
A política externa do Brasil em dois tempos

MONICA HIRST*

LETICIA PINHEIRO**

Este artigo pretende resumir as principais iniciativas diplomáticas brasileiras de 1990 a 1994, indicando **se, quando e porque** houve uma mudança na política externa dos governos de Collor de Mello e de Itamar Franco. Seu suposto central é de que variáveis de natureza doméstica e internacional fizeram com que, a partir de 1993, algumas estratégias de inserção internacional do país fossem revistas e ajustadas.

Em sua grande maioria, entretanto, essas revisões se deram nos métodos e meios para se alcançar resultados antes pretendidos. Neste sentido, em seguida à crise de paradigma que se instalou ao fim do governo Collor, que parecia indicar uma mudança programática da política externa brasileira, seguiu-se uma readequação de estratégias *vis-à-vis* da comunidade internacional, sem alteração significativa nos objetivos finais a serem contemplados.

1 – Primeiro tempo

Apesar de breve, o governo de Collor de Mello marcou profundamente o Brasil tanto no que se refere às opções de políticas domésticas, como no que tange às alternativas de seu perfil internacional. Dando início ao período de consolidação democrática brasileira, a etapa inaugurada em 1990 corresponde, no campo da política externa, à ruptura de um consenso construído a partir de 1974 com base em uma sólida estrutura burocrática e no apoio das elites políticas e econômicas do país (Lima, 1994). Tratava-se fundamentalmente do projeto de inserção autonomista, cujas premissas orientadoras priorizavam uma atuação independente e ativa no

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (1): 5-23 [1995].

* Pesquisadora da área de relações internacionais da FLACSO-Argentina

** Pesquisadora da área de política externa brasileira do CPDOC (Fundação Getúlio Vargas)

sistema internacional. A partir da segunda metade dos anos oitenta, entretanto, a continuidade deste projeto foi seriamente comprometida por transformações externas e internas que afetaram sua base de sustentação e legitimação. No primeiro caso, inscrevem-se o reordenamento político do sistema internacional, a partir do fim da Guerra Fria e o aprofundamento do processo de globalização do sistema mundial; no segundo, o esgotamento do modelo de crescimento interno baseado em uma lógica substitutiva e o tortuoso processo de consolidação brasileira.

Um projeto de vôo curto

Da mesma forma que se geraram expectativas no plano interno de que o Brasil poria em marcha um veloz processo de modernização e superação dos entraves criados pela velha ordem econômica, criou-se a idéia de que o governo eleito em fins de 1989 iria modificar rapidamente o perfil internacional do país. Para tanto, foram estabelecidas prioridades que, em seu conjunto, pretendiam alcançar três metas, a saber: 1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional, 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e, 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil. Para cada meta havia um tema prioritário que daria o tom da mudança pretendida.

No primeiro caso, destacava-se a decisão de abandonar uma postura defensiva com respeito ao tema ambiental; no segundo, a de alcançar uma negociação rápida sobre o tema da legislação de propriedade intelectual; e, no terceiro, a de elaborar um discurso que interpretava o fim da Guerra Fria como uma fonte de oportunidades e não de aprofundamento da clivagem Norte-Sul. 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-à-vis* dos regimes de não-proliferação; e, no âmbito interno, restringir a participação dos militares na condução da política nuclear. De fato, a mudança na área da tecnologia dual enfeixava os três propósitos mencionados acima.

Em termos concretos, foram tomadas iniciativas relevantes que procuraram materializar o conjunto de novas posturas brasileiras (Lafer, 1993). Entre estas, destacam-se: o protagonismo do Brasil na organização e condução diplomática da Eco-92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, junho de 1992); a negociação e assinatura do tratado de Assunção com Argentina, Uruguai e Paraguai visando à formação do MERCOSUL; 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.

Um aspecto a ser ressaltado é o de que as mudanças propostas para a política internacional brasileira não alteravam um de seus aspectos essenciais, i.e., sua estreita vinculação com o modelo econômico do país. Da mesma forma que a política de corte autonomista continha um sentido fortemente instrumental para a estratégia desenvolvimentista brasileira, pretendia-se que o novo padrão de política externa fosse um apoio para os desafios internacionais a serem enfrentados pelo país a partir de seu processo de reformas econômicas internas. Neste sentido, foi apontado como o primeiro traço distintivo da política exterior do governo Collor seu objetivo de constituir uma ferramenta para ampliar a competitividade internacional do Brasil, melhorando suas condições de acesso a mercados, créditos e tecnologia (Azambuja, 1991).

Após uma fase inicial de dinamismo, na qual se procurou agilizar o abandono do modelo estatista através da rápida implementação de políticas liberalizantes com o fito de seguir o exemplo de outros países latino-americanos – como o Chile, o México e a Argentina – a capacidade de ação de Collor de Mello viu-se constrangida pela crise política deflagrada no primeiro ano de mandato. Do amplo pacote de reformas econômicas, envolvendo abertura comercial, liberalização de investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa, apenas pôde-se manter em marcha as novas determinações no campo de comércio exterior (1). A incapacidade de manejar as negociações necessárias com as elites políticas e econômicas para o processamento de uma reforma de tal envergadura, somada à crise ética que colocou em questão a própria legitimação do presidente eleito, termina por conduzir o país a um impasse político apenas solucionado com o afastamento do presidente dois anos após a sua posse (2).

No plano externo, a crise política brasileira reverteu as expectativas de mudança do perfil internacional do país. Apesar do esforço do Itamarati de manter o curso da política externa de forma independente da crise política nacional, foi impossível evitar a deterioração da imagem do Brasil na comunidade internacional, particularmente junto às nações industrializadas. Além do desapontamento gerado pela constatação da fragilidade interna do governo de Collor de Mello, as potências ocidentais – em especial os Estados Unidos – mostravam-se desiludidas com a atitude brasileira durante a Guerra do Golfo (3). No plano econômico-comercial, a imagem do Brasil também viu-se deteriorada *vis-à-vis* da comunidade de negócios, fosse pela atitude pouco dócil assumida no início do governo Collor nas negociações

da dívida externa, pelas resistências domésticas – em especial no âmbito parlamentar – de apoiar as políticas de liberalização e desestatização propostas pelo Executivo, fosse pelo desinteresse brasileiro de dar início às negociações de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos.

A crise e o desmoronamento do governo Collor comprometeram profundamente o ideário neoliberal das elites brasileiras. Observa-se então um recrudescimento de posturas neodesenvolvimentistas que procuram influenciar a condução tanto de assuntos domésticos quanto internacionais. Ao mesmo tempo, o protagonismo assumido pelo Poder Legislativo, durante o processo de afastamento do ex-presidente, ampliou a capacidade de influência do Parlamento no processo decisório da maioria das questões relevantes da agenda nacional. Este fato terminou estimulando a politização de temas da agenda externa, ampliando notavelmente o escopo do debate interno sobre os mesmos. Além de *lobbies* militares, empresários e políticos que alimentaram o debate sobre determinadas questões como a lei de Propriedade Intelectual, o Tratado Nuclear Quatripartite com a Argentina, ABACC e AIEA e a revisão do Tratado de Tlatelolco, ampliou-se a preocupação em torno de temas como o meio ambiente e direitos humanos. Esta preocupação foi estimulada por diversos segmentos da sociedade brasileira que – através das Organizações Não-Governamentais – passaram a influenciar de forma crescente a formação da opinião pública brasileira.

O consenso em debate

Tanto a crise do ideário neoliberal quanto o processo de consolidação da democracia tiveram seus efeitos sobre o Itamarati. A constatação de que o conjunto de inovações proposto pelo governo Collor não contava com as necessárias bases de sustentação doméstica assim como a ampliação do debate sobre as opções políticas do país contribuíram para a emergência de controvérsias silenciosas no âmbito da própria corporação diplomática. Observou-se, a partir de então, um processo de perda de paradigma que, se bem não colocou em questão a sua capacitação profissional (não só para postos de política exterior), significou uma mudança substantiva no âmbito burocrático civil de maior solidez do Estado brasileiro (Lima, 1994 e Batista, 1993).

Rompeu-se a noção consagrada de que continuidade e consenso constituíam aspectos invioláveis da política internacional do país. Ou, ainda, tornou-se mais difícil apresentar o consenso como dado – ao invés de ser o resultado de um processo contínuo de negociação – limitando-se a relativa autonomia outrora desfrutada pela política externa do país. Estes atributos haviam assegurado continuidade e coerência

a políticas substantivas. Havendo resistido à mudança de regime político do Brasil em 1985, pela primeira vez – desde meados dos anos 70 – a política externa foi “desencapsulada”, devendo ampliar suas condições de transparência e *accountability*. Ao mesmo tempo, a agenda externa já não era apenas o resultado da vontade do Estado, incluindo também questões suscitadas no âmbito inter-societal.

Dentro e fora do Ministério das Relações Exteriores, passou-se a questionar a essência estatal da política externa tendo em vista a necessidade de ampliar suas bases domésticas de apoio. Paradoxalmente, o fato de o Itamarati ter desenvolvido como recurso organizacional um conjunto de especializações diplomáticas tornou-o mais exposto às pressões de interesses diferenciados que passaram a se manifestar com maior incidência a partir do processo de consolidação democrática. Neste quadro, a politização da sociedade brasileira, mencionada anteriormente, chegou ao âmbito diplomático levando a que se estabeleça uma diferenciação entre posturas mais próximas dos ideais neodesenvolvimentistas – e conseqüentemente nacionalistas – e posturas mais sintonizadas com o neoliberalismo, com um sentido mais cosmopolita.

Identificada com grupos, partidos e interesses internos, esta divisão passou a definir-se em função de uma temática central: o padrão de relacionamento com os Estados Unidos (Hirst e Lima, 1994). Embutido nas diferentes questões da agenda externa brasileira, fosse meio ambiente, tecnologia sensível, integração regional e até relações com a Argentina, esta problemática tornou-se o elemento de (des)norteamento no debate instalado dentro da corporação diplomática, a partir do fim do governo Collor.

Em um momento de particular politização no meio parlamentar, em função da tramitação da lei de Propriedade Intelectual, duas posições extremas se esboçaram: a primeira era a de que a convergência com Washington constituía o caminho para a recuperação da credibilidade internacional do Brasil; a segunda, a de que o distanciamento de Washington assegurava ao Brasil um espaço de manobra no sistema internacional, necessário para a defesa dos interesses nacionais. Estas opções de significado tão díspar tinham como ponto em comum a percepção de que o Brasil encontrava-se em uma posição particularmente vulnerável no sistema internacional.

É neste quadro que, com o afastamento de Collor de Mello do governo, em outubro de 1992, se inicia o governo de Itamar Franco. Em meio a um debate interno sobre a estratégia de inserção internacional do país, o novo governante propôs uma política externa que se pretendia “voltada para o desenvolvimento do País, para a afirmação de valores democráticos e de sentido universalista. (...) uma política externa sem alinhamentos outros que não aqueles (...) ligados à ética e aos interesses do povo brasileiro” (Amorim, 1993). Ou seja, uma política cuja ausência de

categorização ou rótulos revelava uma diferenciação com relação às políticas anteriores e, ao mesmo tempo, a intenção de não gerar novas expectativas. Isso significava que possíveis falhas ou percalços não deveriam gerar novas ondas de críticas ou desilusão. Tratava-se também de anunciar maior predisposição para absorver as diferenças que vinham se manifestando na Casa de Rio Branco em nome da unidade corporativa. Esta tinha a seu favor a recuperação das rédeas do jogo, simbolizada na escolha de um representante destacado da diplomacia do país para assumir o comando do Itamarati.

2 – Segundo tempo

As condições domésticas

A inauguração do governo Itamar Franco deu-se em um contexto doméstico e internacional notavelmente desfavorável para o Brasil. O novo governo atravessou o ano de 1993 buscando superar as seqüelas deixadas pelo trauma político do período 1990-92 e simultaneamente procurando encontrar uma porta de saída para a prolongada crise econômica do Brasil (4). Ao desgaste causado por uma situação de crônico desequilíbrio macroeconômico, marcado por um processo inflacionário desmedido, somava-se uma agenda política carregada, na qual a colisão entre o Executivo e o Legislativo havia se tornado uma constante. Ao contrário de Collor de Mello que chegara ao poder pelo voto direto da maioria da população, Itamar Franco foi alçado à presidência da República como uma contingência da crise de legitimidade que se abatiera sobre o Poder Executivo.

Frente a um quadro político doméstico problemático, o governo Itamar teve início sem dar prioridade à agenda externa, mostrando pouco interesse em dedicar-se a uma diplomacia presidencial. A política externa foi então delegada a atores de reconhecido prestígio de fora ou de dentro da corporação diplomática.

As restrições no plano externo estavam dadas pela deteriorada situação macroeconômica do país e pelo contraste gerado *vis-à-vis* de outros países da região que haviam logrado dar continuidade – com êxito aparente – a seus respectivos planos de estabilização e reforma econômica. Ao mesmo tempo, as fissuras político-estratégicas da chamada nova ordem já suscitavam dúvidas sobre a viabilidade de um sistema sem controle hegemônico, assim como persistia o temor de que as potências ocidentais dirigissem seus recursos para a recuperação política e econômica dos países do antigo Leste Europeu em detrimento do Sul. Além disso, no plano das percepções da comunidade internacional, pairava a expectativa de que o Brasil iria retornar a uma postura de cunho nacionalista, fruto da crença de que não apenas o

novo mandatário necessitava diferenciar-se de seu antecessor mas, igualmente, em função de seus próprios antecedentes políticos.

Passados seus primeiros meses, entretanto, o governo de Itamar Franco imprimiu o tom da atuação internacional de seu governo. O que se percebeu foi a manutenção das políticas iniciadas anteriormente, paralelamente à adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento. Neste contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do novo governo, a saber: a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a “desdramatização” das relações com os Estados Unidos, a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior no âmbito da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul). Em seu conjunto, elas refletiam (e ainda refletem) os diferentes projetos de inserção externa em debate no Brasil: a de um país continental (“país baleia”), de uma nação com interesses múltiplos na dinâmica de globalização da economia mundial (*global trader*) e a de um ator protagônico no processo de regionalização em curso no âmbito hemisférico (“sócio privilegiado”).

No âmbito multilateral

Foi nos foros multilaterais, particularmente nas Nações Unidas, onde melhor percebeu-se uma atuação internacional do Brasil no sentido de reverter o quadro de passividade e, principalmente, de imprimir maior visibilidade ao país frente à comunidade internacional. A partir de então, este esforço esteve conjugado ao objetivo de assegurar voz e voto no processo de reforma institucional da ordem internacional.

Assim sendo, o governo Itamar Franco intensificou a ação diplomática de forma a encontrar um vetor de inserção no debate que garantisse ao país uma participação mais ativa e menos defensiva. Deve-se destacar o esforço de viabilizar, no seio das Nações Unidas, a proposta brasileira de que uma Agenda para o Desenvolvimento fosse somada à Agenda para a Paz. Com base na tese de que a agenda internacional se estruturaria em torno da questão da democracia, do desenvolvimento e do desarmamento, com seus desdobramentos nas áreas de direitos humanos, meio ambiente e segurança internacional, e de que pobreza e subdesenvolvimento constituem ameaças importantes, esta proposta visava comprometer as Nações Unidas com o esforço de superação do subdesenvolvimento e da pobreza.

Além disso, procurou-se assegurar um lugar na discussão dos temas globais – direitos humanos, ecologia, narcotráfico, terrorismo – em franca oposição a novos conceitos de caráter intervencionista. Estes, acompanhados dos novos princípios de “soberania compartilhada”, “limitada” ou de “intervenção humanitária” reivindicam para a comunidade internacional o chamado dever de intervenção, assistência ou interferência em situações nas quais os direitos humanos ou a democracia se vejam ameaçados. Alguns episódios tornaram o governo brasileiro alvo potencial para a aplicação destes conceitos, destacando-se a chacina de menores de rua no Rio de Janeiro em julho de 1993, o massacre dos índios ianomâmis em agosto de 1993 e as constantes denúncias de depredação ambiental na Amazônia.

A este respeito, cabe destacar duas iniciativas do governo brasileiro. No que se refere à questão dos direitos humanos, o papel desempenhado pelo Brasil na Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, junho 1993) quando o representante brasileiro, na qualidade de presidente da Comissão de Redação, trabalhou intensamente no sentido de encontrar um denominador comum entre as diversas visões projetadas sobre a atuação da comunidade internacional na defesa dos direitos humanos. E com respeito à questão ambiental, a implantação de um sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM), com vistas a reprimir a prática de atos ilícitos na região, como tráfico de drogas e contrabando de riquezas minerais, assim como incentivar o controle ambiental e das áreas indígenas através do monitoramento do uso das terras e das águas; e assegurar um povoamento ordenado na área com base em um projeto de desenvolvimento sustentável para a região.

Como parte desta ofensiva diplomática, o governo brasileiro passou a dedicar especial atenção ao debate nas Nações Unidas sobre a ampliação e democratização de seus órgãos. O projeto de expansão do Conselho de Segurança passou a ser percebido como crucial para ampliar a legitimidade e, portanto, outorgar maior eficácia a este órgão, assegurando assim sua adequação à nova realidade internacional. Foi neste quadro que o governo brasileiro iniciou campanha como candidato da América Latina a um lugar permanente no Conselho, preparando-se para defender uma antiga pretensão no foro das Nações Unidas.

Vale ainda mencionar a participação brasileira em três operações de paz das Nações Unidas: duas na América Central (Onuca e Onusal) e uma na África (Unavem). Em termos comparativos, porém, esta participação tem sido consideravelmente menos significativa do que aquelas desenvolvidas pela Argentina que passou a adotar uma política bem menos seletiva – tornando-se o principal aliado dos Estados Unidos na América Latina para o desenvolvimento deste tipo de ação.

Na Organização dos Estados Americanos, a diplomacia brasileira manteve uma linha de atuação que ao mesmo tempo fortalecesse a democracia na região,

protegesse os Estados-membros contra tentativas unilaterais de intervenção e ingerência em seus assuntos domésticos e assegurasse a solução pacífica de controvérsias. Foram exemplos neste sentido, a insistência de reintegrar Cuba à comunidade interamericana e os esforços por garantir uma solução negociada para a crise do Haiti.

No âmbito comercial, e especificamente na Rodada Uruguai, o governo Itamar seguiu a estratégia de ação do governo anterior. Este governo endossou a alteração da postura brasileira, implementada pelo governo Collor de Mello, no sentido de flexibilizar sua oposição à inclusão de novos temas, tornando-se um fervoroso defensor da institucionalização de um regime de comércio multilateral. Entre outros motivos que justificavam esta posição estava o temor de que a discussão sobre estas novas áreas desviasse a atenção com relação aos problemas de acesso, agricultura e têxteis e de temas normativos relacionados à necessidade de superar as insuficiências institucionais do GATT. A fragilidade econômico-financeira do país nos anos 80 havia aberto o primeiro flanco na posição brasileira, que abandonou as bandeiras protecionistas propagadas em outros momentos. Como resultado, o Brasil terminou por aprovar o *Draft Final Act* que, embora não contemplasse grande parte dos interesses brasileiros, assegurava um acesso mais diversificado para o país no sistema de comércio internacional (Abreu, 1994). Assim, embora ao final da Rodada as vitórias brasileiras na área de exportação de metais, café, chá, cacau, açúcar e óleos vegetais fossem dignas de nota, não se deve esquecer que o país terminou por abrir seu mercado de serviços sem uma contrapartida de redução substancial dos subsídios agrícolas.

Ademais, note-se que ao fim da Rodada Uruguai outros novos temas começaram a despontar na arena de debates sobre o comércio mundial, tais como a questão das condições sociais de trabalho, ou *dumping* social, percebidas no Brasil como uma nova modalidade de pressão e exclusão. Mais uma vez, o risco parecia incidir sobre os países em desenvolvimento que se tornariam alvo potencial de medidas retaliatórias aplicadas por nações industrializadas, com base na tese de que os baixos custos da mão-de-obra nos primeiros geram condições desiguais de competitividade no mercado mundial (5). De toda forma, o fato de que estas questões sejam eventualmente discutidas no novo foro de regulamentação das trocas internacionais de bens e serviços, a Organização Mundial do Comércio, e tendo em vista a adoção do Mecanismo de Solução de Controvérsias, sugere que estas questões poderão receber tratamento mais preciso e menos sujeito a discriminações, dado o caráter de *rules-based system* da OMC.

Segurança internacional

Enquanto é possível detectar uma mudança de estratégia da diplomacia brasileira nos foros políticos multilaterais, na área da segurança internacional o governo Itamar procurou seguir orientação já desenvolvida desde o governo Collor de Mello. Em fevereiro de 1994, foi finalmente aprovado pelo Senado o Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares firmado entre Brasil, Argentina, ABACC e AIEA, o que permitiu a sua vigência. A seguir, o governo brasileiro manifestou sua disposição em aderir às diretrizes do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), reconhecendo que esta decisão não implicaria em restrições de qualquer tipo ao programa espacial brasileiro e tampouco prejudicaria a cooperação internacional relacionada a tais programas. Ao fazê-lo, além de assegurar maior confiabilidade do governo norte-americano, o Brasil aumentou suas chances de ser retirado da lista de restrições que limitavam o acesso do país à tecnologia sensível e melhorou as condições gerais do país em suas negociações comerciais e políticas com os Estados Unidos.

Vale lembrar que estas iniciativas passaram por um lento processo de negociação interna. Foi só em agosto de 1994 que o Brasil pôde ratificar o Tratado para Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tlatelolco), após uma tramitação morosa e de difícil condução para o Itamarati no Parlamento brasileiro.

Integração econômica e política regional

No que tange a integração regional, percebe-se uma mudança de perspectiva importante entre o governo Itamar Franco e o de Collor de Mello. A integração latino-americana e particularmente o MERCOSUL já não constituíam apenas um instrumento útil para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira, adquirindo também um sentido estratégico mais abrangente. Assim, para a Chancelaria brasileira a associação econômico-comercial sub-regional ganha um sentido prioritário, sendo possível atribuir à ação diplomática brasileira um movimento pelo qual buscase, através da regionalização, "...impor regras à globalização, ainda que às custas de perda de algumas de suas prerrogativas tradicionais...", tais como "...a submissão de decisões sobre políticas macroeconômicas nacionais a um compromisso negociado entre as partes que compõem a unidade regional..." (Martins, 1993).

Além de assumir com maior firmeza o compromisso de completar as negociações para que o MERCOSUL converta-se em uma união aduaneira, a partir do janeiro de 1995, o Brasil passou a promover novas iniciativas integracionistas na

área. Seu primeiro passo neste sentido foi o de lançar a Iniciativa Amazônica (dezembro de 1992) na VI Reunião de Cúpula do Rio em Buenos Aires, com vistas à criação de uma área de livre comércio entre Brasil e os países amazônicos. Tratava-se, na realidade, de reeditar um velho projeto brasileiro de criar uma agenda positiva com os seus vizinhos amazônicos associando o tema da cooperação ao de segurança em uma área particularmente problemática.

Um ano mais tarde, o Brasil promoveu a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) na reunião do Grupo do Rio em Santiago, reunindo o MERCOSUL, o Pacto Andino, a Iniciativa Amazônica e o Chile. Trata-se de um projeto de criação de uma zona de livre comércio plena no prazo de dez anos, com redução linear e automática de tarifas, sem prejuízo para a participação dos países membros do MERCOSUL em outros esquemas de liberalização comercial. Interpretada por muitos como uma resposta à criação do NAFTA, a proposta da ALCSA pretendia dar maior visibilidade política à crescente presença do Brasil no comércio intra-regional observada nos últimos anos.

Com respeito ao MERCOSUL, vale chamar atenção para a importância que as transações com a sub-região assumiram para o Brasil, principalmente para a colocação de seus produtos industrializados. No período 1991-1994, a participação nos países do MERCOSUL das exportações brasileiras, no volume total das vendas externas do país, saltou de 4% à quase 14%. É interessante notar o fato de que o interesse político e cultural pelo MERCOSUL no Brasil esteja mais concentrado nos estados do sul do país, o que vem gerando um desequilíbrio no âmbito econômico-comercial. Estados do nordeste brasileiro, como a Bahia e mesmo Sergipe, têm participado no total exportado para o MERCOSUL de forma semelhante ao Rio Grande do SUL. Em termos de presença empresarial, também tornou-se revelador o número de empresas brasileiras operando nos países vizinhos. Em fins de 1994, por exemplo, registravam-se aproximadamente 300 firmas brasileiras com sede ou representação na Argentina.

O sentido nodal do relacionamento com a Argentina para a participação do Brasil no MERCOSUL não gerou, entretanto, uma convergência plena com este país durante o governo Itamar Franco. Ao mesmo tempo em que as vinculações econômico-comerciais se expandiram, criando pela primeira vez condições de interdependência entre ambos os países, o diálogo político revelou dificuldades e diferenças nem sempre facilmente superáveis. Enquanto a política internacional Argentina esteve motivada por sua aliança com a coalisão vencedora da Guerra Fria, em especial com os Estados Unidos, o Brasil manteve uma postura de relativo distanciamento político de Washington e de não envolvimento nas iniciativas lideradas pelo governo norte-americano no campo da segurança internacional. Vale

mencionar que esta diferença não impediu que a Argentina e o Brasil consolidassem suas iniciativas de confiança recíproca no campo da não-proliferação nuclear.

Ainda no âmbito latino-americano, o governo de Itamar Franco procurou estreitar laços políticos e econômicos com outros países da região. Deste esforço são exemplos a assinatura dos Acordos de Cooperação bilateral com a Venezuela (agosto de 1993 e março de 1994) visando a contornar seus problemas na fronteira, pondo fim a um histórico distanciamento entre os dois países; a criação da Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia (janeiro de 1994); as conversações com o Uruguai em torno do combate ao comércio de produtos subsidiados, da hidrovía Paraguai-Paraná e dos esforços para o desenvolvimento da região fronteiriça; o encaminhamento das negociações com a Bolívia em torno da construção do gasoduto entre os dois países e do conseqüente fornecimento de gás natural; e, finalmente, a tentativa de incorporar o Chile ao projeto de integração latino-americana.

Cabe, enfim, destacar o tratamento dado à crise no Haiti e às relações com Cuba. No primeiro caso, o Brasil apoiou o embargo econômico e político aprovado pelo Conselho de Segurança da ONU (maio de 1994) e a seguir pela OEA (junho de 1994) contra o governo Emílio Jonassaint-Raoul Cédras. Posteriormente se alinhou a outros 32 países que, nas Nações Unidas, opuseram-se à intervenção militar no país, comprometendo-se apenas a integrar uma força de paz após a destituição do governo militar haitiano.

Com relação a Cuba, o governo brasileiro passou a defender abertamente a reintegração do país ao sistema interamericano e particularmente à OEA. Neste sentido, foi oferecida pelo presidente Itamar Franco, em meados de 1994, a mediação brasileira para agilizar este processo, condenando-se o embargo econômico dos Estados Unidos à ilha. Ao mesmo tempo, procurou-se intensificar as relações entre os dois países, através do incremento da cooperação científica, técnica e tecnológica e da cooperação no combate ao tráfico de drogas.

As relações com os Estados Unidos

Ao final do governo Collor de Mello, o relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos atravessou um novo momento de dificuldades. Além de enfrentar a reversão de expectativas criada a partir da crise do governo Collor, o Brasil tinha pela frente uma agenda carregada que vinha minando o relacionamento com a nação norte-americana, tanto no plano interestatal como no inter-societal (Hirst e Lima, 1994). Ao mesmo tempo, as novas circunstâncias do contexto interamericano, marcado por um processo de crescente convergência ideológica entre os países latino-americanos com o governo norte-americano – especialmente o México, a

Argentina e o Chile – haviam indiretamente reforçado a imagem do Brasil como o país problemático da região. Em função desta perspectiva, gerou-se nos últimos anos uma dinâmica trilateral entre Argentina, Brasil e Estados Unidos que terminou reforçando uma postura defensiva por parte do governo brasileiro.

Foi neste quadro que se observou, durante a etapa inicial do governo de Itamar Franco, uma exarcebação da agenda negativa entre Brasília e Washington. Deve-se mencionar a politização da tramitação no Congresso Nacional da Lei de Propriedade Intelectual vinculada à utilização de uma diplomacia coercitiva por parte da administração norte-americana. Somou-se ainda uma sinalização crescentemente preconceituosa em relação ao Brasil de diferentes grupos de interesse nos Estados Unidos (ONGs, representantes no Congresso, acadêmicos) envolvidos principalmente com os temas de meio ambiente e direitos humanos. O fato de o governo Clinton haver atribuído particular importância ao temário político de sua agenda latino-americana também passou a ser uma fonte de tensão no relacionamento entre Washington e Brasília, principalmente na etapa de preparação da agenda da Reunião de Cúpula Hemisférica realizada em Miami, em dezembro de 1994.

Este panorama, entretanto, começou a ser revertido a partir dos primeiros sinais de êxito emitidos pelo plano de estabilização da economia, gradualmente implementado pelo governo Itamar Franco. Ficou claro então que, apesar da preocupação manifestada pela administração Clinton com o tema da democracia, as relações com os países da região dependiam mais de suas opções econômicas do que de suas vocações políticas. Do lado brasileiro, procurou-se desde a formulação e implementação da nova política até transformar o plano em um instrumento de credibilidade *vis-à-vis* dos países industrializados, em especial os Estados Unidos. As indicações de que o Brasil “finalmente” dava início a seu processo de estabilização favoreceram a decisão do USTR de suspender as investigações com relação à propriedade industrial e a conclusão de um plano Brady com os credores privados norte-americanos.

De fato, o governo Itamar Franco logrou desdramatizar o relacionamento entre Brasília e Washington mantendo ao mesmo tempo posturas – particularmente no terreno político-diplomático – que preservavam a autonomia do Brasil frente às premissas orientadoras da ação norte-americana. A posição com respeito à intervenção no Haiti e as mensagens referidas a Cuba foram claros exemplos neste sentido.

Com os pares continentais

1) China

As relações entre Brasil e China tiveram um expressivo incremento com vistas à formação do que se denominou “parceria estratégica” em setores de infraestrutura, energia e matérias-primas, indústria pesada e serviços de consultoria e engenharia. No quadro desta aproximação, foi assinado, em novembro de 1993, um protocolo de intenções sobre o incremento do comércio bilateral de minério de ferro e a sua exploração conjunta. Também foi formalizado um protocolo de cooperação para pesquisa espacial, no âmbito do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (1982), no qual se destaca o projeto sino-brasileiro de construção de satélites de sensoriamento remoto.

2) Índia

As relações entre a Índia e o Brasil estiveram favorecidas pelas crescentes similaridades entre os dois países no campo da política e do comércio mundial, o que tem permitido uma coordenação entre ambos no tratamento de diversos itens da agenda internacional em foros multilaterais. Esta sintonia, entretanto, não gerou maior interação bilateral entre ambas as nações. Embora tímida, houve da parte do governo Itamar uma tentativa de reverter este quadro, exemplificada pela assinatura de um Acordo na área de cooperação científico-tecnológica, em setembro de 1993.

3) Rússia

Já o relacionamento entre Brasil e Rússia tem sido marcado, na década de 90, mais por suas potencialidades do que por iniciativas concretas. De fato, a diplomacia brasileira reconhece a existência de um considerável campo para a cooperação, seja no terreno comercial ou no de empreendimentos conjuntos, no qual o Brasil poderia obter da Rússia acesso a tecnologias de ponta em energia nuclear, indústria aeroespacial, combustíveis, mecânica de precisão, química fina etc., em troca do seu conhecimento nos campos de automação e modernização bancária, agricultura capitalista moderna, gerenciamento global (inclusive *marketing*) de pequenas, médias e grandes unidades de produção e distribuição, bolsas de valores e mercado financeiro. Apesar do esforço de aproximação realizado por ambos os países, o contexto político doméstico na Rússia, os percalços de sua transição a uma economia de mercado e as dificuldades enfrentadas no relacionamento com ex-repúblicas soviéticas vêm dificultando maiores avanços nesta direção. Ainda assim, deve-se ressaltar o aumento do intercâmbio comercial russo-brasileiro desde 1992, findo o período de maior instabilidade política naquele país.

Retomando uma política africana

Tendo sido no passado um campo importante da diplomacia brasileira, o relacionamento com as nações africanas sofreu uma significativa retração a partir dos anos oitenta. As dificuldades econômicas e a instabilidade política no continente africano e o menor ativismo internacional do lado do Brasil levaram a uma notável reversão da agenda de cooperação e de contatos políticos anteriormente desenvolvida – tanto com os países de língua portuguesa como com as nações de maior peso da região.

Não obstante, algumas iniciativas recentes foram tomadas durante o governo Itamar Franco com vistas a reverter parcialmente esta tendência. Os principais casos a exemplificar esta alteração foram a aproximação com a África do Sul e a participação no processo de pacificação de Angola. Com o fim do *apartheid* na África austral, relançando a proposta de criação da Zona de Cooperação do Atlântico Sul com vistas a abrir um canal comum entre os países do Cone Sul e esta região. Deve-se ressaltar a busca de cooperação na área tecnológica, agropecuária e de combate ao narcotráfico e, principalmente, o esforço da diplomacia brasileira, através de seu Departamento de Promoção Comercial, de aproximar o empresariado dos dois países em direção a empreendimentos conjuntos com base na crença de que a África do Sul deverá liderar um processo de integração econômica no continente, semelhante ao MERCOSUL.

No caso de Angola, vale mencionar a atuação do Brasil em prol da pacificação nacional, tendo inclusive apoiado a advertência por parte do Conselho de Segurança da ONU (julho de 1993) ao líder da UNITA, ameaçando o grupo com embargo, caso não abandonasse a ação militar e não respeitasse o resultado das eleições de setembro de 1992. A propósito, coube a um oficial brasileiro o primeiro comando militar da Unavem, em Angola, o que também ocorreu em Moçambique.

Uma outra iniciativa importante no processo de revitalização da política africana do Brasil foi a proposta de criação da chamada Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa (março de 1993). Impulsionada por uma motivação histórico-cultural, a Comunidade pretende estabelecer uma maior coordenação entre os seus membros no manejo de temas de política internacional.

3 – As perspectivas pós-95

O fim do governo de Itamar Franco não coincide com o esgotamento de um padrão de atuação do país no sistema internacional. Da mesma maneira que desde

uma perspectiva comparativa os períodos Collor de Mello e Itamar Franco revelam, na maioria dos casos, mais um processo de ajuste do que de ruptura da política externa, as previsões para o atual governo de Fernando Henrique Cardoso são as de que se esteja caminhando em direção semelhante.

No plano das relações com os Estados Unidos, por exemplo, as expectativas são as de que o governo de Fernando Henrique Cardoso propiciará condições ainda mais favoráveis para a elaboração de uma agenda positiva. No entanto, estas deverão estar mais comprometidas com as expectativas norte-americanas no terreno econômico-comercial do que no da política internacional, no qual o Itamarati procurará manter as premissas orientadoras que vêm guiando sua atuação nos últimos anos. Concluída a fase da “desdramatização”, quando finalmente parece que Brasil e Estados Unidos concordaram no direito de divergir, o governo Fernando Henrique pretende inaugurar a fase da gestão dos “conflitos modernos”, pretendendo manter um relacionamento de perfil semelhante àquele que os Estados Unidos vêm mantendo com países como o Japão e a França (6).

Não se deve esquecer, entretanto, os efeitos que a crise mexicana poderá impor na rota dos programas de estabilização da América Latina, o que talvez implique no surgimento de focos de atrito com Washington, assim como com outras nações industrializadas.

Da mesma forma, o processo de aprofundamento da união aduaneira do MERCOSUL e de integração regional, de uma forma mais ampla, apesar de encontrar-se em uma fase marcadamente expansiva, poderá ser afetada por prioridades de políticas domésticas. A expectativa, entretanto, é de que o Brasil permaneça nos trilhos da integração, procurando tanto alargar seu escopo, quanto aperfeiçoar e aprofundar os mecanismos de cooperação regional.

No que se refere à Organização Mundial de Comércio, a indicação do ex-chanceler Celso Lafer para ocupar o cargo de representante do Brasil, além de representar um ato de deferência do atual governo, tem um significado político importante. A presença neste posto de um não-diplomata, com bom e reconhecido trânsito no meio empresarial, reforça a comunicação entre a comunidade de negócios do país e o meio diplomático, em um momento em que o Brasil enfrenta o desafio de desenvolver uma estratégia econômica externa que compatibilize sua vocação industrialista com as novas regras do jogo do sistema de comércio internacional.

Também no que se refere às relações do Brasil com os chamados países continentais (Rússia, Índia e China), as previsões são de maior aproximação, com base na crença de que as similaridades do Brasil com estes países os convertem em parceiros privilegiados em uma economia globalizada.

Finalmente, duas são as expectativas de atuação brasileira no foro das Nações Unidas, a partir de 1995. Por um lado, a de que o Brasil deverá se empenhar na busca de um lugar permanente no Conselho de Segurança. Ao persistir a dificuldade em assegurar, com pares reais e ou potenciais, uma atuação conjunta em favor de sua candidatura, entretanto, poderão diminuir sensivelmente suas chances.

Por outro lado, o Brasil deverá reforçar seu apoio à proposta da Agenda para o Desenvolvimento, tratando de reforçar a sua adequação à Agenda para a Paz. Entenda-se por adequação não a absorção de uma tese pela outra, mas justamente a combinação de ambas, de forma a evitar que as nações mais desenvolvidas terminem por priorizar a Agenda para a Paz em detrimento da Agenda para o Desenvolvimento. Neste sentido, o Brasil procurará promover uma discussão menos ortodoxa do conceito de segurança de forma a ter como um de seus componentes básicos o desenvolvimento social.

Nesta mesma linha de atuação, procurar-se-á incluir no debate sobre a reforma das Nações Unidas a necessidade da ampliação e democratização do Conselho de Segurança, como também de sua maior interação com o Conselho Econômico e Social. Teme-se pelo sucesso da proposta de reforma do sistema das Nações Unidas como um todo se os temas de segurança e desenvolvimento continuarem a ser tratados de forma desconectada.

Um último ponto a ser mencionado relaciona-se aos atores que influenciam e eventualmente participam da formulação de políticas. Apesar das evidências de que o novo governo irá prestigiar a corporação diplomática, a recorrente menção do presidente à incorporação de atores da sociedade civil (sindicatos, universidades, empresas, ONGs etc.) ao debate sobre o perfil internacional do país poderá conduzir a algumas inovações no processo de formulação da política externa brasileira.

De fato, esta possibilidade foi pela primeira vez experimentada na ocasião da preparação da Eco-92, como também dois anos depois, durante os trabalhos da Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento. Em ambas as ocasiões, o relacionamento entre o Itamarati e as ONGs revelou-se bastante positivo. A diferença, pois, está na institucionalização deste processo que, por um lado, poderá contribuir para criar mecanismos de solução para o dilema da *accountability* que sofrem as ONGs e, por outro, poderá enriquecer o trabalho cotidiano da atividade diplomática.

Quanto mais o governo brasileiro for capaz de lidar com grupos de interesses e atores não-governamentais em casa, melhor serão suas condições de conviver com os mesmos que operam nas nações industrializadas.

Supõe-se também que este diálogo outorgará maior pluralismo e transparência à política externa. Para tanto, será decisivo que uma política externa de caráter mais

pluralista seja inaugurada. Uma política que consiga atender às demandas domésticas dentro dos marcos das possibilidades externas e que, num limite, consiga equilibrar demandas domésticas e possibilidades internacionais.

NOTAS

- 1 Foram introduzidos critérios de redução progressiva dos níveis de proteção tarifária, eliminação de incentivos e subsídios, supressão de controles quantitativos e fim da proibição de importação de determinados produtos. Com relação aos produtos sem equivalência nacional, produtos com proteção natural e produtos com que o país considerasse ter vantagem comparativa, foi estabelecida alíquota zero.
- 2 Em maio de 1992, o Congresso Nacional instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as denúncias de corrupção feitas pelo irmão do mandatário contra o ex-tesoureiro da campanha presidencial. Os trabalhos da Comissão terminam por indicar o envolvimento direto do Presidente no esquema, concluindo que este recebia vantagens econômicas indevidas. Em setembro de 1992, a Câmara dos Deputados recebeu pedido de *impeachment* de Collor, elaborado pela Associação Brasileira de Imprensa e pela Ordem dos Advogados do Brasil. Após afastar-se do governo em outubro, Collor de Mello finalmente renunciou à presidência da República no dia da votação do *impeachment* no Senado, em 29 de dezembro de 1992.
- 3 Tendo assumido uma atitude de cautela com relação à política de segurança internacional norte-americana, o Brasil decide não enviar tropas ao Golfo, muito embora tenha apoiado os Estados Unidos no Conselho de Segurança das Nações Unidas.
- 4 Ao ser decretado o plano de estabilização econômica que implantou o Real, as previsões inflacionárias para junho de 1993 eram, conforme a revista *Conjuntura Econômica*, de 30%, atingindo então uma média inflacionária no segundo trimestre deste ano de 29,5% diante dos 26,8% do primeiro trimestre e dos 25,1% do último trimestre de 1992. *Conjuntura Econômica*, vol. 47, nº7, julho de 1993, p. 14.
- 5 Cabe notar ainda que, em uma combinação de protecionismo e proteção ao meio ambiente, foi recentemente inaugurado aquilo que se passou a denominar de ecoprotecionismo, visando à identificação de produtos que agridam o meio ambiente durante o seu ciclo de vida. Entre os setores brasileiros passíveis de enfrentar restrições, encontra-se o de papel e celulose.
- 6 Entrevista de Fernando Henrique Cardoso à *Folha de São Paulo*, 18/12/94, p. 5.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Marcelo de Paiva. “O Brasil na Rodada Uruguai do Gatt: 1982-1993”, in: Fonseca Jr. G. & Castro, H. N. de (org.) *Temas de política externa brasileira II*, v. II, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- AMORIM, Celso Luiz Nunes. “Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia”, in: Fonseca Jr. G. & Castro, H. N. de (org.), op. cit. v. I.
- AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. “A política externa do Governo Collor”, *Estudos Avançados*, Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais, n. 13, São Paulo: Universidade de São Paulo, 1991.
- BATISTA, Paulo Nogueira. “A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?” *Política Externa*, v. 1, nº 4, 1993.
- LAFER, Celso. “A política externa do Governo Collor”, *Política Externa*, v. 1, nº 4, 1993.
- LIMA, Maria Regina Soares de. “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”, *América Latina/Internacional*, v. 1, nº 2, 1994.
- MARTINS, Luciano. “Um mundo em transformação”, in: Velloso, J. P. dos Reis & Martins, L. (org.) *A nova ordem mundial em questão*, Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.
- HIRST, Monica & Lima, Maria Regina Soares de. “Between neo-alignment and neo-autonomy: is there a third way in US-Brazilian relations?”, *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, FLACSO/Programa Buenos Aires, 1994.