma dificuldade aos países em desenvolvimento condiz à inclusão de políticas nacionais na agenda internacional, por um lado, e a aceitação, por outro lado, da legislação de países desenvolvidos quando estas também são transferidas para a agenda internacional. Juntamente, como agravante, ocorre a coerção dos países desenvolvidos para que os países em desenvolvimento cumpram os acordos internacionais dentro das instituições multilaterais.

Voltando à participação do Brasil na Rodada Uruguai, no âmbito do GATT, encontram-se as medidas de liberalização comercial que ocasionou a possibilidade de efetividade do Plano Real, uma vez que as importações serviram para equilibrar os preços eliminando a necessidade de um tabelamento. Entretanto, na OMC a vontade de inclusão de algumas cláusulas, como a cláusula social por parte de alguns países, como por exemplo os Estados Unidos, repercutiu para os demais países em desenvolvimento da mesma forma quando houve a iniciativa de inclusão dos novos temas no GATT. A inclusão da cláusula social tem como objetivo eliminar a competitividade sustentada pela exploração do trabalho, denominado '*dumping* social', num contexto de desemprego nos países desenvolvidos e pelo aumento significativo da presença dos países asiáticos no comércio internacional²²⁴.

A inclusão da cláusula social na OMC gera controversas e oposições pelo motivo de incidir na autonomia das políticas domésticas dentro de um quadro de harmonização internacional das políticas domésticas e também por já existir um órgão internacional, OIT (Organização Internacional do Trabalho), que cuida das questões trabalhistas. Contudo, na primeira Conferência Ministerial da OMC, em dezembro de 1996, realizada em Cingapura, esta questão não foi levada adiante, permanecendo a colaboração entre a OMC e a OIT no tratamento do tema que envolve a relação entre normas trabalhistas e comércio internacional.

²²⁴ Sobre a inclusão da cláusula social na agenda multilateral de comércio confira Flávia de Campos MELLO, *A Nova Agenda do Comércio Multilateral*, op. cit.

Ainda na Conferência Ministerial da OMC em Cingapura, ao contrário da cláusula social, houve um compromisso para o aprofundamento e ampliação da agenda de questões ambientais relativas ao comércio internacional. A questão ambiental tornou-se um elemento de atenção para os países desenvolvidos, nas últimas décadas, visto que o tipo de crescimento e desenvolvimento sem a incorporação da preocupação com os problemas ambientais é típico de países em desenvolvimento. Este tema já adquiriu um tratamento multilateral, em 1971, quando foi instituído no âmbito do GATT o Grupo sobre Medidas Ambientais e Comércio Internacional. Na OMC este tema foi reativado, especificamente, dentro do Comitê de Comércio e Meio Ambiente, que visa o *“alcance dos aspectos complementares entre liberalização do comércio, o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente. (...) O trabalho do Comitê tem colocado ênfase na importância da coordenação de políticas em nível nacional na esfera do comércio e meio ambiente”*²²⁵. Este tema portanto tomou destaque nas Conferências Ministeriais de Cingapura (1996), Genebra (1998) e nas discussões ocorridas em Seattle em 1999²²⁶.

O fator especificado acima, meio ambiente e comércio internacional, gera preocupação para o Governo Fernando Henrique como expressa o discurso proferido pelo Presidente em Genebra, em maio de 1998, na sessão comemorativa do cinquentenário do Sistema Multilateral de Comércio quando, ao fazer uma observação sobre as possibilidades protecionistas de comércio pelos países desenvolvidos, *“preocupam nos, da mesma forma, as tentativas de estabelecer entraves ao acesso de nossos produtos a pretexto de garantir melhor proteção ao meio ambiente. A sociedade brasileira tem hoje aguçada consciência ambiental e o Governo a ela tem respondido com adoção de políticas de grande alcance”*²²⁷.

Ainda na sessão comemorativa em Genebra sobre o comércio agrícola mundial o Presidente é incisivo ao afirmar que *“incomoda-nos que se continuem a criar slogans e a lançar mão de conceitos de duvidosa fundamentação antropológica ou ambiental para tentar justificar porque a agricultura não pode ser, como as demais, uma área em que se opere uma competição*

²²⁵ Declaração Ministerial de Cingapura – OMC, apud Reinaldo GONÇALVES, *O Brasil e o Comércio Internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo: Editora Contexto, 2000., p. 71.

²²⁶ Entre 1995 e 1998 alguns acordos foram assinados na OMC: acordos sobre tecnologia da informação em 1996, acordos sobre tecnologia básica em 1997 e acordos de serviços financeiros em 1998.

²²⁷ Cf. Discurso do Senhor Presidente da República na sessão comemorativa do cinquentenário do Sistema Multilateral de Comércio, Genebra, 19 de maio de 1998, in ...

leal entre parceiros, para benefício de consumidores e contribuintes. Não penso que isso seja justificável nem que seja justo”²²⁸.

De forma denunciativa o presidente continua dizendo que *“também nós, países em desenvolvimento, sofremos a concorrência, por vezes até danosa, do produto importado e as pressões sobre o tecido social geradas pelo desemprego*”²²⁹.

O discurso do Presidente também tem um tom de justificativa quando, continuando, assinala que *“ainda assim procuramos fazer — com a imensa desvantagem de nos situarmos em patamares inferiores de renda, produtividade e capacitação tecnológica — aquilo que acreditamos ser necessário para avançar no sentido da liberalização do comércio. Também nós nos sujeitamos aos questionamentos do Legislativo e da opinião pública. A persistência do protecionismo e dos subsídios à exportação no comércio agrícola mundial constituem não apenas a maior anomalia a ser corrigida como também a mais desleal para com os países em desenvolvimento competitivos nesse setor*”²³⁰.

O termo justificativa, usado acima, refere-se ao reconhecimento, por parte do governo, de que o mundo hoje é muito mais importante para o Brasil do que o Brasil para o mundo, juntamente com o fator de que a política exterior focaliza-se muito em questões econômicas e comerciais e de cooperação, e, conseqüentemente o compromisso do Brasil na OMC impõe restrições à política externa. Assumir que para avançar no processo de liberalização acarretou custos internamente, como o fez o Presidente, assim como revelar, para a comunidade internacional, que a *“estabilidade foi conquistada e começamos a trilhar o desenvolvimento com justiça social*”²³¹ é demonstrativo de que o país está coadunando-se com o ordenamento internacional e os valores prevalecentes na ordem mundial. Assumir esta perspectiva torna-se necessário quando há, por parte do Governo, o reconhecimento de adesão aos preceitos internacionais, com o objetivo fundamentado em assegurar uma inserção competitiva do Brasil no mundo.

²²⁸ Ibidem.

²²⁹ Ibidem.

²³⁰ Ibidem.

²³¹ “Revelar” aqui assume uma forma propagandística, visto que o Presidente menciona que há estabilidade, contudo há distância de desenvolvimento com justiça social. Cf. discurso do Senhor Presidente da República na sessão comemorativa do cinquentenário do Sistema Multilateral de Comércio. Cf. Discurso do Senhor Presidente da República na sessão comemorativa do cinquentenário do Sistema Multilateral de Comércio, Genebra, 19 de maio de 1998, in

V. 4. Mercosul

A continuidade empregada pelo Governo Fernando Henrique à grande escalada do Mercosul, iniciada no Governo Collor, faz parte da estratégia assumida por estes governos de uma inserção competitiva do Brasil nos mercados internacionais. Esta estratégia se diferencia do modelo de substituição de importação que vigorou até os anos oitenta. O Mercosul, neste contexto, marca a característica de atuação brasileira em instâncias multilaterais.

V.4.1. Integração Econômica

Em janeiro de 1995 ocorre a entrada em vigor da União Aduaneira do Mercosul com a adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC), oriunda do Protocolo de Ouro Preto que deu personalidade jurídica para as negociações de acordos internacionais, porém esta tarifa não teve uma totalidade em sua abrangência.

Institucionalmente o Mercosul como bloco regional coaduna-se com as regras do GATT e OMC. No seu relacionamento intrabloco as exportações cresceram de forma substancial enquanto cresceu menos em relação ao comércio mundial. Estes indicadores são expressos estatisticamente como mostram Saraiva e Almeida que *“as exportações intrabloco passaram de US\$ 4,1 bilhões, em 1990, para US\$ 12 bilhões em 1994 e US\$ 20,5 bilhões, 1998. Para o resto do mundo os números foram, respectivamente, US\$ 42,3 bilhões, US\$ 50 bilhões e US\$ 60,9 bilhões”*²³².

Em termos de comércio internacional, a criação do Mercosul amenizou a queda da participação brasileira no comércio mundial, uma vez que houve um declínio da participação brasileira no sistema mundial de comércio, como mostram os indicadores: 0,96% de participação no comércio mundial em 1990-94 e 0,92% em 1995-1999.

²³² Cf. Miriam Gomes SARAIVA e Fernando Roberto de Freitas ALMEIDA, A integração Brasil-argentina no final dos anos 90, *Revista Brasileira de Política Internacional* 42 (2): 18-39 [1999], p. 20.

Comparativamente, a participação do Brasil no comércio mundial extra-Mercosul teve uma redução maior, como mostram os indicadores: participação de 0,87% em 1990-94 e 0,78% em 1995-99²³³. Percebe-se, portanto, que o Mercosul elevou a participação brasileira no sistema de comércio mundial, visto que analisado isoladamente o Brasil teve menor participação, nos últimos anos, no conjunto das exportações mundiais.

Embora tenha ocorrido uma expansão comercial entre os países do Mercosul, com ganhos mútuos, no relacionamento entre Brasil e Argentina, entre 1995 e 1997, houve um déficit comercial para a economia brasileira de aproximadamente US\$ 4,5 bilhões. Contudo, entre os anos 1992 e 1994 havia ocorrido um superávit para a balança brasileira, em torno de US\$ 2,7 bilhões. Como explica Barros “o déficit do triênio 95/97 deve-se em boa medida a importações de trigo e petróleo. Por fim, desde 1995, o Brasil, passou a ter, por motivos diferentes (taxa de câmbio; expansão da demanda interna; efeitos da abertura comercial), déficits com todos os seus principais parceiros, e não apenas com Mercosul – no caso dos Estados Unidos, por exemplo, cerca de US\$ 9,4 bilhões no triênio 95/97”²³⁴.

As observações ressaltadas acima mostram que o Brasil perdeu em competitividade internacional, quando assinala-se uma redução de sua participação no comércio mundial. Este elemento torna-se paradoxal num contexto onde as medidas econômicas foram direcionadas para acirrar a competitividade internacional do país e direcionar a política externa dos anos noventa, principalmente na primeira gestão de Fernando Henrique, uma vez que o propósito é de expor o país para ser mais competitivo no sistema internacional da “globalização” e buscar uma participação positiva no sistema econômico global.

V. 4. 2. A ampliação do Mercosul e questões políticas

Após concluir sua fase de implementação entre 1991 a 1994, o Mercosul ampliou suas parcerias. Em 1996 negociou acordos de livre comércio com o Chile e a Bolívia. Os países do Mercosul também colocaram em curso negociações com os países da União

²³³ Cf. indicadores em Reinaldo GONÇALVES, *O Brasil e o Comércio Internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

²³⁴ Cf. Sebastião do Rego BARROS, A Cúpula do Mercosul no Rio de Janeiro, in *Política Externa em Tempo Real: a gestão do Embaixador Sebastião do Rego BARROS no Itamaraty*. Brasília: FUNAG, 1999, p. 246. Os indicadores do parágrafo pertencem ao mesmo artigo.

Européia tendo assinado, em dezembro de 1995, em Madri o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional entre Mercosul e a União Européia.

Este processo integracionista – Mercosul – não agrega questões estritamente comerciais, uma vez que existem negociações que avançam nos setores de serviços, investimentos, propriedade intelectual, entre outros. Também foram assinados o Acordo de Integração Cultural e Protocolos de Informações Educacionais, como exemplo de expansão dos temas de integração, além de contar com a participação da sociedade através de representantes sindicais, empresariais e defesa do consumidor, possibilitada pela constituição do Foro Consultivo Econômico-Social.

Os dois maiores componentes do Mercosul, indubitavelmente, são Brasil e Argentina, sendo estes os precursores do processo integracionista. Porém os objetivos dos dois países não são totalmente convergentes. De início a aproximação entre ambos procurava fortalecer, através de um mercado regional, a barganha destes países em foros multilaterais. Numa etapa mais avançada da integração tenta-se coordenar as políticas econômicas do bloco. Contudo, enquanto a Argentina tem maior interesse em aumentar o crescimento econômico estimulando a demanda e reduzindo o desemprego, o Brasil buscou no Mercosul um meio de conter a inflação, visto que houve uma intensificação do comércio na região e, conseqüentemente, maior afluxo de recursos externos.

Se, em termos econômicos, Brasil e Argentina buscam meios para alavancar suas economias no Mercosul, ocorre em questões de política externa suas não convergências. Como observam Saraiva e Almeida *“o Plano Real e a presidência de Cardoso os aproximaram no campo de política econômica e de atividades econômicas externas do grupo, e se acercaram um pouco mais as visões de mundo em política externa de padrões dominantes de um ordenamento de estilo neoliberal, mas mantendo sempre forma de inserção e grau de autonomia distintos”*²³⁵.

A Argentina, numa mudança de estratégia de desenvolvimento em que deixa no passado uma industrialização de substituição de importação, radicaliza sua aproximação com o Ocidente, com um grau avançado de alinhamento com os EUA e, inclusive, uma aproximação com a OTAN. No âmbito das Nações Unidas a Argentina colocou-se numa

²³⁵ Cf. . Miriam Gomes SARAIVA e Fernando Roberto de Freitas ALMEIDA, *A integração Brasil-argentina no final dos anos 90*, *Revista Brasileira de Política Internacional* 42 (2): 18-39 [1999], p. 28.

posição de resistência à intenção de candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU.

A diferença básica entre o Brasil e a Argentina no contexto do continente americano pode ser expressa, em termos genéricos, da forma que enquanto o Brasil atuava mais propriamente para ter uma influência regional, nos moldes de uma potência média, explorando a dimensão comercial, como, por exemplo, na proposta de alargamento de uma área de livre comércio, a ALCSA, lançada em 1993 no Governo Itamar Franco e inicialmente levada adiante pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. A Argentina, por outro lado, reconhecia no Brasil mais o papel de aliado comercial.

Em síntese, pode-se indicar que a Argentina, no período que interessa a este trabalho, 1990-1998, aceitava o unilateralismo internacional norte-americano, exemplificados pelos conflitos com Iraque e Haiti. O Brasil não colocou-se em conflito com os EUA neste período, mas procurou uma atuação multilateralista e a procura de evitar o fortalecimento da influência norte-americana na América Latina.

O projeto de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) foi concebido no governo de Itamar Franco, como indicado acima, com o objetivo de se tornar um subsistema econômico e político dentro de uma estratégia de potência média. O Governo Fernando Henrique aprofunda a busca e o reconhecimento de tal condição. Porém, como estratégia de inserção internacional, este governo concentra-se na competitividade internacional de uma economia “globalizada”, assumindo a necessidade de ter uma relação positiva com os Estados Unidos. Coube, então, ao Governo Fernando Henrique distensionar esta relação, iniciada com o Governo Collor sem sucesso, levando ao arquivamento do projeto da ALCSA, efetuado para não criar divergências com os Estados Unidos.

Outra questão que passa por uma diferença de posições entre Argentina e Brasil, dentro do Mercosul, e entre o Brasil e os EUA é a proposta de criação de Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA). Por iniciativa dos Estados Unidos a proposta da ALCA foi lançada em 1994 e o Brasil aceitou o compromisso de formação desta área de livre comércio no hemisfério tendo as presenças de Itamar Franco, como presidente, e Fernando Henrique na condição de presidente eleito, na I Cúpula das Américas. O Brasil nos anos posteriores teria uma postura cautelosa enquanto que a Argentina, como observa

Bernal-Meza, “até a reunião de Belo Horizonte (1997), aplicaria uma política de double standing, entre impulsionar exclusivamente o Mercosul e impulsioná-lo junto ao projeto norte-americano da ALCA”²³⁶.

O Mercosul no período entre 1995-1998 adquiriu um perfil político, ou seja, tomou uma tendência à postura politicamente unificada. Para o Brasil, especificamente, o Mercosul tornou-se a maior iniciativa diplomática, o grande investimento diplomático da década de 1990. A “Iniciativa para as Américas” foi o antecedente da ALCA, lançada pelo Presidente norte-americano, em 1990, almejava a formação de uma área de livre comércio abrangendo a América do Norte e a América do Sul. Naquela época, portanto, o Mercosul, enquanto bloco, assinou um acordo com os Estados Unidos, que ficou conhecido como o “Acordo 4 + 1”. Embora ambas as iniciativas não tenham sido proeminentes, o fato das negociações com os EUA terem ocorrido entre os quatro países do Cone Sul como um bloco é um indicador de que o Mercosul teria um perfil de negociações em bloco.

A ALCA, ao contrário da “Iniciativa para as Américas” tornou-se muito mais uma realidade. Entre seu lançamento, na I Cúpula das Américas em 1994, ocorrida em Miami, até a II Cúpula das Américas em 1998, em Santiago, houve quatro reuniões ministeriais com o objetivo de definições de temas e a constituição de grupos de trabalhos. Em Santiago, com a reunião dos Presidentes foram vários os temas abordados, além do econômico, envolvendo direitos humanos, liberdade de expressão, pobreza, corrupção, lavagem de dinheiro, terrorismo, tráfico de armas, narcotráfico e meio ambiente²³⁷.

Dentre os elementos que motivam a constituição da ALCA pelos EUA, além da consolidação de sua influência sobre o continente americano, estão o destino de 40% de suas exportações para a região. Outros motivos relacionam-se ao fato de países do continente latino-americano estarem aumentando suas importações da China, assim como os estes países estarem aumentando suas importações como um todo, como o Brasil, por exemplo.

²³⁶ Cf. Raúl BERNAL-MEZA. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42 (2): 40-45 [1999], p. 44.

²³⁷ Cf. Reinaldo GONÇALVES, *O Brasil e o Comércio Internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

Na III Reunião de Ministros Responsáveis por Comércio do Hemisfério sediada em Belo Horizonte, em maio de 1997, foram consolidado os princípios para a negociação da ALCA. Neste episódio pode-se reconhecer o caráter político do Mercosul visto que foram estabelecidos decisões por consenso, empreendimento único, compatibilidade com a OMC, além de garantir a coexistência da ALCA com acordos bilaterais e sub-regionais de integração e livre-comércio.

Apesar de neste momento em questão não existir uma estrita coincidência de interesses entre Brasil e Argentina em política externa, visto que os EUA tinham declarado a oferta de uma aliança militar preferencial com a Argentina fora da OTAN, visando enfraquecer a cooperação Brasil-Argentina, nas relações internacionais contemporâneas a dimensão doméstica não fica fora da análise da política externa. No caso específico da Argentina, então, há maior vantagem em negociações com o Mercosul, visto que as relações comerciais com o Brasil tem seu reflexo sobre a economia e a sociedade. Em termos teóricos, na observação de Lima *“o modelo dos jogos de dois níveis tem o mérito de incorporar a dimensão doméstica à análise da política externa (...), bem como de vincular o sucesso de uma negociação internacional entre países às respectivas capacidades de ratificação doméstica. (...) a maior autonomia do Executivo com relação às forças sociais e políticas domésticas não implica maior força na negociação internacional, muito pelo contrário”*²³⁸. Estes elementos, portanto, apontam para a compreensão de uma negociação em conjunto, como foram as decisões de Belo Horizonte.

Na Reunião Ministerial de Belo Horizonte, em 1997, não foram tomadas decisões precisas perante um quadro de pressões por maiores níveis de liberalização econômica, não ocorreu o delineamento de estratégias de longo prazo, como por exemplo um estabelecimento dos produtos em que o país é mais competitivo para exigir maior grau de abertura pelos EUA. Para muitos analistas a Reunião de Belo Horizonte foi marcada por uma posição de ganhar tempo.

Na II Cúpula das Américas, em 1998, reafirma-se o aspecto político das negociações do Mercosul, ou seja, houve uma afirmação do bloco regional como intérprete dos

²³⁸ Cf. Maria Regina Soares de LIMA, De relações carnavais, triângulos amorosos e amizades coloridas: o imbróglio das relações Argentina, Brasil e Estados Unidos, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No 53 – outubro/dezembro de 1997, pp. 14-15.

interesses políticos e econômicos da América do Sul. Como assinala Coelho “*foram ressaltados em artigo de capa da edição de 4 de maio de 1998 da revista BusinessWeek, onde se reconheceram os esforços do Mercosul, e particularmente do Brasil, para enquadrar objetivamente o jogo de tensões e interesses ali projetados, a partir da posição relativamente mais fragilizada dos EUA, pela ausência do chamado fast track*”²³⁹.

Nas negociações da II Cúpula das Américas prevaleceu os termos defendidos pelo Mercosul, liderados pelo Brasil, ao qual exercerá a co-presidência juntamente com os EUA na fase conclusiva das negociações, cada um com poder de veto.

As negociações sobre a ALCA esbarram, em grande parte, na não aprovação do *fast track* pelo Congresso norte-americano. Este elemento mostra, portanto, que mesmo sendo um interesse do governo dos EUA a constituição de uma área de livre-comércio, como foi o caso do Presidente Clinton, sem a aprovação do *fast track* o poder de barganha do executivo fica limitado. A política externa, portanto, como assinala Lima²⁴⁰, passa pela incorporação da dimensão doméstica.

Dentre os motivos do interesse dos EUA em direção à ALCA estão os avanços na cooperação entre o Mercosul e a União Européia com o acordo firmado em 1995, visando uma criação de área de livre-comércio. Nas negociações com a União Européia o Mercosul também afirma sua existência enquanto bloco. Como observa Vaz “*a natureza estratégicas das relações com a União Européia, além da intrínseca importância econômica, encontra-se hoje estreitamente vinculada ao sentido associativo que possa permitir entre o Mercosul e aquele bloco e ao capital político que elas podem aportar para as negociações inter-regionais e em outros foros regionais ou multilaterais*”²⁴¹.

Em termos gerais, pode-se considerar que dentro das questões que se destacam na política externa brasileira encontra-se o comércio, por isso a presença na agenda desta política as negociações comerciais que envolvem o Mercosul, a União Européia e a ALCA, adquirindo destaque o investimento diplomático no Mercosul. Na observação de Guilhon

²³⁹ Cf. Pedro Motta Pinto COELHO, Relações Brasil-Argentina e o Mercosul: uma visão geoeconômica da integração, *Política Externa*, Volume 7, No 1, julho de 1988, pp. 32-33.

²⁴⁰ Cf. Maria Regina Soares de LIMA, imbróglgio das relações Argentina, Brasil e Estados Unidos, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No 53 – outubro/dezembro de 1997.

²⁴¹ Alcides COSTA VAZ. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul, in *Revista Brasileira de Política Internacional* 42 (2): 52-80 [1999], p. 72.

Albuquerque²⁴² o comércio toma papel central na política externa brasileira. Assim, o Brasil é hoje muito mais vulnerável a julgamentos a respeito da sua balança comercial do que pelas questões ambientais e de proteção aos direitos humanos, como foi em outros contextos. Em termos analíticos, considerando que a política externa brasileira compõe uma política internacional de adesão às regras e normas internacionais, como destacado inicialmente, negociar em bloco – Mercosul - com a ALCA é imprimir, como destaca Pinheiro²⁴³, um grau de autonomia no adesismo do Governo Fernando Henrique Cardoso.

V.5. Meio Ambiente

O tema do meio ambiente constituiu-se ao longo dos anos um eixo da política externa que demonstrou resistência, principalmente nos anos do período militar e também no Governo Sarney, às exigências internacionais. Sobre o princípio de não-intervenção e assuntos que intervinham na soberania nacional, o país colocava-se numa postura defensiva. Ocorreu nos últimos anos, primeiramente no Governo Collor, uma inflexão sobre a postura brasileira no contexto internacional, e no tema de meio ambiente em específico, tendo continuidade no Governo Fernando Henrique Cardoso.

A questão do meio ambiente era tratada nos anos anteriores à década de noventa, pelo Brasil, dentro de um conjunto de questões que faziam um combate aos ditames das grande potências, assim a postura brasileira internacionalmente era considerada confrontacionista. No entanto, nos Governos Collor e Fernando Henrique a política externa brasileira passa a compartilhar os valores do Primeiro Mundo. Essa mudança se faz sentir nos discursos, assim como mostram as palavras do Ministro Lampréia *“tal como na esfera econômica o sucesso do modelo de substituição das importações, com forte intervenção e proteção estatal, retardou entre nós a percepção de que era preciso mudar, também na política externa nossos êxitos diplomáticos, e o sólido respaldo na opinião pública interna, atrasaram a atualização*

²⁴² Cf. José Augusto Guilhon ALBUQUERQUE. Novos rumos na política externa brasileira?, in *Carta Internacional*. No 59, ano VI, janeiro, 1998.

²⁴³ Cf. Leticia PINHEIRO. 1997: o ano que não terminou, in *Carta Internacional*. No 59, ano VI, janeiro, 1998.

de posições e atitudes, especialmente em matéria de defesa da democracia, direitos humanos, meio ambiente e não-proliferação”²⁴⁴.

V. 6. Tecnologia Sensível e não-proliferação

Como assinalado acima, e perceptível no discurso do Ministro da Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, assim como na questão do meio ambiente, o tema de não-proliferação toma destaque na mudança da política externa brasileira.

O Brasil, como relatado em capítulo anterior, não aderiu ao TNP. A argumentação para tal posição, no final da década de sessenta, por Araújo Castro, era que o tratado não impunha “*uma limitação real às armas*”, porém colocaria “*uma limitação à soberania de alguns Estados*”, assim o Brasil negou-se a aderir ao TNP por reconhecer neste tratado um instrumento de congelamento de poder, envolvendo o poder nuclear. Contudo, o governo brasileiro não deixou de utilizar a energia nuclear para fins pacíficos, inclusive defendia esta posição na ONU, como o fez em 1977 na XXXII sessão, como também ocorreu no âmbito da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica), no mesmo ano de 1977. Como assinala Bueno, “*a não adesão do Brasil ao TNP era, assim, alimentada também pelo temor que, indiretamente, houvesse obstaculização ao seu desenvolvimento tecnológico. Embora a argumentação do Brasil fosse sincera, não revelava toda a verdade, pois no governo Figueiredo, prolongando-se no de José Sarney, suas Forças Armadas desenvolveram um programa nuclear paralelo que poderia ter como corolário a fabricação da bomba atômica e de submarino nuclear*”²⁴⁵.

No Governo Collor, entretanto, ocorreu uma inflexão da política externa nesta questão, ou seja, houve uma mudança na perspectiva de atuação. Assim o Brasil aderiu integralmente ao Tratado de Tlatelolco e aceitou as salvaguardas da AIEA, além de colocar fim ao programa paralelo.

O Governo Fernando Henrique Cardoso deu continuidade a essas iniciativas e ratificou, em 1995, o Tratado de Tlatelolco. No mesmo ano, em outubro, aderiu ao MTCR

²⁴⁴ Luiz Felipe LAMPREIA, in *O Fortalecimento de uma Perspectiva Brasileira nas Relações Internacionais – Discursos de Formatura*, Instituto Rio Branco, abril de 1999. Brasília: FUNAG, 1999, p. 17.

(Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis). Na análise de Lima²⁴⁶, adesão brasileira ao do Brasil ao MTCR é parte de um movimento de aceitar regras limitadoras e regimes de controle nas áreas de desarmamento e de tecnologia sensível para influenciar na formação de regras internacionais pós-Guerra Fria, como no caso da candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança. Assim, o Brasil passa a propagar confiabilidade internacional na área de segurança.

Neste contexto entra a aprovação, em 1996, do CTBT (Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares) no âmbito da ONU, que prevê a proscrição completa dos testes nucleares. Para Lafer²⁴⁷ a posição brasileira é a de uma adaptação criativa em relação às posições anteriores incorporando uma mudança sem ruptura, explicável no contexto regional onde o tema da democracia está na base da relação entre Argentina e do Brasil, além da mudança de paradigma do sistema internacional pós-Guerra Fria e a necessidade do Brasil investir em *soft power* buscando confiabilidade e credibilidade.

A adesão ao Tratado de Não Proliferação, o mais emblemático controle das superpotências sobre os armamentos nucleares e o qual causou recusa pelo Brasil de aceitação. A assinatura do TNP ocorreu em 1997 no Governo de Fernando Henrique Cardoso, consolidando a adesão em 1998. A recusa à assinatura pelo Brasil era em função de considerá-lo discriminatório, uma vez que os detentores de artefatos nucleares não eram obrigados a renunciar, por outro lado o tratado impede os signatários ter acesso à tecnologia nuclear.

A adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear tornou-se um elemento simbólico de mudança da política externa na década de noventa. Mesmo considerando o contexto internacional pós-Guerra Fria modificado e considerando que o Brasil não tem pretensão de tornar-se um potência nuclear, o TNP foi um marco de resistência brasileira às regras internacionais e denúncia das estruturas de poder mundial por um longo período. Portanto estes elementos fundamentam o valor simbólico do Tratado, imprimindo à política externa

²⁴⁵ Cf. Clodoaldo BUENO, A política multilateral brasileira, in *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994, op. cit., pp. 116-117.

²⁴⁶ Cf. Maria Regina Soares de LIMA, Política doméstica determina atuação diplomática, in *Carta Internacional*, No. 35, janeiro de 1997.

²⁴⁷ Esta idéia é desenvolvida por LAFER em vários artigos.

nos anos noventa, especificamente no Governo FHC, um caráter adesista às regras internacionais.

V. 7. Direitos Humanos

As mudanças de orientação da política externa brasileira nas áreas do meio ambiente, não-proliferação nuclear e direitos humanos marcam estritamente as diferenças desta política entre os Governos Collor de Mello, Itamar e Fernando Henrique Cardoso, em conjunto, e os governos que os antecederam, principalmente os militares. De uma forma analítica, há necessidade de ressaltar, primeiramente, que o contexto mundial passou por modificações que repercutem na colocação do país no sistema internacional. Da mesma forma é relevante destacar, num segundo momento, que o Brasil, pelas suas qualidades de país que não é potência, coloca-se entre as possibilidades de ganhos e de evitar perdas. No contexto da década de noventa, a adesão aos tratados internacionais inserem-se nesta dicotomia.

A percepção sobre os direitos humanos no Governo Fernando Henrique, num contexto pós-Guerra Fria pode ser detectada nas palavras do Ministro Luiz Felipe Lampreia:

*“ ... tanto nos organismos internacionais quanto nas sociedades nacionais, os direitos humanos internacionalmente consagrados passaram de um ideal abstrato a um critério para avaliar o desempenho dos governos e grau civilizacional alcançado pelas respectivas sociedades nacionais ”*²⁴⁸.

A política externa brasileira, portanto, segue, nos anos noventa a percepção elucidada pelo Ministro Lampreia, ou seja os países são avaliados através de seus desempenhos e grau civilizacional. Esta perspectiva aliada à característica de busca de uma atuação multilateral, levou o Brasil a participar da Conferência de Viena Sobre Direitos

²⁴⁸ Luiz Felipe LAMPREIA, apud Benoni BELLÍ, Direitos Humanos e governabilidade: o papel das Nações Unidas, *Política Externa*, vol. 9, No. 4, mar/abr/mai -2001, p.123.

Humanos, como relatado no capítulo anterior, assim como nas Conferências sobre População e Desenvolvimento no Cairo, em 1994, e Direitos da Mulher em Istambul, em 1995. Como relata Belli, *“há um claro consenso emergente, contudo, quanto ao papel central que podem desempenhar as instituições multilaterais e os valores universais que lhes servem de substrato. A existência dos valores universais seria a garantia de que a governabilidade é possível. (...) O lugar especial ocupado pelos direitos humanos foi reconhecido pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao afirmar, no início de seu primeiro mandato, que os direitos humanos são o novo nome da democracia”*²⁴⁹.

Buscar em âmbito multilateral um investimento em *soft power* indubitavelmente é o caminho mais plausível para o Brasil, uma vez que os regimes internacionais são meios que possibilitam efetivar os interesses de países que não têm os recursos tradicionais de poder, assim como compartilhar a universalidade dos direitos humanos coloca o Brasil num grau de bom desempenho do governo em âmbito internacional. Contudo, se por um lado o Brasil aceita e participa internacionalmente de acordos que objetivam a consolidação da existência de garantias para a humanidade, inquestionável nos seus ideais, torna-se incoerente os vários acontecimentos na sociedade brasileira durante o Governo Fernando Henrique Cardoso que viola tais direitos.

²⁴⁹ Cf. Benoni BELLI, Direitos Humanos e governabilidade: o papel das Nações Unidas, *Política Externa*, vol. 9, No. 4, mar/abr/mai – 2001, p. 130.

CONCLUSÃO

O caminho percorrido por este trabalho partiu do objetivo de destacar as principais alterações ocorridas nas diretrizes da política externa brasileira no início da década de noventa. Partiu-se da constatação de que algumas modificações já haviam ocorrido no final da década de oitenta, ainda no Governo Sarney. Porém não foram mudanças incisivas que gerassem um novo perfil na política externa processando rupturas com os governos anteriores. Desta forma, residem nos anos noventa os elementos que marcam novas posturas externas do país, rompendo com o que vinha sendo conduzido desde os anos setenta.

O encaminhamento deste trabalho e a busca orientada pelo objetivo exposto acima requisitou uma fundamentação teórica que tratasse das questões voltadas ao campo das relações internacionais. Para isso, portanto, foi desenvolvido um panorama das principais teorias das relações internacionais que possibilitam um entendimento da colocação dos Estados dentro do âmbito internacional.

Assim, a estrutura da dissertação parte do seguinte encadeamento lógico: no primeiro capítulo foram abordadas as teorias que se sustentaram durante o período da Guerra Fria, como o realismo e, posteriormente, o neo-realismo que expressa uma sistematização dos princípios do realismo. Neste capítulo também tomam destaque teorias que se distanciam do realismo, como o globalismo, e teorias que se distanciam do realismo, não o refutam totalmente, como o institucionalismo.

Paralelamente ao esboço teórico, desenvolveu-se no segundo capítulo as conformações e alterações que caracterizaram o sistema internacional desde a Guerra Fria até os anos da década de noventa. O capítulo sobre o sistema internacional elucida os contextos em que as teorias apresentadas no capítulo primeiro foram construídas e reconstruídas, afirmando, assim, o caráter científico de tal área, ou seja, o constante questionamento.

Por fim os três últimos capítulos, que trataram especificamente da política externa brasileira, tomam sentido em função dos capítulos anteriores, visto que tal política tem como uma de suas variáveis o sistema internacional, na qual se traduz o fator eleito para a

análise desta dissertação. Torna-se necessário ressaltar que muitos outros fatores repercutem na formulação da política externa, tais como as forças políticas sustentadoras do governo, os regimes e as coalizões políticas, os meios institucionais de tomada de decisão, formulação e implementação de políticas. Porém, não desconsiderando as variáveis internas o sistema internacional toma destaque, em termos metodológicos, como condicionante da política externa.

O primeiro capítulo volta-se para o enfoque dado pelo realismo, enquanto marco teórico, aos conflitos existentes no campo da política internacional. Ou seja, esta ótica de análise leva a conceber a política internacional e a estrutura do sistema internacional através do elemento conflitivo, que caracteriza este meio. Este preceito teórico elimina os graus de idealismo e utopia que poderiam interferir no tratamento da política internacional, uma vez que há uma busca objetivada do poder pelos Estados. O realismo toma existência e fôlego no período da Guerra Fria, período em que dois países (União Soviética e Estados Unidos) colocam-se como superpotências e sustentam uma rivalidade sob princípios ideológicos e estratégicos condicionando a posição de quase a totalidade dos outros países que compõem o sistema internacional.

O neo-realismo, em consequência, se traduz numa sistematização dos princípios elaborados inicialmente pelos realistas, tais como a busca de poder e a concepção de um sistema internacional com uma estrutura anárquica, ou seja, não havendo nenhuma instância superior de poder acima dos Estados que compõem esta estrutura. Contudo, diferentemente do realismo, o neo-realismo enfatiza o aspecto econômico entre as características integrantes do condicionamento dos Estados no sistema internacional. O neo-realismo expressa algumas alterações ocorridas no sistema internacional, uma vez que foi elaborada na década de setenta.

O globalismo, por outro lado, revela as conseqüentes mudanças no sistema internacional na década de oitenta. Assim, o enfoque dado pelo globalismo é a concepção de um estado comercial que transcende os conflitos bélicos e estratégicos direcionando as interações dos Estados baseadas em componentes comerciais e econômicos caracterizando-as em relações cooperativas e pacíficas.

Ainda no primeiro capítulo estendeu-se a exposição teórica para a interdependência assimétrica, regimes internacionais e institucionalismo, uma vez que estas teorias concebem a possibilidade de cooperação não discriminando o jogo de interesses, a possibilidade de conflitos e os possíveis ganhos das superpotências, contudo possibilita a análise de países não detentores de poder capazes de intervir no direcionamento da ordem internacional, tal como o Brasil dentro de relações assimétricas de poder. O destaque dado ao institucionalismo remete-se ao fator de que a existência da interdependência entre os Estados reflete uma complexidade envolvendo a cooperação como um caminho possível de negociações, porém mantendo as estruturas de poder assimétricas.

Considerar as mudanças e rupturas no sistema internacional tonou-se necessário, no segundo capítulo, pois para uma análise de política internacional parte-se das configurações do sistema que revelam a distribuição do poder no mundo. Assim, este capítulo teve como objetivo demonstrar as características do mundo bipolar, que estruturou a Guerra Fria, com os pólos de poder distribuídos entre duas superpotências, onde havia uma ameaça constante e busca de vantagens de uma potência sobre a outra. A configuração do sistema internacional não se detinha somente em função destes dois países – EUA e URSS – mas sim através dos pólos que formavam sob o condicionamento ideológico advindos destes dois países. Dentro de uma dialética de ameaças Fonseca relata que:

“Havia ganhos localizados, quando ocorresse avanço nas vantagens individuais (ou do bloco), como na passagem de Cuba para o socialismo, da vitória do Vietnã do Norte, do fracasso soviético no Afeganistão, acontecimentos que tinham repercussões amplas nos planos estratégicos e ideológicos”²⁵⁰.

Ainda nas palavras de Fonseca:

(...) há pontos complexos na compreensão do bipolarismo, como, por exemplo, o fato de que apesar do conflito, existem momentos de aproximação entre as superpotências, como nas fases de detente, ou quando Estados Unidos e União Soviética se apresentam lado a lado para propor o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Outro tema interessante é o da manobra das

²⁵⁰ Gelson FONSECA. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos poder e a inserção internacional do Brasil. *Política Externa* – Vol. 7 – No. 4- março – 1999, p. 38.

*potências médias ou, no plano sistêmico, a disjunção entre ordem e poder, em virtude da atuação contestatória do Terceiro Mundo (...).*²⁵¹

Os elementos apontados acima por Fonseca, traduzem de forma sintética a ordem internacional no período bipolar relatados no capítulo sobre o sistema internacional. Se por um lado a bipolaridade mostrou-se uma estrutura rígida, por outro mostrou-se um espaço de atuação e contestação das potências médias pautadas pela busca de autonomia em suas políticas externa, como foi o caso do Brasil.

No segundo capítulo ressaltou-se a importância da década de setenta, uma vez que agrega, além da *détente*, alterações na economia mundial. Nesta perspectiva, fatores como reestruturação tecnológica, aumento dos juros internacionais, o fortalecimento do Japão e da Alemanha como potências industriais, são a base incipiente para mudanças ocorridas no final da década de oitenta, como a derrocada do socialismo no leste europeu e na URSS e o conseqüente fim da Guerra Fria – elementos destacados no relato sobre a década de oitenta. Assim, no final deste capítulo, o termo globalização foi fruto de uma discussão sobre sua conotação na atual configuração internacional, uma vez que este termo é recorrente em meios acadêmicos e discursos governamentais.

Considerando os elementos destacados, a segunda parte da dissertação voltou-se para o questionamento de como estas modificações internacionais afetam as posições e opções da política externa brasileira. Ou seja, qual a orientação governamental do Brasil num contexto específico: o definimento do bipolarismo. Assim no contexto da década de setenta, ainda durante a Guerra Fria, contudo com uma tendência a “cinco centros de poder” - Estados Unidos, União Soviética, China, Japão e Europa Ocidental – era vista com reservas pelo Brasil:

“... (Tal) política não poderia ser a nossa, (na medida em que) prejudica sobretudo os interesses dos países médios ou supermédios [...] que têm perspectivas enormes diante de si. Para os países industrializados ou para os países menores, sem viabilidade para maiores vãos [...], essa política de congelamento determina, na realidade, poucas preocupações. O dever internacional do Brasil, (contudo), é o de lutar no sentido de remoção de todos os fatores externos suscetíveis de representarem um óbice à livre e desimpedida expansão de seu Poder Nacional. [...] No caso do

²⁵¹ Ibidem.

*Brasil, ainda não atingimos um nível de poder que nos leve a optar pela teoria do congelamento”.*²⁵²

Esta postura, relatada acima, foi característica da década de setenta, onde o Brasil além de assumir uma postura crítica com relação ao congelamento do poder mundial, atuava à margem de regimes internacionais, numa condição de *free rider*, como foram nos casos do regime de comércio e de não proliferação, por exemplo.

Durante o Governo Geisel consolidou-se o *Pragmatismo Responsável*, enquanto uma política externa com base universalista e de atuação pragmática perante maiores vantagens e inserção nacional. A política externa do *Pragmatismo Responsável* expressa uma retomada da *Política Externa Independente*. Assim, numa linha de continuidade, o Governo Figueiredo, último do regime militar, num crescente contexto externo desfavorável dá continuidade aos princípios da política externa do governo anterior, nas bases do Universalismo do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro. Nesta perspectiva, pode-se perceber, nas palavras do Presidente Figueiredo, o compartilhamento do Brasil com os ideais do Movimento de Países Não-Alinhados, traduzindo, portanto, a postura defensiva brasileira com relação à ordem internacional:

*“(...) Mais do que nunca, em meio à gravíssima crise internacional que vem pondo por terra os esforços e as expectativas legítimas dos países em desenvolvimento de promover o bem-estar de seus povos e de assegurar uma ordem econômica internacional mais equitativa, caberá ao Movimento de Países Não-Alinhados, na expressão autêntica dos seus princípios e objetivos originais, procurar novos caminhos que permitam aos países pobres, dentro de uma moldura de cooperação e fraternidade, superar as dificuldades que lhes foram impostas, e trazer inspiração e alento para a revisão das relações internacionais que se faz necessária”.*²⁵³

A exposição acima, que aborda o governo de Figueiredo, elucida a posição brasileira de contestação da ordem econômica mundial, refletindo portanto numa política

²⁵² Araújo CASTRO. Relações Brasil-Estados Unidos à luz da problemática mundial, mimeo, apud Paulo Fagundes VIZENTINI. *A política externa do regime militar brasileiro – Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964 – 1985)*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998, p. 212.

²⁵³ Carta enviada pelo presidente Figueiredo à primeira-ministra da Índia, Indira Ghandhi, por ocasião da VII Reunião dos Países Não-Alinhados, apud Paulo Fagundes VIZENTINI. *A política externa do regime militar brasileiro – Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964 – 1985)*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998, pp. 348-349.

externa de não adesão direta a esta determinada ordem, uma vez que os países em desenvolvimento adquiriam enormes custos neste contexto.

Numa perspectiva que considera continuidades e rupturas constata-se no primeiro governo civil, inicialmente nas propostas de Tancredo Neves e posteriormente no Governo Sarney, a aceitação da continuidade de tais preceitos da política externa efetivada pelos governos anteriores. Contudo, as adversidades externas, perante um sistema internacional em transformação, levam o Brasil a constrangimentos que condicionam rupturas na política externa e abrem caminho para uma postura, na década de 1990, de aceitação da política internacional engendrada pelos Estados Unidos e os países industrializados desenvolvidos.

Num mundo transformado, em que a bipolaridade, com ameaças evidentes, pertence a um sistema internacional modificado, no mundo pós-Guerra Fria emergem e prevalecem as forças das potências hegemônicas, assim como na conformação e estabilidade de qualquer sistema, contudo englobando uma complexidade que envolve a relação poder-economia, e leva a uma divisão tênue entre divergência e complementariedade econômica entre os países. Neste contexto os valores da ordem são legitimados pelos países que detêm grandes recursos econômicos. Neste contexto há uma tendência à predominância dos Estados Unidos, que alia seu poderio militar aos aspectos econômicos, juntamente com Alemanha, Inglaterra e outros países da Europa ocidental e Japão, assinalando, portanto, elementos característicos de um sistema internacional multipolar. Em síntese, pode-se considerar, assim como assinala Fonseca, que *“um discurso razoavelmente homogêneo sobre o que é legítimo, sustentado na defesa da democracia, dos direitos humanos, do livre mercado, da segurança coletiva, do desenvolvimento sustentável, é o primeiro – e, em certas instâncias, forte e claro – sinal do concerto. Em seguida, desenha-se, a tendência a que se formem regimes com base nesses valores e o melhor exemplo é o que ocorre na área de comércio internacional”*²⁵⁴.

Buscou-se, desta forma, no desenvolver da dissertação, traçar as posturas governamentais que refletem na política externa brasileira na década de noventa, especificamente nos Governos Collor de Mello, Itamar Franco e primeiro mandato de FHC. Assim, constata-se que o Governo Collor foi caracterizado por uma adequação da política

²⁵⁴ Gelson FONSECA. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos poder e a inserção internacional do Brasil. *Política Externa* – Vol. 7 – No. 4- março – 1999, p. 47.

externa aos preceitos estabelecidos pelos países hegemônicos, ocasionando uma ruptura com as diretrizes que conduziam a política externa na década de setenta e oitenta, uma vez que, perante os grandes constrangimentos externos na década de oitenta, o Governo Sarney deu mostras de inflexão na postura externa no país, contudo não trouxe alterações que refletissem rupturas com a política externa dos governos anteriores, como ocorreu no Governo Collor.

A política externa brasileira a partir do Governo Collor, e no prosseguimento de Fernando Henrique Cardoso, passou a adotar os instrumentos que compartilham a conformação do sistema internacional numa conduta de partidarismo dos valores que caracterizam tal sistema: direitos humanos, livre-mercado, não-proliferação, meio-ambiente. Paralelamente a estas observações, engloba-se neste quadro o acentuado multilateralismo com avançada institucionalização numa acirrada interdependência, que não dispensa a assimetria de poder, possibilitando o caminho da cooperação entre os Estados, uma vez que para países de porte médio de poder torna-se preferível efetuar negociações dentro de regimes com regras estabelecidas.

A convergência do Brasil aos valores da “ordem mundial” pós-Guerra Fria, em que predominam as forças do mercado, revela o fechamento dos canais para efetivação do nacional-desenvolvimentismo, de políticas contestatórias e defensivas com relação a uma ordem estabelecida e, conseqüentemente, do exercício da autonomia nacional. Contudo, se esta “nova ordem” não permite a condução da política externa orientada pela plena autonomia, em função dos constrangimentos externos, como foi constatado, resta aos governantes descobrir meios que eliminem a subserviência.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhaon. Fernando Henrique e a Regulamentação dos Capitais Voláteis, Carta Internacional, USP, nº 28, junho de 1995.

_____. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990) vol. II, Cultura Editores Associados - Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

_____. Polêmica Sobre o Representante Permanente da América Latina no Conselho de Segurança da ONU. Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 53, outubro/dezembro, 1997.

_____. Novos Rumos na Política Externa Brasileira? In Carta Internacional, nº 59, FUNAG e Núcleo de Política Internacional/USP, janeiro, 1998.

ALEIXO, José Carlos Brandi. A Política Externa da Nova República: ruptura ou continuidade. Política e Estratégia, vol. III – n. 1, janeiro/março, 1985.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Relações Internacionais e Política Externa do Brasil. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

_____. A Economia da Política Externa: A Ordem Internacional e o Progresso da Nação. Revista Brasileira de Política Internacional, nº 39 (1), pp. 110-119, 1996.

AMORIM, Celso. Política Externa. Democracia. Desenvolvimento. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

ARON, Raymond. Paz e Guerra Entre as Nações, Brasília, editora UnB, 1979.

BAER, Mônica. Sistema Financeiro Internacional: Oportunidades e Restrições para o Financiamento do Desenvolvimento. Novos Estudos CEBRAP, nº 42, julho, 1995.

- BALDWIN, David A. (org.). Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate. New York: Columbia University Press, 1993.
- BARROS, Sebastião do Rego. Política Externa em Tempo Real: a Gestão do Embaixador Sebastião do Rego Barros no Itamaraty. Brasília: FUNAG, 1999.
- BARRY JONES, J. R. Globalisation and Interdependence in the International Political Economy: Rhetoric and Reality. Londres, Pinter Publishers, 1995.
- BATISTA, Paulo Nogueira. A Política Externa do Governo Collor: Modernização ou Retrocesso? Política Externa, vol 1, nº 4, março, 1993.
- _____. O Consenso de Washington: a Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos. In Em Defesa do Interesse Nacional, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.
- BAUMANN, Renato (org.). O Brasil e a Economia Global. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1996.
- BENJAMIN, César. Leis das Patentes. Revista Atenção, ano 2, n. 4, 1996.
- BELLI, Benoni. Interdependência Assimétrica e Negociações Multilaterais: O Brasil e o Regime Internacional de Comércio (1985 a 1989). Dissertação de Mestrado, Unicamp, 1994.
- _____. O Fim da Guerra Fria: Algumas Implicações para a Política Externa Brasileira. Revista Brasileira de Política Internacional, 39 (1), pp. 120-131, 1996.
- _____. Direitos Humanos e Governabilidade: o Papel das Nações Unidas. Política Externa, v. 9, n. 4, março/abril/maio, 2001.
- BERNAL-MEZA, Raúl. Políticas Exteriores Comparadas de Argentina e Brasil Rumo ao Mercosul. Revista Brasileira de Política Internacional, 42 (2), 1999.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 69, 2º Semestre de 1991/ nº 70, 1º Semestre de 1992/ nº 75, 2º Semestre de 1994.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Fortalecimento de uma perspectiva brasileira nas relações internacionais: discursos de formatura. Instituto Rio Branco, abril de 1999. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1999.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. [http// www.mre.gov.br/](http://www.mre.gov.br/)

BUENO, Clodoaldo. A Política Multilateral Brasileira. In: CERVO, Amado Luiz (org). O Desafio Internacional, Editora UnB, 1994.

CALDAS, Ricardo W. O Brasil e o mito da globalização. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. Política Externa: Fatos e Perspectivas. Política Externa, vol 2, nº 1, julho de 1993.

_____. Consequências Sociais da globalização. Nova Déli, janeiro de 1996. In. Globalização (Duas Conferências), Idéias & Debates Instituto Teotônio Vilela, Brasília, 1997.

_____. O Impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades. Cidade do México, 20 de fevereiro de 1996. In. Globalização (Duas Conferências), Idéias & Debates, Instituto Teotônio Vilela, Brasília, 1997.

CARDOSO, Regina Luna Santos. A Política Industrial no Governo Collor, 1990-1992. Documento de Trabalho nº 2, Centro de Estudos Estratégicos - CEE (Órgão da Secretaria de Assuntos Estratégicos), abril, 1995.

CARR, Edward Hallett. Vinte Anos de Crise 1919-1939. Brasília, Editora UnB, 1981.

CAMARA, Irene Pessoa de Lima. Em Nome da Democracia: a OEA e a Crise Haitiana 1991-1994. Brasília: Instituto Rio Branco: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

CAMARGO, Sonia de. Economia na Ordem Mundial Contemporânea. Contexto Internacional vol. 19, nº 1, janeiro/junho, 1997.

- CANÍSIO, Márcia Jabor. A Dupla Dialética das Relações Internacionais: Elementos para a Elaboração de Uma Visão do Sul. Revista Brasileira de Política Internacional, nº 39 (2), pp. 74-96, 1996.
- CASTRO, Maria Silvia Portela de. A Estratégia da Ação Sindical no Mercosul. Revista Brasileira de Política Internacional, nº 39 (2), pp 51-73, 1993.
- CERVO, Amado Luiz (org). O Desafio Internacional. Brasília, Editora UnB, 1994.
- _____. Diplomacia Presidencial Cultiva Parcerias Estratégicas, in Carta Internacional, nº 35, FUNAG e Núcleo de Política Internacional/USP, janeiro, 1996.
- _____. Eixos Conceituais da Política Exterior do Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 41, Especial “40 Anos” - 1958-1998, Brasília, 1998.
- _____. A Contra-Revolução do Desenvolvimento. Carta Internacional. FUNAG e Núcleo de Política Internacional/USP, nº 71, janeiro de 1999, São Paulo.
- _____. Hesitações de uma política periférica. Network, v. 8, n. 2, abril/maio/junho, 1999.
- CHENAIS, François. A Mundialização do Capital, São Paulo, Editora Xamã, 1996.
- COELHO, Pedro Motta Pinto. Relações Brasil/Argentina e o Mercosul: uma Visão Geoeconômica da Integração. Política Externa, v. 7, n. 1, julho, 1998.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas Corrêa. O Brasil e o Mundo no Liminar do Novo Século: Diplomacia e Desenvolvimento. Revista Brasileira de Política Internacional, 42 (1), pp. 5-29, 1999.
- COSTA, Thomás Guedes. Falta Atenção aos Temas de Segurança Internacional. Carta Internacional, nº 59, FUNAG e Núcleo de Política Internacional/USP, janeiro, 1998.
- DAIN, Sulamis. O Real e a Política. In: O Brasil do Real, Rio de Janeiro, 1997.

- DAUSTER, Jório. O Brasil no Contexto do Acordo UE-Mercosul. Debates. Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, nº 13, 1997.
- DOUGHERTY, James E. & PFALTZGRAFF, Robert L. Teorias en Pugna en las Relations Internationales. Grupo Editor Latino Americano, 1993.
- DUPAS, Gilberto. Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- _____. Ética e Poder na Sociedade de Informação. São Paulo: Editora Unesp, 2000.
- ESCUDE, Carlos. Política Exterior Argentina: As exigências da Coerência. Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 53, outubro/dezembro, 1997.
- FIORI, José Luís. O Brasil e Índia no Cenário Internacional dos Próximos Anos. Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 47, abril/junho, 1996.
- FONSECA Jr., Gelson. Aspectos da Teoria de Relações Internacionais: Notas Didáticas. Política Externa, vol. 3, nº 3, dezembro, 1994.
- _____. O Sistema Internacional Durante a Guerra Fria. Revista USP, São Paulo (26): pp. 128-137, junho/agosto, 1995.
- _____. A Legitimidade e Outras e Questões Internacionais. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1998.
- _____. Anotações Sobre as Condições do Sistema Internacional no Limiar do Século XXI: A Distribuição dos Pólos de Poder e a Inserção Internacional do Brasil. Política Externa, vol 7, nº 4, março, 1999.
- FONSECA, Gelson e LEÃO, Valdemar Carneiro (org.). Temas de Política Externa Brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Editora Ática, 1989.
- FONSECA, Gerson e CASTRO, Sérgio Nabuco de (org.). Temas de Política Externa II. Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

- _____. Temas de Política Externa Brasileira II, vol. 2. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- FRANCO, Gustavo H. B. A Superação do Inflacionismo. Idéias & Debates nº 4, Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1997.
- FROTA, Maria Stela Pompeu Brasil. Proteção de Patentes da Produtos Farmacêuticos: o Caso Brasileiro. Coleção Relações Internacionais, IPRI, Brasília, 1993.
- FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. Política Externa. Democracia. Desenvolvimento. Gestão do Ministro CELSO AMORIM no Itamaraty, agosto de 1993 a dezembro de 1994, Brasília, 1995.
- FURTADO, Celso. O Capitalismo Global. Editora Paz e Terra, 1998.
- FUSER, Igor. Rumo ao Primeiro Mundo, de Pés Descalços. Carta Internacional, nº 35, FUNAG e Núcleo de Política Internacional/USP, janeiro, 1996.
- GALVÃO, Marcos B. A. Globalização: Arautos, Céticos e Críticos (Primeira Parte). Política Externa, vol. 6 nº 4, março, 1998.
- _____. Globalização: Arautos, Céticos e Críticos (Segunda Parte). Política Externa, vol. 7 nº 1, junho, 1998.
- GARCIA, Eugênio Vargas. Questões Estratégicas e de Segurança Internacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança. Revista Brasileira de Política Internacional. Edição Especial 40 anos: 1958 - 1998, ano 41, 1998.
- _____. Cronologia das Relações Internacionais. São Paulo: Editora Alfa-Ômega; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.
- GENOÍNO, José. Faltam Prioridade à Política Externa Brasileira. Carta Internacional, nº 59, FUNAG e Núcleo de Política Internacional/USP, janeiro, 1998.
- GENTILI, Plabo (org.). Globalização Excludente: Desigualdades, Exclusão e Democracia na Nova Ordem Mundial. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

- GILPIN, Robert. War and Change in World Politics, Cambridge University Press, 1981.
- GONÇALVES, Reinaldo (org.). A Nova Economia Internacional: Uma Perspectiva Brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1998.
- GONÇALVES, Reinaldo. O Brasil e o Comércio Internacional: Transformações e Perspectivas. São Paulo: Editora Contexto, 2000.
- GONÇALVES, Williams. O Brasil não se Adaptou à Realidade Internacional. Carta Internacional, nº 59, FUNAG e Núcleo de Política Internacional/USP, janeiro, 1998.
- GRABENDORFF, Wolf. As Relações União Européia-Mercosul. O Brasil, A União Européia e as Relações Internacionais. Debates. Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, Debates, nº 13, 1997.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Aspectos Econômicos do Mercosul. Revista Brasileira de Política Internacional, nº 39 (1) pp. 19-47, 1996.
- _____ (org.). Desafios – Reino Unido e Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: Fundação Alexandre de Gusmão, 1999.
- HIRST, Monica. A Dimensão Política do Mercosul. Revista Brasileira de Política Internacional, nº 39 - abril, maio e junho, 1994.
- _____. Obstáculos ao Governo Regional no Hemisfério Ocidental: Velho Regionalismo na Nova Ordem Mundial. Política Externa, vol. 4, nº 2, setembro, 1995.
- HIRST, Mônica e PINHEIRO, Letícia. A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. Revista Brasileira de Política Internacional, 38 (1): pp. 5-23, 1995.
- HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. Globalização em Questão: a Economia Internacional e as Possibilidades de Governabilidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

- HOBBSBAWM, Eric.. A Era dos Extremos: o Breve Século XX – 1914-1991. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- HUNTINGTON, Samuel P. Choque das Civilizações. Política Externa, São Paulo, vol 2, número 4, março, 1994.
- KEOHANE, Robert O. After Hegemony. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- _____. Neorealism and its critics. New York: Columbia University Press, 1986.
- _____. International Institutions and State Power, United States of America, Westview Press, 1989.
- KEOHANE, Robert O; NEY, Joseph S. e HOFFMANN, Stanley. After the Cold War - International and State strategies in Europe, 1989 - 1991. Harvard University Press, 1993.
- KEOHANE, Robert O. and MILNER, Helen V., Internalization and Domestic, Cambridge University Press, Cambridge University, 1996.
- KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervining Variables. International Organization, 36, 2, Spring, 1982.
- LAFER, Celso. Paradoxos e Possibilidades. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982.
- _____. Perspectivas e Possibilidades da Inserção Internacional do Brasil. Política Externa. V. 1, n. 3, dezembro, 1992.
- _____. A Política Externa Brasileira no Governo Collor. Política Externa, n. 4, março, 1993.
- _____. Comércio Internacional, Multilateralismo e Regionalismo: Temas Emergentes e Novas Direções, Política Externa, vol 5, nº 3, dezembro, 1996.