

22. Souto Maior, Luiz A.P. "Relaciones políticas, culturales y tecnológicas del Brasil con América Latina y en particular con el Perú", conferência pronunciada no Centro de Altos Estudos Militares, Lima, junho de 1985.
23. Costa, Gino F., "Las relaciones económicas y diplomáticas del Brasil con sus vecinos de la cuenca amazónica, 1974-1985". CEPEI, Lima, 1987.
24. Azeredo da Silveira, Antonio Francisco, citado em Gino F. Costa, *op. cit.*, p. 15.
25. Costa, Gino F., *op. cit.*, p. 68.
26. Ricupero, Rubens. "Cooperação regional na Amazônia", conferência pronunciada no simpósio sobre "Valores e rumos do mundo ocidental", Câmara dos Deputados, Brasília, 12 a 27 de outubro de 1977.
27. Para uma comparação entre o anteprojeto brasileiro, o T.C.A. e o Tratado da Bacia do Prata, v. Greño Velasco, José Enrique, "Pacto Amazónico y Tratado de la Cuenca del Plata: analogias y diferencias", *Revista de Política Internacional*, nº 165, Madrid, 1979.
28. V. art. VIII do anteprojeto brasileiro em Benchimol, Samuel, *O Pacto Amazónico e a Amazônia brasileira*.
29. V., p.ex., conferências pronunciadas por Marcelo Damy de Souza Santos e por Hervasio Guimarães de Carvalho sobre "A energia nuclear e a ordem mundial", no seminário sobre "valores e rumos do mundo ocidental", Brasília, 1977.
30. "O programa nuclear brasileiro", Brasília, 1977, p. 10.
31. Palma, Hugo, *América Latina: limitación de armamentos y desarme en la región*, CEPEI, Lima, 1986, p. 62.
32. Gil, Federico G., "The Kennedy-Johnson years" in *United States policy in Latin America*, editado por John D. Martz, University of Nebraska Press, 1988. p. 3
33. Araujo Castro, J.A. de, "Congelamento do poder mundial", exposição aos estagiários do Curso Superior de Guerra, da ESG, Washington, 11 de junho de 1971.
34. Francis, Michael J., "The Kissinger years" in *United States policy in Latin America*, editado por John D. Martz, University of Nebraska Press, 1988. p.34.
35. Citado em Pastor, Robert A., "The Carter administration", in *United States policy in Latin America*, editado por John D. Martz, University of Nebraska Press, 1988. p. 63.

aula 10

## A política externa de José Sarney

Luis Felipe de Seixas Corrêa

### Introdução

Ao se iniciar a segunda metade dos anos oitenta, o Brasil se transformava, mediante a superação dos entraves oriundos da lenta dissolução do regime militar instalado em 1964. O mundo, por sua vez, mudava velozmente de face, à luz das transformações que se delineavam na URSS com a "glasnot" e a "perestroika" e que conduziram ao desmantelamento do socialismo real na Europa.

O governo do presidente José Sarney, nascido inesperadamente em março de 1985, defrontou-se com processos simultâneos de mudança e transformação nos planos interno e externo. Coube-lhe orientar a transição política, conduzir o turbulento período da Assembléia Nacional Constituinte e assegurar a limpidez democrática das eleições presidenciais de 1989. Coube-lhe, ao mesmo tempo, viabilizar, num contexto externo em acelerada transformação, a reincorporação plena do Brasil aos foros internacionais como Estado de Direito, capaz de diálogo e concertação com todos os países do mundo, sem inibições ou exclusões.

Um Brasil em busca do reencontro com sua identidade democrática; um mundo de meios-tons e incertezas, em que coexistiam, às vezes de maneira instável, elementos da ordem que findava e matizes da que buscava substituí-la; um quadro de crise econômica interna gerada pelo esgotamento de um modelo de crescimento estatizante e predicado na substituição de importações; um mundo em crise de crescimento, enredado nas contradições entre o liberal-capitalismo, o social-protecionismo europeu e a agonia do Marxismo; a América Latina sob o efeito perverso da chamada "década perdida", tendo de administrar penosos processos de transição democrática em meio a carências e dificuldades econômicas de todo tipo e incapaz de conceber e executar uma política consistente com relação ao problema que simbolizava a convergência de todas as suas linhas de crise: a dívida externa. Estas foram algumas das principais variáveis com que teve de lidar o governo Sarney para assegurar o seu objetivo político-estratégico de conciliar transformação e estabilidade.

Colocar sob a perspectiva da História Diplomática do Brasil a política externa do período Sarney traz naturalmente implícito o risco da análise feita sem o devido distanciamento. Três anos depois do fim do seu mandato, muitas das iniciativas diplomáticas lançadas ou continuadas naquele período de cinco intensos anos de vida política brasileira ainda estão sob a prova da História, produzindo resultados, sendo aprofundadas e/ou matizadas à luz da evolução das circunstâncias do Brasil e do mun-

do.

Embora arriscada, a tarefa é atraente e relevante, pois pode conduzir a uma compreensão mais adequada, não apenas do curso da política externa brasileira, como também de alguns de seus aspectos mais significativos.

Para situar adequadamente o período Sarney no fluxo da política exterior desenvolvida pelo Brasil, convém inicialmente resenhar as tendências que a haviam imediatamente antecedido.

Tomando-se, para fins de análise, o ano de 1964 como ponto de partida, verifica-se que o relacionamento externo do Brasil passou por oscilações sucessivas. Definidas inicialmente à luz do que era então percebido com o valor estratégico do país na guerra fria, essas oscilações não deixariam de refletir as vicissitudes do quadro político-institucional do regime militar, girando prioritariamente em torno do eixo representado pela relação com os EUA.

Instalado no poder após uma ruptura da ordem constitucional, que havia sido influenciada em boa medida pela conjuntura internacional de confrontação ideológica, o governo Castello Branco buscou alinhar-se à liderança norte-americana, na expectativa de valorizar o papel estratégico do Brasil e desenvolver uma parceria privilegiada com os EUA, de maneira a viabilizar o projeto de desenvolvimento do país.

Com Costa e Silva, assumiu o poder no Brasil um grupo militar mais identificado com causas nacionalistas que, sem rejeitar a aliança com os EUA, buscou matizá-la mediante atitudes de independência, sobretudo no terreno nuclear. O Brasil recusou-se a assinar o TNP e ensaiou os primeiros passos de um entendimento com a Alemanha, que iria frutificar mais adiante na administração Geisel.

Sob o presidente Médici, desenvolveu-se uma política até certo ponto ambígua. Internamente, o regime se endureceu nas lutas contra a resistência armada, geralmente ações e reações que colocariam o Brasil sob o escrutínio rigoroso e desfavorável das organizações internacionais de Direitos Humanos. Externamente, ao mesmo tempo em que se mantinham as posições nacionalistas em matéria nuclear (tudo o que fosse ligado à segurança nacional era objeto de tratamento dogmático), buscava-se ainda privilegiar a aliança com os EUA. A euforia provocada pelo "milagre" e a convicção em círculos dirigentes de que o Brasil era uma "ilha de tranquilidade e prosperidade num mundo conturbado", para usar as expressões da época, insensibilizavam as lideranças políticas nacionais para o grande isolamento que então caracterizava a postura internacional do Brasil. Votando sistematicamente com Portugal (contra a independência dos países lusófonos da África), com Israel e com a África do Sul, o Brasil via seriamente ameaçado o patrimônio diplomático que havia acumulado ao longo dos anos e se expunha a continuados revezes internacionais na sua controvérsia com a Argentina a propósito de Itaipu.

A presidência Geisel operou significativos ajustes nesse quadro, ditados inicialmente pela necessidade de recuperar a relação com o mundo árabe, em função da crise do petróleo que ameaçava a continuidade do crescimento do país. A chamada diplomacia do "pragmatismo responsável" materializou-se em várias iniciativas destinadas igualmente a recuperar a presença do Brasil na África (reconhecimento imediato do regime do MPLA em Angola) e na Ásia (reconhecimento da China e

cessação das relações com Taiwan). O pêndulo voltou a se inclinar pelo distanciamento com relação aos EUA, na medida em que tais linhas de ação eram complementadas por uma vigorosa política de independência nuclear sustentada pelo acordo com a Alemanha. Nesse período, devido à persistência de visões nacionalistas distorcidas no meio militar e a certas idiossincrasias pessoais da cúpula do Itamaraty<sup>1</sup>, a controvérsia com a Argentina chegaria ao seu ponto mais crítico, determinando um esfriamento absoluto nas relações bilaterais e uma situação de permanente confrontação em foros multilaterais, onde o Brasil era sistematicamente derrotado por suas posições maximalistas em matéria de aproveitamento de recursos naturais compartilhados. Com o advento do governo Carter nos EUA, o Brasil passou, ademais, a ser objeto de fortes pressões, tanto por suas políticas em matéria nuclear, quanto pela persistência de violações aos Direitos Humanos<sup>2</sup>.

Sob a presidência Figueiredo, produziu-se a evolução do regime militar em direção a uma transição negociada, precedida pelo desmantelamento dos aparatos mais diretamente responsáveis pelas transgressões de direitos humanos. Seguiram-se as linhas gerais observadas no período Geisel, com exceção da política referente à Argentina. Mediante uma negociação objetiva das cotas de Itaipu e da projetada represa de Corpus, lançaram-se as bases para a retomada da cooperação bilateral. Ao final do período Figueiredo, começaria a cobrar maior importância internacional outro tema que deixaria o Brasil em posição desconfortável no mundo: o meio-ambiente. Nessa matéria, tal como no tocante à energia nuclear e à proteção de direitos humanos, prevaleciam visões de origem militar, baseadas em concepções ultra-nacionalistas, que impediam a plena participação do Brasil nos processos já então perceptíveis de transformação da agenda internacional. O perfil discreto que o Brasil adotara nas Nações Unidas e nas relações com os demais países em desenvolvimento, evitando inclusive, por 18 anos seguidos, candidatar-se ao Conselho de Segurança<sup>3</sup>, refletia o zelo com que o país se protegia atrás do escudo conceitual da soberania e da não-ingerência para circundar temas como os direitos humanos, meio-ambiente e energia nuclear.

A preminência dessas questões crescera na década de 80 na mesma proporção em que os países em desenvolvimento foram perdendo o controle da agenda internacional e viram temas como a nova ordem econômica internacional, o novo direito do mar, as teses da UNCTAD, o desenvolvimento econômico, enfim, cederem lugar a uma crescente mobilização dos países desenvolvidos em torno de questões que inverteriam o ônus da acusação em direção do Sul: narcotráfico, degradação ambiental, direitos humanos, imigração ilegal, conflitos regionais, democratização. Ao mesmo tempo, no plano econômico, a preeminência das teorias praticadas sob o arco conceitual do "reaganismo" e do "thatcherismo" acentuavam a marginalização do chamado III Mundo e determinavam, no caso do Brasil, uma reedição das tendências ao isolamento observadas no período Médici.

Este era, em linhas gerais, o quadro com que se defrontou a administração Sarney ao assumir o poder.

Impunha-se retificar algumas linhas da política praticada sob a preeminência das visões de inspiração militar, valorizando-se simultaneamente o elemento positivo representado pela recuperação democrática do país. Não era possível, porém, da-

dos os constrangimentos da transição política, romper drasticamente com o passado. Tornava-se necessário conduzir as correções de rumo com uma mescla adequada de ousadia e equilíbrio, bem à feição das inclinações pessoais do presidente Sarney.

A personalidade e a formação do presidente da República são, na verdade, cruciais para explicar ou entender o que se passou em matéria de política externa no período Sarney.

Seria difícil resumir em breves linhas uma personalidade rica e complexa como a do presidente José Sarney. Uma de suas características, no entanto, sobressai com total clareza e adquire relevância para a compreensão de sua política exterior: o equilíbrio de seu temperamento, de suas atitudes, de sua formação intelectual e moral. Desse equilíbrio derivou a solidez com que enfrentou o inesperado e se houve diante dos desafios cotidianos impostos pelo exercício da presidência. Esse também o fator que o habilitou a enfrentar e administrar pressões sem rupturas ou rompantes, e a exercer a autoridade que conquistou para a sua pessoa e para a instituição presidencial.

No equilíbrio de sua formação intelectual, encontra-se a explicação para a capacidade que o presidente Sarney revelou de assimilar a essência das questões com que tinha de se defrontar e sua rapidez em apreender as complexas interações entre os problemas. Homem de feição essencialmente humanista, conhecedor da História de seu país e do mundo, o presidente Sarney mostrou-se no exercício da Presidência amplamente capaz de conciliar as suas raízes maranhenses com uma intuição profunda do Brasil em todos os seus matizes e com um notável "sentimento do mundo", para usar a expressão que deu título ao seu primeiro discurso na Assembléia Geral da ONU, em 1985.

Sua dupla "facies" de intelectual e político, dicotomia que utilizava para se auto-definir no exercício de presidência, constituía outra dimensão de seu equilíbrio. O intelectual, responsável por seu lado inquieto, sonhador, aberto, reflexivo, ponderado e questionador, em busca permanente do impossível. O político, seguro de suas limitações, consciente das razões do outro, transigente, transitivo, negociador, atraído pelo Poder, mas habituado a identificar e conformar-se com os limites do possível.

Ao chegar à presidência, José Sarney havia exercitado o seu equilíbrio pelos caminhos da literatura, da poesia, do ensaio e da política. Sempre profundamente sintonizado com o mundo. Os arquivos do Senado contém diversas intervenções suas sobre questões internacionais, que eram frequentemente recuperadas como pontos de referência a que o presidente costumava acudir para situar e amparar a sua reflexão sobre o problema que enfrentava. Integrara diversas delegações do Brasil a reuniões internacionais e realizara inúmeras missões no exterior como deputado, governador e senador. Adquirira nesse processo a experiência de que se valeria tanto para formular a política exterior do seu governo, como para executá-la, no exercício permanente da chamada "diplomacia presidencial", que soube conduzir, abrindo ao Brasil acesso e participação em círculos anteriormente fechados em virtude das inibições de seus antecessores.

Como observou o Professor Celso Lafer, em trabalho publicado na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, "o Brasil, graças ao profissionalismo dos seus quadros diplomáticos, sempre teve estilo, mas nesse capítulo a Nova República abriu a possibi-

lidade de uma diplomacia presidencial em moldes que não estavam ao alcance do regime militar". A democracia, prosseguia o professor Celso Lafer, "vem permitindo ao país colocar, pela voz e pela presença de seu presidente, em nova dimensão e com mais força de atração os interesses nacionais nas mais altas instâncias da discussão bilateral e também nos foros multilaterais"<sup>4</sup>.

Sarney sempre demonstrou perfeita consciência das íntimas vinculações entre as vertentes interna e externa da crise brasileira. Mais do que a grande maioria de seus antecessores, compreendia o fenômeno internacional em todas as suas dimensões revelando-se capaz de estabelecer as inter-relações entre a fenomenologia interna e externa e de discernir linhas de ação complementares num e noutro plano.

Era perceptível o gosto com que o presidente se ocupava das questões diplomáticas, acompanhando e orientando pessoalmente o trabalho do Itamaraty. Sarney foi, de resto, o primeiro presidente do Brasil a instituir uma Assessoria Pessoal e direta para questões internacionais. Por sua vez, os Ministros das Relações Exteriores que ocuparam a Pasta durante o seu mandato, Olavo Setúbal e Roberto de Abreu Sodré, sempre mantiveram com o presidente relações privilegiadas. Outra não foi também a natureza do relacionamento do presidente com a "máquina" do Itamaraty, a chamada "Casa", que sempre prestigiou e na qual invariavelmente buscou conselho.

Da interação que se criou entre um conjunto de circunstâncias internas e externas particularmente desafiadoras e a visão e a orientação pessoal do presidente resultaram linhas de ação e um estilo diplomáticos próprios do período Sarney. Sem a preocupação de ser exaustivo, o presente trabalho procurará caracterizar essas singularidades do período e contribuir para um exame objetivo daquilo que foi, sem dúvida, uma área de êxito da administração Sarney<sup>5</sup>.

#### As circunstâncias internas

O governo Sarney iniciou-se em 15 de março de 1985 em meio a expectativas sociais e políticas potencializadas pela recuperação das franquias democráticas. Nasceu igualmente sob o foco de renovadas expectativas no plano internacional. A tendência iniciada anos antes com a redemocratização do Peru, do Equador e da Argentina havia alcançado finalmente a maior porção da América Latina, em termos tanto de área geográfica quanto de população e de produto interno.

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

A chamada Nova República, designação que o presidente Sarney herdara

dos planos de governo elaborados pela equipe de Tancredo Neves, buscava inicialmente enfatizar a sua própria legitimidade posta em questão pela morte prematura do presidente-Eleito. Iniciada com os grandes movimentos de descontentamento popular que culminaram com a campanha pelas "Diretas Já", a transição democrática brasileira seria a transição possível, o ponto onde seria factível reunir um mínimo de consenso operacional entre os agentes políticos, econômicos e sociais brasileiros, cujo único interesse comum, na realidade, parecia ser simplesmente o de evitar uma nova ruptura.

Ainda que limitado, o pacto político pela estabilidade (ou pela "não ruptura") tornou possível canalizar e conter pela via política o conflito social e ideológico que se fazia patente na mobilização popular e no esgotamento do modelo econômico. Criaram-se algumas áreas de consenso mínimo, que permitiram importantes avanços político-institucionais e que se refletiram também na área externa: a remoção do então chamado "entulho autoritário", a liberdade completa de opinião, de associação e de imprensa; a proteção dos direitos humanos; o pluralismo político-partidário, as eleições diretas em todos os níveis; uma Constituição livremente pactada; uma alteração nos rumos da política econômica e no tratamento da questão da dívida externa; e a necessidade de maior grau de integração política e econômica com a América Latina, especialmente com o Cone Sul.

Corolário do pacto político da transição foi a composição do governo e de sua base partidária no Congresso. Como se tratasse de uma coalizão informal, um amplo espectro político estaria ali representado, às vezes independentemente da divisão partidária. Essa característica da transição, que naturalmente evoluiu nos cinco anos do mandato do presidente Sarney, tornou o governo especialmente permeável às demandas e interesses do Congresso e das forças políticas. Diversos canais foram abertos com os mais diferentes setores do espectro político, como forma de reforçar a base político-partidária já patente na composição do Gabinete e nos escalões superiores da Administração Federal direta e indireta.

A chamada Nova República teria dois grandes movimentos de consolidação da sua legitimidade. O primeiro, de natureza política, foi materializado pela profunda reforma legislativa, que se tornaria irreversível com a emenda constitucional que convocou a Assembléia Constituinte eleita em novembro de 1986. No bojo dessa reforma política, que homologou na esfera jurídico-política a democracia reconquistada, todos os partidos políticos obtiveram o seu registro, revogou-se a censura, adotaram-se as eleições diretas em todos os níveis e em todos os âmbitos, e removeram-se alguns resquícios do corporativismo que marcava o papel do Estado nas relações trabalhistas. Esse movimento político de consolidação da transição duraria praticamente todo o mandato Sarney e culminaria, por sua vez, com a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988, com as eleições presidenciais de 1989 e com a transmissão do cargo em março de 1990.

O segundo movimento seria constituído pelos grandes esforços de ajuste, o primeiro dos quais, o Plano Cruzado, de natureza heterodoxa, teve um impacto internacional significativo, abrindo o caminho para um período em que se chegou a pensar em uma alteração qualitativa dos termos do relacionamento econômico-financeiro entre países credores e o maior devedor entre os países em desenvolvimento. O impacto do

Plano foi tal que, por primeira vez desde 1961, um presidente brasileiro seria convidado a escrever um artigo-testemunho na revista *Foreign Affairs*, apresentando as linhas gerais do Plano e suas relações com a inserção internacional do Brasil<sup>6</sup>.

O Plano Cruzado não trouxe, na sua primeira etapa, uma alteração na política do Brasil em relação à dívida externa. Isto só ocorreria mais adiante com a decretação da moratória de fevereiro de 1987, que seria, na realidade, mais um constrangimento, do que uma decisão de política econômica. O Plano Cruzado, no entanto, evidenciou a necessidade de ajustes de estrutura na economia brasileira, pondo em relevo as dificuldades de fazê-los em meio a um quadro político complexo e difuso e na ausência de um mínimo de entendimento entre governo, agentes econômicos e forças sociais. Os mesmos constrangimentos marcariam os demais esforços de estabilização da economia, sempre arrojados, se se considera a magnitude dos desafios, mas sempre insuficientes para gerar consensos duradouros.

O governo Sarney se moveria, portanto, entre duas linhas-mestras: de um lado, a reforma política, em um esforço inédito e extremamente complexo de construir e fazer funcionar uma estrutura política e uma ordem jurídica sem precedentes no país, se se considera que a democracia de 1985 se propunha a organizar uma sociedade radicalmente diversa daquela existente antes da ruptura institucional de 1964; de outro, o ajuste econômico, com momentos de audácia e heterodoxia, mas no geral condicionado pelos limites da transação possível entre os agentes econômicos e sociais, não obstante o esgotamento do modelo econômico e os constrangimentos da inserção internacional do país.

Essas duas linhas-mestras condicionariam, por sua vez, a reinserção do Brasil no cenário internacional e, mais especificamente, as relações do país com seus principais parceiros. A democracia, ao dar uma identidade nova ao país, tornou-o mais permeável às pressões e contrapressões internas e internacionais desencadeadas no período. E o imperativo da reforma econômica determinou a busca de parcerias multilaterais e bilaterais que conduzissem a mecanismos de inserção e cooperação capazes de dar vazão ao esgotamento do modelo de substituição de importações, à perda de competitividade e aos riscos de marginalização do país diante das novas tendências da economia mundial.

#### **As circunstâncias externas**

No plano externo, o período Sarney desenvolveu-se sob a influência de um conjunto de linhas de transformação, tanto no contexto regional, quanto no que se refere à macro-estrutura internacional.

Na América Latina, o período de 1985 a 1990 foi o da consolidação da redemocratização. Pela primeira vez na história, a América Latina (à exceção de Cuba) falava a linguagem comum da democracia representativa. Era natural que, com a eliminação das práticas autoritárias, aumentasse a pressão social em torno de demandas acentuadas pela persistência de um quadro generalizado de crise. Para os países latino-americanos, a vigência da democracia permitiu um grau de coordenação e concertação nunca antes observado na história do Continente, abrindo caminho para processos inéditos.

ditos de associação e integração, como no caso do Brasil e da Argentina. A democracia acabaria tornando-se um dado da realidade político-institucional do Continente, que se sobrepuja a uma realidade econômica e social diversificada e, como se veria mais tarde, a graus bastante distintos de estabilidade política e institucional.

A segunda grande linha que marcou a evolução regional no período foi a culminação do que se convencionou chamar "a década perdida" da América Latina, expressão que caracteriza de forma algo simplificada, mas não por isso menos verdadeira, os percalces econômicos e sociais sofridos de forma diversa por praticamente todos os países da região: involução dos indicadores sociais, queda no produto bruto, envelhecimento do parque industrial, desinvestimento, inflação, altas taxas de juros, fuga de capitais, pressão da dívida externa, perda de mercados, etc.

O Brasil logrou alcançar no período uma posição singular. Durante os anos 80, apesar das dificuldades econômicas e sociais, e da própria instabilidade provocada por sucessivos ensaios de política econômica, foi o único país latino-americano a apresentar taxas reais de crescimento do produto, contribuindo de forma solitária para que o produto da América Latina como um todo não apresentasse índices demasiadamente negativos.

Mas, apesar disso, o Brasil sofreu os efeitos perniciosos da chamada "década perdida". Ademais de efetivas perdas internas em termos de indicadores sociais, desinvestimento e inflação, o Brasil perdeu também nas relações com seus parceiros, afetados por agudas crises. De principal parceiro comercial do Brasil em 1980 e 1981, quando ultrapassou em valor global o intercâmbio do Brasil com os próprios EUA, a América Latina da "década perdida" passaria a ocupar lugar de menor realce no comércio exterior brasileiro.

Essa duas vertentes do quadro regional, "democratização" e "crise econômica", coincidiriam, no plano internacional, com os primeiros sinais de mudança no relacionamento entre as duas superpotências, com consequências importantes para a inserção internacional de países como o Brasil, cuja dinâmica externa era especialmente sensível aos incentivos positivos e negativos gerados pela disputa estratégica entre os dois blocos de poder.

A nova relação entre os EUA e a URSS, que, anos antes, o presidente Reagan qualificara de "Império do Mal", evoluiria rapidamente. O esgotamento econômico da União Soviética e a conseguinte crise do sistema se precipitariam com a desagregação do bloco soviético da periferia para o interior, a partir da Europa Central e do Leste, até alcançar as Repúblicas do Báltico, as demais nacionalidades e o próprio domínio do Partido Comunista.

A Administração Sarney no Brasil coincidiria com boa parte dessa notável, e até certo ponto inesperada, mudança histórica que poria fim à ordem mundial estabelecida ao término da II Guerra.

Mas não seria apenas no campo político-estratégico que se verificariam mudanças fundamentais. No campo econômico, a segunda metade dos anos 80 assistiria à aceleração de uma tendência que já se verificava desde o final dos anos 50: a formação dos chamados mega-blocos econômico-comerciais, com a polarização da economia desenvolvida entre a América do Norte, a CEE, e o Japão, e o assoberbante

crescimento da disjuntiva entre poder estratégico e poder econômico.

Se, durante os anos 50, 60 e mesmo 70 a designação "superpotência" referia-se ao mesmo tempo a capacidade militar e capacidade econômica e tecnológica, nos anos 80 essa percepção se alteraria, com profundas implicações. A URSS veria sua economia quebrar-se sob o peso da competição estratégica acelerada pelas políticas reaganianas, enquanto os EUA, que nos anos 70 haviam assistido ao início da crise da indústria automobilística, símbolo de seu poderio industrial, passariam a enfrentar em todo o mundo e em seu próprio mercado o peso da competição tecnológica que lhe moviam japoneses, alemães e países de industrialização mais ou menos recente.

O mundo dos anos 80 começava, pois, a deixar claro que as disputas de poder estavam cedendo rapidamente lugar a outro gênero de competição entre as nações - a competição econômico-comercial e tecnológica. Com o avanço progressivo dos entendimentos em torno de um desarmamento efetivo na Europa, o mundo passaria a ser dominado não mais apenas por quem detivesse o poder militar, mas por quem tivesse melhores condições de competitividade. E o grande tema dos anos 80, ao lado dos acontecimentos que levariam ao final da Guerra Fria, seria precisamente a negociação da Rodada Uruguai do GATT. A confrontação estratégico-ideológica da Guerra Fria seguia-se a abertura de um processo ainda não resolvido de natureza econômico-comercial no interior do mundo desenvolvido mas com consequências globais.

Os EUA reagiriam de forma peculiar à consciência do descompasso que ficava evidente entre a economia norte-americana e a de seus competidores. Com a "reaganomics", o país abriu-se comercialmente, criando paralelamente uma complexa legislação comercial destinada a penalizar supostos desvios no princípio da reciprocidade nos fluxos comerciais. Uma série de retaliações comerciais foi desfechada. Abriam-se contenciosos comerciais dos EUA com vários de seus parceiros. Países europeus, o Japão e demais NIC's asiáticos e o próprio Brasil, beneficiavam-se por seu lado da abertura comercial norte-americana e da perda de competitividade da indústria norte-americana, fazendo dos EUA o principal mercado para seus produtos de exportação, em um mundo em que os países em desenvolvimento haviam diminuído intensamente sua participação nas correntes internacionais de comércio e em que a Europa acentuava suas tendências protecionistas, especialmente dentro da CEE e entre esta e os países vinculados pelos Acordos de Lomé. Por seu potencial de conflitos diplomáticos, a política comercial norte-americana constituiria uma dos principais fatores a balizar a segunda metade dos anos oitenta, gerando seguidas situações de conflito real ou potencial com o Brasil.

Outra grande linha de força sob a qual atuou a diplomacia do governo Sarney no plano internacional foi a culminação da mudança qualitativa na agenda multilateral.

A negativa do governo Reagan de assinar a Convenção da ONU sobre Direito do Mar, a retirada dos EUA e do Reino Unido da UNESCO, ao amparo de uma retórica de pesada crítica às maiorias "terceiro-mundistas" nos foros internacionais, viriam a desatar importantes transformações ao longo dos anos 80 no processo multilateral. Secundados pela Grã-Bretanha e pela República Federal da Alemanha, os EUA haviam iniciado no início dos 80 um trabalho de desmontagem do multilateralismo então prevalecente, o que coincidiu com uma sensível perda de impulso diplomático

dos países em desenvolvimento. Essa mudança qualitativa na agenda seria completada mais adiante pela ascensão de temas cuja manipulação colocaria precisamente os países em desenvolvimento na defensiva: direitos humanos, narcotráfico, não-proliferação, meio ambiente, imigração, terrorismo, crises regionais, democracia. Estes temas passaram a ocupar crescentemente a opinião pública mundial. Ao refletir preocupações formalmente legítimas, captaram grande parte do interesse dos foros multilaterais, em detrimento dos tópicos de caráter reivindicatório que haviam conformado a agenda dos anos 60 e 70. O impacto direto que esses temas tinham na opinião pública de países desenvolvidos e em desenvolvimento, em contraste com o caráter geralmente abstrato dos temas do reivindicacionismo dos anos 60 e 70, contribuía ademais para transformar qualitativamente a agenda internacional.

A conjunção de todos esses fatores, que vinham interagir com as mudanças internas em curso no país, constituiu o cenário no qual viria a operar a diplomacia do presidente Sarney. Foi essencialmente uma época de constrangimentos, de restrições, de espaços que se fechavam, quer pela crise e desmobilização do mundo em desenvolvimento, quer pela progressiva ascensão dos países desenvolvidos e dos interesses do Norte em geral sobre a agenda internacional. Enquanto o mundo em desenvolvimento se estancava e seus escassos progressos, como a redemocratização latino-americana, não alcançavam um impacto global decisivo, no Norte as transformações mobilizavam recursos e produziam resultados qualitativos concretos. A Europa do Leste passaria a concentrar a atenção mundial e a perfilar-se mais adiante como grande competidora por recursos financeiros, em oposição à América Latina. A China, que ia a caminho de uma profunda reforma econômica, e a própria URSS, cuja "perestroika" ainda trazia a expectativa de uma transformação controlada das estruturas produtivas soviéticas, sem afetar profundamente as estruturas políticas do país (o domínio do Partido Comunista e a plurinacionalidade, eram outros pólos de atenção obrigatória, em detrimento, mais uma vez, da América Latina.

Não era, portanto, um cenário especialmente favorável para o Brasil. Impunha-se um esforço de imaginação e operação que integrasse todas as variáveis interna e externas, delas extraindo as oportunidades abertas pelas transformações ocorridas no Brasil e no mundo, sem, no entanto caracterizar uma ruptura com o patrimônio diplomático consolidado pelo país.

Sob o signo do equilíbrio, a diplomacia do governo Sarney consolidaria, como se verá a seguir, algumas características fundamentais da política externa brasileira e da inserção do país no mundo, criando ao mesmo tempo as adaptações subsequentes, necessárias para que o país enfrentasse as grandes mudanças no final da década dos 80 e início dos 90.

O intelectual Sarney percebia claramente o que mudara no mundo e o que era preciso mudar no Brasil. O político Sarney, porém, era quem ditaria, os tempos e as gradações das mudanças.

### **As grandes linhas da política externa do governo Sarney: continuidade e inovação**

Os desafios que o presidente Sarney teve que enfrentar, tanto interna quanto externamente, tinham características sistêmicas. Tornava-se, portanto, imprescindível conceber e aplicar políticas que se dirigissem à totalidade das questões com que o país se defrontava em um e outro âmbito.

A Administração nascera em função de um processo de transformação política e institucional orientado para a recuperação das franquias democráticas no Brasil. Ao buscar projetar no mundo sua personalidade, era natural que o novo governo privilegiasse acima de tudo a sua essência democrática.

A redemocratização do país forneceria, assim, a linha inicial de atuação externa do governo. Tanto no seu discurso diplomático, quanto na aplicação de sua política regional e multilateral, o presidente utilizaria os valores da democracia para sustentar princípios e objetivos de ação. Por esta via, tornou-se possível superar a desconfiança dos anos de preeminência militar e, bem assim, desimpedir alguns canais de comunicação com o mundo desenvolvido.

A nova desenvoltura com que o Brasil passou a encarar problemas anteriormente embaraçosos permitiu, inclusive, aos agentes diplomáticos no exterior alterar o perfil discreto com que lidavam com a imprensa internacional, as organizações não-governamentais, os partidos e organizações políticas.

A área dos direitos humanos, na realidade, foi talvez a que primeiro assinou um curso novo para a diplomacia brasileira. Logo nos primeiros meses do governo civil, o Itamaraty, levando em conta a mudança significativa que ocorrera e o espaço político interno que se abria, influenciou decisivamente para que se alterasse o "status" do Brasil diante do Pacto de São José (a Convenção Interamericana de Direitos Humanos) e os Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas, aos quais o Brasil aderiu ainda em 1985. Completada com a adesão à Convenção contra a Tortura da ONU, também em 1985, essas iniciativas transformariam definitivamente a maneira de o Brasil se relacionar com o sistema internacional de proteção e promoção dos direitos humanos. Deixou-se de encarar os textos internacionais sobre a matéria como pretextos para intervenção indevida em assuntos de soberania absoluta do Estado para considerá-los como correta complementação dos esforços que passaram a ser cobrados do governo civil para melhorar o desempenho do país na proteção e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do cidadão.

Seriam necessários ainda mais cinco anos para que as adesões de 1985 fossem completadas pelo depósito dos instrumentos de ratificação de todos os pactos. É certo, porém, que tais adesões seriam o marco fundamental de um processo de mais ampla cooperação entre o Brasil e os organismos governamentais e não-governamentais internacionais, que hoje constitui um dos pilares da política brasileira na área de direitos humanos. O simples gesto de aderir aos pactos e ampliar por esse meio a estrutura jurídica interna de proteção dos direitos humanos não deixou de significar um importante passo no aperfeiçoamento de uma das formas de interação do país com o mundo, em área tornada especialmente sensível pela redemocratização e pela maior

transparência com que o Brasil passou a se apresentar ao escrutínio da opinião pública interna e internacional. Com as adesões de 1985, a diplomacia brasileira removeu uma importante hipoteca do passado, que ainda a distanciava, no plano político, não apenas do mundo desenvolvido, mas de boa parte dos próprios parceiros latino-americanos.

Este foi, portanto, um tema em que os impulsos de inovação prevaleceram claramente sobre os de continuidade.

A recuperação das franquias democráticas forneceu a base conceitual para a desmontagem com que o Brasil voltou a ocupar um espaço no quadro diplomático regional e internacional. Para tanto, tornava-se desde logo necessário liquidar uma das principais hipotecas remanescentes do período militar: a ausência de relações com Cuba.

Devido às sequelas do processo de luta armada ocorrido no Brasil nos anos 70, o relacionamento com Cuba havia-se tornado um tabu. Era preciso superá-lo, tanto por motivos de natureza interna, ligados à afirmação da preeminência civil na nova ordem política e institucional, quanto por razões de interesse externo, em função do objetivo logo traçado pela Administração Sarney de conferir prioridade ao relacionamento com a América Latina. Não seria possível ao Brasil pretender assumir o papel que lhe competia no cenário regional sem dispor de canais adequados de diálogo e cooperação com Cuba.

O reatamento com Cuba foi, assim, uma das questões inaugurais da diplomacia do governo Sarney. O processo de consultas internas iniciou-se em abril de 1985, em resposta aos anseios manifestados através do Congresso e por alguns setores do empresariado. O presidente Sarney, em sua primeira entrevista coletiva à imprensa, daria a chave conceitual que abriria caminho para a efetiva universalização da diplomacia brasileira: "O normal, nas relações internacionais, é os países manterem relações diplomáticas".

O reatamento formalizou-se em junho de 1986. Iniciou-se, então, um período de intenso relacionamento, com trocas de visitas de alto nível e a implantação de diversos programas de cooperação bilateral.

O presidente não chegaria a visitar Cuba, tal como insistentemente convidado. Nem propiciou a vinda ao Brasil de Fidel Castro, apesar das inúmeras insinuações que recebeu em tal sentido. Sua intuição política o aconselhou a evitar que o reatamento com Cuba se materializasse em situações que pudessem reabrir feridas não totalmente cicatrizadas ou gerar situações de constrangimento. Mas não se furtou a propor formalmente, na I reunião de presidentes do Grupo do Rio, em Acapulco, que Cuba voltasse ao seio do sistema interamericano, mediante a sua readmissão na OEA.

O caso de Cuba revelou, portanto, uma dose muito equilibrada de inovação e de continuidade, em que o instinto político do presidente foi fundamental para dar a medida exata da linha política adotada.

A recuperação do diálogo com Cuba foi também o elemento fundamental que permitiu ao Brasil inovar em matéria de política regional ao aceitar integrar, junto com Argentina, Uruguai e Peru o Grupo de Apoio a Contadora. Destinado a secundar os esforços dos 4 países de Contadora no processo de pacificação da América Central (México, Colômbia, Venezuela e Panamá), o Grupo de Apoio representaria o

envolvimento de quatro importantes diplomacias da América do Sul no estímulo e acompanhamento de soluções para os problemas que ameaçavam a paz e a segurança da região. O Brasil, embora lamentasse no plano da retórica o intervencionismo norte-americano, sempre se esquivara de um envolvimento na região sob a alegação de que não dispunha de elementos de informação e de persuasão adequados.

A decisão de participar no Grupo de Apoio a Contadora revelou-se acertada. Credenciou o Brasil para ações efetivas no plano regional e deu origem ao que viria a ser posteriormente conhecido como o "Grupo do Rio". Criou-se pela primeira vez na América Latina um canal autônomo de ação diplomática, habilitado a discutir e influenciar políticas sobre as principais questões regionais sem a participação ou a tutela dos EUA. O presidente Sarney participou das 3 primeiras reuniões da cúpula do Grupo do Rio (Acapulco, Punta del Este e Ica) revelando-se particularmente eficaz - por sua experiência parlamentar e pelo conhecimento dos assuntos - em orientar os debates e as conclusões do Grupo por caminhos coincidentes com os interesses do Brasil. O envolvimento diplomático iniciado com a participação no Grupo de Apoio a Contadora foi igualmente importante para a superação da imagem que se havia formado na região durante o período militar de que o Brasil não tinha interesse pela América Latina. Falsa ou verdadeira, esta imagem existia e tolhia o exercício pelo Brasil de suas responsabilidades na política regional. A fluência com que o Brasil passou a exercer um papel efetivo na política regional constituiu, assim, um claro elemento de inovação na condução da política externa do país.

Fugiria ao alcance do presente trabalho descrever ou comentar a dinâmica das relações do Brasil com cada um dos seus parceiros latino-americanos. Seja, porém, dito que com cada um deles procurou-se desenvolver - paralelamente ao processo multilateral regional - uma faixa de relações individualizadas. Com cada um dos interlocutores regionais, estabeleceu-se um programa de consultas e de cooperação que permitiu ao Brasil - não obstante as limitações impostas pela crise econômica e pelo estancamento do fluxo de financiamentos para projetos de infra-estrutura - assegurar uma presença diferenciada e uma relevância objetiva.

Para tanto, certamente pesou o fator da chamada "diplomacia presidencial". Ao final de seu mandato, o presidente Sarney orgulhava-se de ter visitado todos os países de América do Sul (além do México e Costa Rica), alguns mais de uma vez, tendo recebido em Brasília praticamente todos os seus colegas da região. Alterando a prática anterior, o presidente passou também a prestigiar pessoalmente a posse de diversos presidentes latino-americanos, estabelecendo com seus colegas uma relação de trabalho e de confiança fundamental para o êxito de seu projeto diplomático regional.

Na realidade, diga-se entre parênteses, muitas foram as ocasiões em que essa recuperada fluência diplomática do Brasil se revelou útil para os objetivos nacionais de política externa. Uma destas ocasiões pelo menos merece registro especial: a reunião dos presidentes dos Países Amazônicos em Manaus, em 1988, que foi fundamental para dar o respaldo diplomático de que o Brasil necessitava diante da campanha que se movia internacionalmente em torno da questão do meio-ambiente.

No capítulo das relações regionais, por seu caráter emblemático e inovador, merece um tratamento muito especial a política estabelecida pela Administração Sarney.

para as relações com a Argentina.

Talvez a principal e mais duradoura linha de política externa do governo Sarney tenha sido a reformulação do relacionamento do Brasil com a Argentina, mediante a superação de rivalidades e desconfianças que sobreviviam no passado e a concomitante implantação de um espaço preferencial de entendimento democrático e de integração econômica<sup>7</sup> que veio a desembocar no Mercosul.

As relações com a Argentina já haviam passado por um período de intensificação a partir da solução dada a compatibilização de Itaipu e Corpus, no governo Figueiredo e da qual foi até certo ponto o corolário apoio brasileiro à Argentina na questão das Ilhas Malvinas, de abril de 1982 em diante. Ao se inaugurar o governo Sarney, porém, os fatores de competição e rivalidade próprios de uma secular e complexa convivência sub-regional ainda se perfilavam junto aos crescentes fatores de associação.

A redemocratização brasileira foi decisiva para alterar de vez o padrão desse relacionamento. Ambos os governos, souberam ver no respectivo vizinho um fator adicional de apoio à sua própria estabilidade política e aos ensaios de transformação econômica que fizeram. O Tratado que estabeleceu em 1988 o Mercado Comum Brasil-Argentina (embrião do Tratado de Assunção que criou o Mercosul) culminou um longo processo construído com o empenho pessoal dos dois presidentes, e consubstanciado em uma sucessão de Protocolos de Cooperação iniciados em 1986<sup>8</sup>.

Sarney e Alfonsín tiveram o mérito de eliminar imediatamente os fatores de suspicácia recíproca que ainda minavam o relacionamento. O presidente argentino tomou a iniciativa de propor uma visita sua à usina de Itaipu, rompendo a desconfiança que por tantos anos abalava a relação bilateral. E ambos se comprometeram logo no início do processo a cooperar justamente na área em que as suspeitas recíprocas eram mais fortes: a área nuclear. Isto tornou possível evitar que o domínio do ciclo completo do combustível nuclear, logrado inicialmente pela Argentina e no ano seguinte pelo Brasil desse margem a percepções equivocadas de parte a parte. Ambos os países - a começar pela visita do presidente Sarney às instalações nucleares secretas argentinas de Pilcaneyeu - abriram reciprocamente os seus programas. Da desconfiança gerada pelo desconhecimento passou-se para a confiança baseada na cooperação. Esta foi, sem dúvida uma inovação corajosa e fundamental, que alterou de forma definitiva a inércia de um relacionamento desconfiado e fraquetemente antagônico entre as duas maiores potências da região.<sup>9</sup>

A partir da identificação desse interesse fundamental, foi possível acelerar o processo de integração Brasil-Argentina, ao qual se somariam já na administração seguinte, o Uruguai e o Paraguai. Esse processo, que daria uma nova face ao conjunto da integração latino-americana, consagrou quatro princípios fundamentais para o Continente:

- 1) o de que a integração, ademais da vontade política dos governos, depende essencialmente do interesse dos agentes econômicos;
- 2) o de que a integração deve partir necessariamente de correntes de comércio já existentes e com um certo grau de abrangência e complexidade;
- 3) o de que a integração deve ir além da liberalização comercial, para alcan-

çar a área da produção, de forma a gerar escala para as economias, atrair investimentos diretos e maximizar os recursos produtivos, em particular o desenvolvimento tecnológico; e, finalmente,

4) o de que a integração continental se fará a partir da escala sub-regional, como um somatório de iniciativas semelhantes à empreendida pelo Brasil e Argentina ao amparo, mas indo mais além, dos esquemas previstos na ALADI.

Esses princípios parecem presidir e determinar plenamente não apenas o processo de consolidação do Mercosul, mas outras iniciativas sub-regionais, constituindo uma espécie de prova básica para o êxito potencial de qualquer iniciativa de integração, seja pela fórmula de mercado comum, seja pela fórmula dos acordos de livre comércio.

O impacto do processo sobre a balança comercial não se fez esperar. Brasil e Argentina voltaram a ser parceiros de primeira importância recíproca, com um volume de comércio que alcançou os dois bilhões de dólares nos dois sentidos, e com uma crescente familiaridade dos consumidores de um mercado com os produtos oriundos do outro. A nova relação Brasil-Argentina determinada pelo dois governos civis ultrapassou, porém, a área comercial para alcançar plenamente a do entendimento político, que chegou a traduzir-se em um grau jamais alcançado de coordenação entre os dois países em múltiplas áreas.

As relações com os Estados Unidos fornecem outro campo fértil para a análise da diplomacia Sarney sob a partir da dialética continuidade/inovação.

O governo civil herdara um relacionamento Brasil-EUA cívico de questões conflitivas de natureza comercial e ameaçado pela questão da dívida externa.

O relacionamento comercial se complicaria pela decisão norte-americana de utilizar o Brasil como "show case" para a sua legislação comercial, valendo-se da prática brasileira em matéria de indústria farmacêutica (a inexistência de patentes para processos de produtos) e da lei de informática para abrir ações ao amparo da seção 301 da Lei de Comércio. Importantes rubricas da pauta de exportação de manufaturados do Brasil para os EUA, como calçados, produtos siderúrgicos e aviões, seriam objeto de ações "anti-dumping", ameaças de retaliação ou negociações com fortes pressões da parte norte-americana.

Uma série de condicionalidades de natureza macro-econômica, entre elas a abertura comercial, a diminuição do papel do Estado na economia, o controle do déficit público, que constituíam o pilar da política latino-americana da administração republicana, marcaria por outro lado o padrão geral do relacionamento político.

O governo brasileiro, até mesmo em função da vigência do sistema democrático e dos mecanismos decisórios próprios de uma democracia com uma avassaladora quantidade de pressões, reagiria de forma nem sempre satisfatória aos olhos do governo norte-americano, que exigia respostas prontas em matéria de proteção de patentes farmacêuticas, de alteração da lei de informática, de proteção intelectual, de abertura comercial, além de êxitos em matéria de estabilidade econômica. Construiu-se uma estratégia de resposta aos problemas na área comercial composta de três elementos básicos. Em primeiro lugar, o reconhecimento de que era necessário progredir em certas áreas, mas respeitando os tempos e o processo decisório próprios do regime demo-

crático. Não deixava de ser irônico que os EUA promovessem a democracia no Continente e exigem dos governos democráticos que se valessem de um processo decisório próprio dos regimes autoritários. Em segundo lugar, a decisão de buscar uma política deliberada de "encapsulamento" dos problemas comerciais, de forma a evitar que pudessem "contaminar" outras áreas do relacionamento. E, finalmente, a negociação, tanto no plano externo, ou seja, com os EUA, quanto interno, com os diversos setores interessados em cada uma das áreas problemáticas.

A decisão do presidente Sarney de ir aos EUA em setembro de 1986, quando o contencioso econômico-comercial parecia alcançar o ápice, respondeu a preocupações de duas ordens. A primeira, a de apresentar nos EUA o regime civil e a sua faceta econômica, o Plano Cruzado, que já começava a apresentar sinais de esgotamento, mas que permaneceria submetido às injunções político-eleitorais. A segunda, a de desobstruir os canais de comunicação direta com o governo norte-americano no mais alto nível. Tornaria-se importante persuadir o governo, o Congresso e a opinião pública americanos de que as relações globais entre o Brasil e os Estados Unidos eram politicamente muito mais relevantes do que qualquer problema setorial, e que não se deveria deixar que as questões específicas contaminassem o contexto mais amplo.

O presidente resumiria mais tarde, em um artigo para a "Harvard International Review", a sua concepção do que deveriam ser as relações Brasil-EUA, procurando colocá-las sob a ótica da maturidade e explicando que o contencioso bilateral era natural diante da alteração qualitativa da economia norte-americana não só nos EUA, mas em terceiros mercados, e que deveria ser tratada de forma igualmente madura, no contexto mais amplo do relacionamento entre os dois maiores países do hemisfério<sup>10</sup>.

Na prática, porém, o relacionamento teve momentos de aguda tensão. O Brasil foi incluído em listas de possíveis objetos de retaliação comercial sob a seção 301, tendo chegado a ser objeto de retaliação no caso dos produtos farmacêuticos. Quando se anunciou a moratória de fevereiro de 1987, por sua vez, a tensão chegou a níveis elevados. Teve também, por outro lado, momentos muito positivos, como quando os EUA apoiaram o Brasil em seu pleito junto ao Clube de Paris, em janeiro de 1987, ou quando se abstiveram de anunciar retaliações por causa da lei de informática, tornando possível que o processo negociador se desenvolvesse e dando ao governo brasileiro tempo para uma delicada negociação interna.

Em geral, a estratégia do "encapsulamento" se revelou operacional, seja porque de fato problemas específicos não chegaram a contaminar outras áreas do relacionamento global, seja porque favoreceu o início de processos negociadores, seja ainda, porque, em um relacionamento da complexidade e abrangência do norte-americano-brasileiro, é normal que existam diferendos. O Brasil viveu parte do período, mesmo com a estratégia do "encapsulamento", sob a espada de Dâmocles, da seção 301, cujo potencial de afetar adversamente as exportações brasileiras ficou patente com a simples verificação de que a inclusão do Brasil em uma lista de possíveis objetos de retaliação era suficiente para suspender encomendas e desviar compras de importadores norte-americanos. Mas os EUA consolidariam, no final da década de 80, a sua posição de primeiro parceiro econômico e primeiro mercado do Brasil, que haviam chegado a perder para o conjunto da América Latina no final dos anos 70 e início dos

anos 80.

Ao final do período Sarney, embora ainda permanecesse parte substancial do contencioso, que alcançava a esfera da política macro-econômica brasileira, e quanto a questão da dívida externa tivesse alcançado um ponto morto, com a moratória técnica e a paralisação das negociações com o FMI, o relacionamento parecia de fato colocado na trilha da maturidade.

Na área política, as relações com os EUA se mantiveram dentro de uma grande objetividade, sem contenciosos que ameaçassem contaminar o conjunto das relações. É bem verdade que algumas questões tópicas viriam à tona, especialmente no que se refere à não proliferação e a controles de transferência de tecnologias e ao relacionamento comercial do Brasil com alguns países do Oriente Médio. A questão da transferência de tecnologia chegaria a afetar alguns fornecimentos de equipamentos sofisticados do Brasil e teria de ser objeto de gestões políticas. E verdade, também, que as relações Brasil-EUA sofreriam em grande medida o peso da relativa indiferença norte-americana ao Continente, indiferença essa matizada apenas pela preocupação com a questão do narcotráfico e eventuais ameaças à estabilidade democrática da região.

O Brasil, na realidade, tinha um espaço relativamente reduzido nas preocupações norte-americanas no hemisfério. Se, por um lado, a crise centro-americana e especialmente a questão nicaraguense e mais tarde a questão panamenha ocupavam a maior parte das energias diplomáticas e políticas dos EUA (sem falar no caso Irã-Contras, que exarcerbou a já desequilibrada atenção que os problemas centro-americanos mereciam da Administração Reagan e depois da Administração Bush), por outro lado o México, sob a presidência inovadora do presidente Salinas começou a concentrar grande parte da atenção dos EUA no hemisfério.

O presidente Sarney, ao assumir o governo, depositava grandes esperanças na relação com os EUA e viu-se até certo ponto frustrado tanto pela incompreensão revelada pelo governo norte-americano diante das vicissitudes encontradas pelo Brasil no caminho da transição, quanto por sua incapacidade em sinalizar políticas claras de cooperação. Não deixou, porém, de explorar sempre, apesar das reticências de Washington, todas as possibilidades de diálogo. É do período Sarney a preocupação em conformar uma "agenda positiva" para o relacionamento, capaz de obviar as dificuldades criadas com a implementação, sobretudo a partir da Administração Reagan, de uma linguagem agressiva expressa em sanções, retaliações e outros instrumentos pouco convidativos ao diálogo e à negociação.

No final do seu mandato, um presidente, que sempre vira na cooperação com os EUA um pilar fundamental da política exterior brasileira, parecia levado a descrever a possibilidade de sua implementação em bases efetivamente equitativas.

As relações do Brasil com os demais parceiros desenvolvidos receberam igualmente uma atenção prioritária. Apesar das dificuldades que a moratória de dívida externa criou para o diálogo com a Europa Ocidental e o Japão, foi possível desenvolver com ambos pólos de poder programas e entendimentos de importância. Não se produziram, porém, inovações propriamente significativas, valendo-se a diplomacia brasileira da observância de linhas tradicionais de cooperação. O presidente Sarney demonstrava perfeita consciência da relevância do reativamento dos fluxos de investi-

mento e de cooperação econômico-financeira com os países europeus. Sua estratégia consistiu em sensibilizar e mobilizar os setores europeus com interesses no Brasil com vistas a recuperar os níveis históricos de comprometimento dos países comunitários na economia brasileira. Com relação ao Japão, cujo papel de garante da liquidez da economia internacional era claramente percebido pelo presidente, o desenvolvimento de relações bilaterais mais estreitas foi estabelecido como meta de alta prioridade. Muitas das dificuldades oriundas da relutância do Japão em comprometer-se financeiramente com o Brasil foram superadas pelo clima de boa-vontade que se criou com a decisão do presidente Sarney de comparecer às exéquias do Imperador Hiroito, em 1988.

Para que se possa formar um juízo correto do quadro das relações do Brasil com seus parceiros desenvolvidos durante a Administração Sarney, torna-se, por outra parte, necessário examinar o tratamento da questão da dívida externa. Nessa questão, a mão do presidente Sarney foi particularmente sentida no equilíbrio que se estabeleceu entre o fator de inovação representado pela moratória decretada em 1987 e as ações subsequentes de recuperação dos fluxos de cooperação financeira.

A partir de 1985, quando se produziu a mudança de governo no Brasil, verificou-se tendência no sentido da retração por parte daqueles países que mais ativamente vinham participando no crescimento e na modernização do Brasil, através de investimentos e do comércio. Predicado no contínuo influxo de recursos externos e no acesso constante e desimpedido aos mercados dos principais parceiros comerciais do país, o modelo brasileiro viu-se subitamente privado destes elementos essenciais para a sua integração harmoniosa ao exterior. Os investimentos externos retraíram-se e vários mercados de exportação passaram a contrair-se. Para tanto influíram não apenas as condições gerais da economia internacional, como também as incertezas geradas no exterior pela instalação da Assembléia Nacional Constituinte, e, bem assim, o surgimento no Brasil de tendências mais ostensivas em favor de procedimentos protecionistas de cunho nacionalista, como no caso da indústria de informática.

Esse conjunto de fatores foi, em boa medida, responsável pela exaustão das reservas de divisas do país e pela consequente decisão de suspender o pagamento dos juros da dívida junto às instituições privadas de crédito.

Ao colocar em questão o futuro das relações do Brasil com seus principais parceiros, a suspensão dos pagamentos da dívida constituiu-se em decisão que alterou profundamente os padrões de relacionamento externo do Brasil. Não foi ela, porém, concebida, nem apresentada pelo presidente, como um gesto de confrontação motivado por considerações de natureza ideológica. Ao contrário, o que se buscou - e isso transpareceu em praticamente todos os pronunciamentos do presidente sobre a questão - foi criar condições para mudar o foco do debate internacional sobre a questão da dívida externa. Ao amparo do chamado "consenso de Cartagena", o Brasil procurou, com base na caracterização da dívida como um problema global, tanto de devedores como de credores, promover soluções apresentadas como "amplas, justas e duradouras".

Era convicção do presidente que a suspensão de pagamentos, ao realimentar na prática o conjunto de circunstâncias negativas que a havia determinado, deveria ter vida curta. Era preciso atrair os parceiros desenvolvidos do Brasil para que voltassem a injetar recursos na economia brasileira e a participar do desenvolvimento do país.

Sarney compreendia, com razão, que no manejo da questão da dívida estava em jogo nada mais nada menos que o próprio modelo de desenvolvimento do Brasil.

Esse foi o ângulo sob o qual Sarney procurou abordar a questão nos seus contactos diretos com o mais alto escalão do governo norte-americano. Sob sua orientação pessoal, o Embaixador Marcílio Marques Moreira desenvolveu em Washington intensa ação com vistas a sensibilizar o governo dos EUA para atuar politicamente junto aos bancos privados.

A reação norte-americana, porém, foi sempre ambivalente. No plano declaratório, manifestava-se alguma compreensão para as circunstâncias forçosas da economia brasileira, mas, na prática, alegava-se que o governo não podia interferir no processo negociador entre o Brasil e os bancos. Essa atitude norte-americana contrapunha-se claramente à visão reiteradamente exposta pelo presidente Sarney de que a questão da dívida deveria ser tratada em dois patamares distintos, mas interligados: um patamar financeiro, restrito às negociações diretas com Bancos e instituições credoras; e outro patamar político, no qual se consideraria a questão sob o prisma de seu impacto para o universo das relações de Estado a Estado.

A lógica da argumentação brasileira não foi porém suficiente para alterar a postura inflexível das autoridades norte-americanas. Ademais, os bancos haviam-se fortalecido mediante a recomposição de suas reservas e alguns países devedores, notadamente o México já sob a administração Salinas, pareciam dispostos a aceitar as realidades e a negociar nas bases propostas pelos credores. Sarney percebeu que havia certo risco de isolamento caso o Brasil permanecesse imobilizado na sua moratória. Autorizou o início de negociações com os Bancos, finalmente concluídas na gestão do Ministro Mailson da Nóbrega em setembro de 1988. No discurso em que anunciou ao país a acordo com os credores, o presidente procurou caracterizá-lo como um gesto de flexibilidade do Brasil a merecer, de parte dos credores, uma contrapartida efetiva de atitudes e políticas positivas. Sua visão do problema foi essencialmente política. E como tal, para citar a definição de que mais se valia para caracterizar o seu ofício, procurou explorar os limites do possível. Do ponto de vista da política exterior brasileira, não resta dúvida de que, entre as muitas consequências trazidas pelo tratamento da questão da dívida externa durante a Administração Sarney, a que mais terá marcado sua influência foi a configuração definitiva de um alheamento entre os governos brasileiro e norte-americano. A noção, oriunda dos tempos do Barão do Rio Branco e acentuada com mais ou menos ênfase durante todo o Século XX, de que havia uma "relação especial" entre o Brasil e os EUA, deixou de aparentar qualquer resquício de credibilidade.

Simultaneamente à permanente preocupação em solidificar e agilizar as relações do Brasil com os seus parceiros desenvolvidos, a Administração Sarney buscou abrir canais de cooperação inovadores com parceiros não tradicionais. Nesse particular, sobressaem as possibilidades abertas junto à então União Soviética e à China. Com a URSS de Gorbachev, o Brasil revelou-se capaz de estabelecer um diálogo político abrangente, consubstanciado num memorando de entendimento formal e no amplo contacto pessoal entre os dois líderes por ocasião da visita do presidente Sarney a Moscou em outubro de 1988. Com a China, abriram-se, sobretudo a partir da visita

Sarney àquele país, em julho de 1988, canais de cooperação na área científica e tecnológica particularmente promissores. Se o diálogo com a antiga URSS acabou afetado pelos acontecimentos posteriores, a cooperação com a China tem dado frutos muito concretos, sobretudo na área espacial.

Através das iniciativas então contempladas com o Japão e a China, lançaram-se as bases de uma presença mais efetiva do Brasil na Ásia, cujos resultados auspiciosos têm-se notado no continuado crescimento do intercâmbio com os países da região.

Todas essas as linhas de política bilateral foram, ao longo da Administração Sarney, complementadas por uma recuperação de credibilidade do Brasil no plano multilateral. Mantiveram-se às linhas tradicionais de presença e atuação do Brasil em organismos internacionais, ao mesmo tempo em que se perseguiram vertentes inovadoras de atuação. Dentro estas, caberia registrar ao menos duas: o retorno do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU e a Declaração do Atlântico Sul como Zona de Paz e Cooperação.

A estratégia do universalismo posta em prática desde o início da Administração Sarney, se completou com o retorno do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU, depois de vinte anos de uma conspícua ausência, que pode ser considerada causa e consequência, ao mesmo tempo, do processo de isolamento diplomático que pesou sobre o Brasil nos anos 70 e das hipotecas que as mudanças introduzidas a partir da Administração Geisel não haviam podido resgatar. O regresso ao Conselho, no biênio 1988- 1989, deu ao Brasil a oportunidade de participar de importantes decisões anunciadoras do papel que o órgão teria como peça-chave do desenvolvimento da chamada nova ordem internacional. Essa participação terá sido decisiva para que iniciasse no Brasil um processo de avaliação sobre as possibilidades de se promover alterações na composição do Conselho, de forma a abri-lo à participação permanente de novos países. Essa percepção, anunciada como objetivo no final do governo Sarney<sup>11</sup>, passaria a constituir um elemento importante na estratégia multilateral do Brasil e determinaria a decisão de voltar a buscar seguidamente, sempre que possível, um lugar não-permanente no Conselho.

Também com a preocupação de relançar uma vertente importante do ecumenismo, o governo Sarney promoveu ativamente a iniciativa de declarar o Atlântico Sul zona de paz e cooperação e utilizou a idéia tanto para elevar o perfil da sua atuação na ONU, impulsando a iniciativa brasileira, como para relançar pontes de entendimento político em direção à África Atlântica, outra sub-região com a qual o relacionamento econômico-comercial se viu adversamente afetado na década dos 80 em função da crise que afetou a maioria dos países da chamada África Negra e do fim da política de incentivos à exportação subsidiada de bens e serviços pelo Brasil.

A política africana do Brasil ganharia assim uma nova dimensão política, que em parte compensaria o arrefecimento do intenso relacionamento econômico do final dos anos 70 e início dos anos 80. Essa dimensão foi completada com uma ênfase especial dada aos países africanos de língua portuguesa, dois dos quais, Cabo Verde e Angola, o presidente Sarney visitaria e com os quais, juntamente com Portugal, seria criado em 1989, na reunião da cúpula de São Luiz do Maranhão, o Instituto de Língua

Portuguesa. E, como consequência natural da política anti-apartheid do Brasil, que ganhou novo impulso com a atuação do Congresso e grupos de pressão interna, o governo Sarney ampliaria e consolidaria, em agosto de 1985, as medidas brasileiras de implementação das sanções internacionais contra a África do Sul, estendendo-as com cuidadoso controle à área cultural e esportiva.

Por último valeria examinar, por sua importância para o processo de reinserção do Brasil nos grandes tabuleiros da política multilateral (e pela importância que teve para o andamento do quadro geral do relacionamento bilateral com o mundo desenvolvido), o conjunto de questões ligadas ao tratamento internacional da problemática do meio-ambiente.

A posição brasileira tradicional, tal como desenvolvida por ocasião da I Conferência da ONU sobre Meio Ambiente, ou Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, ou seja, em plena época do "milagre", privilegiava o direito ao desenvolvimento e centrava-se numa abordagem essencialmente soberanista, que afastava "in limine" não apenas qualquer tentativa (ou mesmo inferência sobre tentativas) de intervenção nos assuntos internos dos Estados em matéria ambiental, mas fechava-se ao diálogo sobre a matéria. Essa posição brasileira, que ainda tinha de lidar, em condição de isolamento, com o vetor representado pela questão do aproveitamento dos rios internacionais ativamente projetada pela Argentina, marcaria por mais de uma década a forma de reação do país às crescentes críticas ao modelo de desenvolvimento brasileiro e ao seu impacto sobre o meio ambiente.

A questão ganharia contornos novos já no início dos anos 80, quando a sociedade brasileira começou a se mobilizar de forma organizada para defender causas ambientais específicas, como a Mata Atlântica, a Juréia e a Amazônia, e quando alguns problemas ambientais brasileiros (recorde-se o caso de Cubatão, no Estado de São Paulo), transformaram-se em verdadeiros escândalos ambientais e sociais. Essa mobilização interna passou a ser potencializada pela vasta campanha internacional que, interessada especialmente na Amazônia, passaria a ganhar volume nos Estados Unidos e na Europa. A atenção internacional se concentrou na questão das queimadas da Amazônia, cuja aceleração em 1987 e 1988 levou à singularização do Brasil na opinião pública internacional como "vilão" ambiental. O assassinato do líder seringueiro Chico Mendes em Rondônia, juntamente com as cenas de devastação da floresta e do solo queimadas e por garimpos excitaram a imaginação da opinião pública mundial, especialmente dos países desenvolvidos. O Brasil começou a ter problemas sérios de imagem que deslustraram os ganhos obtidos com a redemocratização e chegaram a afetar as relações do país com organismos financeiros como o Banco Interamericano e o Banco Mundial.

As pressões assumiram tais proporções e individualizaram de tal maneira o Brasil no quadro geralmente negativo do comportamento dos países em relação ao meio-ambiente, que setores do governo mais identificados com os padrões de pensamento anteriores não deixaram de caracterizá-las como uma conspiração contra a soberania brasileira, motivada não por justificados propósitos de proteção ambiental, mas sim por interesses econômicos ligados ao potencial comercial e tecnológico da biomassa amazônica e aos recursos naturais da região. Esse embate ainda teria o

complicador adicional da questão dos direitos humanos e dos direitos dos trabalhadores, simbolizada no assassinato de Chico Mendes, nas ameaças a outros líderes de seringueiros e nas dificuldades que o governo brasileiro teve para identificar e punir os responsáveis e prevenir outros atos semelhantes de violência.

Diante da simultaneidade de pressões legítimas e ilegítimas, tanto no plano interno quanto externo, o governo brasileiro reagiria de várias formas. Uma delas seria desenvolver a consciência de que o modelo de desenvolvimento herdado dos países industrializados era um dos grandes responsáveis dos problemas ambientais: tratava-se, pois, não de abandonar o objetivo de desenvolvimento, mas sim de torná-lo compatível com a preservação ambiental para evitar, enquanto havia tempo, que o modelo em curso afetasse irremediavelmente o meio-ambiente, a exemplo do que fizera em diversos países desenvolvidos. Outra forma seria a de associar a pobreza e o subdesenvolvimento ao próprio conceito de agressão ao meio-ambiente, estabelecendo uma relação bitransitiva de causa e efeito entre os dois pólos. A terceira forma foi reconhecer a existência de problemas que não se limitavam à Amazônia, e mostrar disposição de resolvê-los, inclusive mediante o diálogo construtivo com as organizações não-governamentais e à cooperação internacional. A quarta forma foi adotar medidas concretas para controlar as principais causas da devastação florestal, com o lançamento do "Programa Nossa Natureza", que contemplava especialmente o fim dos subsídios para a agropecuária extensiva na Amazônia, com a proibição do uso do mercúrio nos garimpos e com a adoção de mecanismos mais eficazes de controle da exploração madeireira. A quinta forma, talvez a forma-síntese, foi o oferecimento para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e um ativo trabalho em favor da candidatura brasileira e de uma agenda abrangente, que pusesse igual ênfase nas questões interligadas da proteção ambiental e do desenvolvimento.

Com o oferecimento feito no governo Sarney e posterior realização da Conferência no Rio de Janeiro, o Brasil abriu um capítulo novo em sua diplomacia, passando a ter um papel de primeira magnitude nos trabalhos preparatórios da Conferência, que obrigou a uma definição interna da política ambiental. Ao evoluir de uma postura defensiva para uma posição aberta e construtiva, o país adquiriria a condição de interlocutor de primeira importância em matéria ambiental. O simples fato de a Conferência realizar-se no Brasil, levantando uma ampla discussão sobre temas que interessam em sua totalidade ao Brasil e gerando uma extraordinária massa de informação e análise sobre questões ambientais em sua relação com o desenvolvimento, constituiria uma importante realização da diplomacia brasileira. A mudança de atitude levou a que a imagem do Brasil em matéria ambiental se alterasse substancialmente. Ao final do governo Sarney, claramente, essas preocupações ecológicas internacionais com o Brasil já estavam colocadas dentro de certas balizas e devidamente relativizadas, sobretudo no que se refere à questão da divisão das responsabilidades internacionais em matéria ambiental.

## Conclusão

Como um reflexo da própria projeção internacional do país depois das profundas transformações que se operaram na sua economia a partir dos anos 50, o primeiro governo civil depois de 22 anos de regime militar no Brasil deveria necessariamente ocupar-se de uma agenda internacional em grande medida já estabelecida. Sobre essa agenda, o governo civil teve de operar, adaptando a diplomacia brasileira naquelas áreas em que por injunções internas, o Brasil se conteve dentro de limites artificiais, ou nas quais, por injunções externas, foi obrigado a abrir novas frentes de negociação e defesa dos interesses nacionais, como na questão do meio-ambiente. Essencialmente, buscou-se configurar um conjunto de iniciativas diplomáticas de alto nível capazes, por um lado, de sensibilizar os parceiros tradicionais do Brasil para a singularidade do momento histórico vivido pelo país, em especial para os riscos de um retrocesso institucional, e, por outro, de abrir e consolidar frentes inovadoras de cooperação internacional.

O governo Sarney teve, assim, uma agenda diplomática tributária de dois movimentos: um, de continuidade, porque grande parte dos assuntos externos do Brasil tinham um vínculo maior com a própria escala da economia brasileira e as transformações por que passou a estrutura produtiva do país e o seu modo de inserção internacional; outro, de inovação porque a democracia necessariamente abriu novas frentes diplomáticas, avançando certos temas e facilitando o diálogo com a comunidade internacional e regional, e porque o próprio mundo do final dos anos 80 passou por profundas transformações.

Em praticamente todas as principais áreas do relacionamento externo do Brasil a dialética continuidade/inovação se fez presente. Um exame de algumas dessas áreas mostra uma diplomacia atuante, que soube inovar onde foi preciso e respondeu corretamente aos impulsos internos e externos do complexo e cambiante período em que foi gestada.

Embora seja ainda cedo para passar um julgamento definitivo sobre a política externa da administração Sarney, a própria continuidade de diversas de suas linhas nos governos que se seguiram constitui prova mais do que suficiente de que, no seu mandato, o presidente Sarney consolidou a diplomacia brasileira, agregando-lhe os elementos próprios de um regime democrático e dando-lhe um caráter de plena universalidade. A noção de interesse permanente do Brasil em política externa parece também consolidada e se revela especialmente eloquente quando se tem em mente o processo de integração no Cone Sul, o novo padrão de relacionamento com a Argentina, a consolidada imagem latino-americana do Brasil, o amadurecimento das relações com os EUA, a volta do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU, e a política de abertura e diálogo construída para tratar dos delicados problemas nas áreas do meio-ambiente e desenvolvimento e dos direitos humanos. Inegavelmente, os frutos que hoje o Brasil tem podido colher nessas e em diversas outras áreas tiveram suas sementes plantadas no governo Sarney.

## Bibliografia

O trabalho foi composto com base em avaliações e experiências pessoais do autor. A bibliografia existente sobre a política externa do período Sarney é ainda muito limitada. Além das obras citadas nas notas ao texto, haveria que mencionar, como fonte primária, a coleção "A Palavra do presidente - Discursos e Mensagens", publicada em 6 volumes pela Presidência da República em 1989.

## Notas

1. Atribui-se ao então Chanceler Antônio Francisco Azeredo da Silveira uma visão tradicional do relacionamento Brasil-Argentina, mais predicada no espírito de rivalidade herdado do passado do que nas potencialidades da cooperação. A superação deste tipo de visão, que encontrava paralelos nos meios diplomáticos e acadêmicos argentinos, foi fundamental para a implantação que se verificou a seguir de modelos associativos de relações.
2. A pressão desenvolvida pela administração norte-americana em matéria de direitos humanos teve, de um lado, o efeito de efetivamente constranger o governo brasileiro a conter os abusos que se praticavam sob a responsabilidade de determinadas lideranças militares isoladas; de outro, conduziu à denúncia do Acordo Militar que desde o fim da II Guerra Mundial regia as relações entre as FFAA dos dois países. Por uma parte, o governo norte-americano alcançou os objetivos a que se propusera. Por outra, em virtude da decisão do presidente Geisel de denunciar o Acordo Militar por considerar inaceitáveis os termos de um relatório enviado pelo Departamento de Estado ao Congresso sobre a situação de direitos humanos no Brasil, abriu-se um quadro de desconfianças e alheamento entre as FFAA dos dois países que não deixou de ter consequências negativas duradouras para o conjunto do relacionamento bilateral.
3. A visão dominante no Itamaraty era a de que uma eventual presença do Brasil no Conselho de Segurança da ONU a partir da Administração Médici poderia conduzir à exteriorização de posições que levariam ao esgotamento da capacidade de diálogo que, mal ou bem, ainda restava ao país junto ao Grupo dos 77 e ao Grupo Não Alinhado. Optou-se por uma política de presença permanente, através de reeleições sucessivas, no ECOSOC, onde o Brasil podia desenvolver confortavelmente, dado o componente nacionalista do pensamento militar, linhas de atuação que o aproximavam dos países em desenvolvimento.
4. "Novas Dimensões da Política Externa Brasileira", Celso Lafer, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Fev. 1987.
5. Mesmo os analistas mais críticos da Administração Sarney não hesitam em qualificar a política exterior do Brasil daquele período como bem sucedida. Em seu recente livro, "Crise na República" (Thex Editora, 1993), o Professor Hélio Jaguaribe assim se expressa: "Como é do conhecimento geral, malograram todos os grandes objetivos do governo Sarney, salvo os de política internacional ..." (pg 54).
6. "Brazil: A President's Story", Foreign Affairs, 1986.
7. A expressão é do presciente artigo "O que mudou na política externa", de autoria do Embaixador Rubens Ricupero, então Assessor Internacional do presidente Sarney, aparecido no "Jornal do Brasil" de 4.1.87. No mesmo artigo, Ricupero compara o processo iniciado com os entendimentos entre os presidentes Sarney, Alfonsín e Sanguinetti à construção de uma futura comunidade de segurança como a da Europa Ocidental, de acordo com o conceito firmado pelo Professor Karl Deutsch.
8. Os antecedentes jurídicos do Tratado de Assunção são o chamado PICE (Programa de Integração

## Luis Felipe Seixas Corrêa

e Cooperação Econômica, instituído pela Ata para a Integração Argentino-Brasileira, assinada em Buenos Aires em julho de 1986), seguido em 1988 pelo Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento firmado entre Brasil e Argentina, e pelo Acordo de Complementação Econômica nº 14, assinado pelos dois países no âmbito da ALADI em dezembro de 1990 (Cf. Marco Antonio Diniz Brandão em "Uma Avaliação do Processo Negociador", edição especial do Boletim de Integração Latino-Americana, MRE, março de 1993).

9. O Protocolo de Cooperação Nuclear Brasil-Argentina foi assinado em Brasília, em 10 de dezembro de 1986, juntamente com 17 outros instrumentos de cooperação bilateral, pelos presidentes Sarney e Alfonsín. No discurso que pronunciou na ocasião, o presidente Sarney manifestou que Brasil e Argentina davam provas concretas de sua determinação de cooperar para os usos pacíficos da energia nuclear, afastando toda possibilidade de uma corrida nuclear na América Latina. Assinalou, também, a convicção de que era na área do uso pacífico da energia nuclear que maior significado alcançava a política de associação que se estava desenvolvendo nessa nova etapa da convivência brasileiro-argentina.

10. "The path of maturity in Brazilian-American Relations", Harvard International Review, Fev. 1989.

11. No discurso que pronunciou, ao abrir o debate-geral da quadragésima quarta sessão da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 1989, o presidente Sarney propôs que se efetuassem "alterações na estrutura e nos procedimentos" do Conselho de Segurança. Concretamente, o presidente propôs a hipótese de criação de uma nova categoria de membros-permanentes sem o privilégio do veto. Foi a primeira vez que esta idéia, sempre acalentada em certos segmentos brasileiros, teve uma apresentação formal na ONU.

## Agradecimento

O autor registra e agradece a colaboração prestada pelo Secretário Sérgio França Danese na pesquisa e elaboração do presente trabalho.