
Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)*

José María Arbilla

Introdução

De um ponto de vista retrospectivo, as mudanças ocorridas nas políticas externas de Argentina e Brasil nos anos 1989-1990 foram profundas e, em boa medida, irreversíveis. De fato, um sumário dos grandes temas da agenda externa no período 1989-1995 demonstra que os dois países formaram por si próprios, ou aderiram de maneira progressiva a (*de facto* ou *de jure*), uma série de regimes de não-proliferação (TNP, MTCR, Tratado de Tlatelolco, Compromisso de Mendoza, Convenção de Genebra sobre Armas Químicas), assinaram convênios de salvaguardas com a AIEA (Tratado Quadripartite) e modificaram sua legislação em relação à exportação de tecnologias sensíveis. No que se refere à agenda econô-

*Este artigo é uma versão adaptada do capítulo 3 da Dissertação de Mestrado A Diplomacia das Idéias: A Política de Renovação Conceitual da Política Externa na Argentina e no Brasil (1989-1994), defendida pelo autor no Instituto de Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio), em julho de 1997. Gostaria de agradecer às professoras Maria Regina Soares de Lima e Leticia Pinheiro pela orientação durante a redação da dissertação e insistência na preparação deste artigo.

mica, a abertura comercial, a implementação de reformas orientadas para o mercado, o reatamento dos vínculos com os organismos multilaterais de crédito, o ingresso no Plano Brady e a flexibilização da posição em relação à questão dos serviços na Rodada Uruguai, constituíram outras tantas modificações ocorridas nas políticas externas de Argentina e Brasil no período recente.

Tais mudanças demonstram, por um lado, o peso adquirido pelas restrições exógenas à conduta internacional dos Estados em geral e das nações menos desenvolvidas em particular. Com efeito, um contexto internacional menos permissivo vem restringindo opções outrora disponíveis, em especial no que diz respeito às estratégias autônomas de desenvolvimento econômico e tecnológico. Por outro lado, as mudanças nas políticas externas de Argentina e Brasil responderam ao esgotamento do padrão de desenvolvimento baseado na intervenção estatal e nos mercados protegidos e a subsequente implementação de reformas de mercado nos dois países. Nesse sentido, a abertura comercial e o estreitamento de relações com a comunidade financeira internacional têm sido peças-chave dessas reformas.

Se, do ponto de vista das reformas implementadas, as políticas externas dos dois países tiveram uma direção semelhante, pelo sentido de se adaptarem a uma maior vulnerabilidade *vis-à-vis* o ambiente externo, foi no plano do discurso, no processo de adoção dessas políticas e pelo significado que essas decisões adquiriram nos respectivos contextos domésticos, que se verificou uma diferença marcada nos perfis da conduta internacional dos dois países.

De maneira particularmente interessante, essas novas orientações políticas foram acompanhadas, na Argentina, por uma mudança radical nos quadros conceituais utilizados pelos *policy makers* e nas idéias que embasavam a política externa. Dessa maneira, alcançou uma posição hegemônica nas esferas decisórias do governo do presidente Menem, o diagnóstico da centralidade das relações com o Primeiro Mundo (com

os Estados Unidos em especial) e a conseqüente necessidade de promover uma perfeita sintonia entre a agenda externa do país e aquela do ocidente desenvolvido nos planos econômico, político e de segurança. No Brasil, no entanto, o discurso “modernizante” do início do governo Collor foi logo substituído — especialmente depois de 1992 — por um outro baseado em um conjunto de idéias e princípios diferente daquele surgido na Argentina. Com efeito, esse conjunto de idéias combina a liberalização econômica, e os chamados “novos temas” da agenda internacional, com temáticas prévias, como a questão da cooperação para o desenvolvimento e as críticas à estratificação do sistema internacional.

Para se conhecer a origem dessa divergência, deve ser examinado o período crítico de 1989 a 1994, que testemunhou a crise e a reelaboração de muitas premissas de política externa nos dois países. Com este objetivo, na primeira parte apresento uma abordagem teórica eclética que combina o enfoque gramsciano de hegemonia no plano ideológico com estudos neo-institucionalistas sobre a estrutura do Estado e seus nexos com a sociedade. Com base nesse instrumento analítico, na segunda parte são definidos os arranjos, canais e entraves institucionais que modelam o processo de formulação dos quadros conceituais que permeiam as políticas externas argentina e brasileira. Na terceira parte, esse esquema é utilizado para explicar a geração de quadros conceituais divergentes nos dois países no período em estudo. Por último, apresento as conclusões do trabalho.

O Papel das Idéias na Política Externa

Como se sabe, Gramsci elaborou suas idéias sobre hegemonia no marco de uma tentativa mais geral de explicar a capacidade de reprodução do poder das classes dominantes nas sociedades capitalistas (Augelli e Murphy, 1994). O elemento original da concepção gramsciana radica no exame do processo que transforma os interesses dos grupos dominantes

compatíveis com os interesses dos grupos subordinados, tornando possível a hegemonia. O elemento essencial desse processo consiste na apresentação dos interesses próprios de um grupo particular, através de instituições e ideologias que reclamam representar o interesse geral (Cox, 1994). Todavia, o aspecto da hegemonia mais relevante do ponto de vista deste trabalho consiste em um dos mecanismos assinalados por Gramsci: a construção de teorias, *worldviews* ou quadros conceituais, como elementos essenciais para assegurar a supremacia através da hegemonia.

Utilizando este conceito, é possível avançar a hipótese de que os quadros conceituais — definidos como um conjunto mais ou menos extenso de enunciados envolvendo diagnósticos sobre a realidade nacional, de prioridades de política externa e definições dos princípios que devem guiar a conduta externa do país — cumprem uma função política precisa, articulando de maneira coerente e homogênea um discurso diplomático dirigido a apresentar, perante os interlocutores externos e domésticos, os objetivos definidos pelos tomadores de decisão como o legítimo interesse do Estado e, por sua vez, compatíveis com os valores da comunidade internacional e coerentes com o bem-estar e a prosperidade de seus cidadãos. Esses quadros conceituais assumem, assim, duas características: de um lado, contêm uma dimensão cognitiva, no sentido de que definem a “realidade” na qual a política externa se desenvolve; de outro, possuem uma dimensão normativa, uma vez que “prescrevem” os melhores rumos a serem seguidos pela política externa.

Essa função permite compreender a forma que esses quadros conceituais assumem, i.e., como “interpretações” legítimas do interesse coletivo ou, como este é denominado habitualmente na política externa, do “interesse nacional”. Dessa maneira, eles operam mediante redefinições sucessivas de um número relativamente limitado de conceitos, desenhados para representar e expressar sujeitos, objetivos e interesses coletivos, tais como: soberania, interesse nacional, perfil internacional etc., e que fazem parte dos argumentos retóricos por excelência dos diferentes

atores políticos que exigem competência na formulação da política externa, assim como dos *policy makers* interessados em justificar e criar consensos em torno de novas orientações políticas.

Interpretados dessa maneira, os quadros conceituais não são o espaço de definição dos interesses “objetivos” do Estado, mas apenas um campo de conflito pela fixação do princípio de legitimidade de políticas particulares¹. Mais ainda, a partir do momento em que, do ponto de vista de Gramsci, a criação do consenso é uma dimensão do exercício do poder, os quadros conceituais não apenas funcionam como argumentos legitimadores de políticas já adotadas, mas constituem, eles próprios, instâncias de implementação dessas políticas. Nesse sentido, pode-se dizer que o exame do processo de formulação, assim como o do conteúdo específico adotado pelos quadros conceituais que legitimam e aglutinam consensos em torno da política externa, contribui de maneira significativa para a compreensão de *como se implementa*, além de *o que se implementa* como política externa².

Como já fora adiantado, sustento neste artigo que a formulação de novos quadros conceituais para as políticas externas argentina e brasileira não esteve predeterminada pelas mudanças estruturais e ideológicas no sistema internacional, ou pelo processo de reformas de mercado iniciado nos dois países. Antes, a recepção que tiveram as novas correntes hegemônicas globais em cada país e, em especial, no campo da política externa, só pode ser compreendida quando levadas em consideração as variáveis domésticas que atuaram como intermediadoras e tradutoras dessa recepção.

Nesse sentido, diversos trabalhos inseridos na matriz institucionalista têm examinado sistematicamente as estruturas do Estado, os nexos Estado-sociedade, as coalizões políticas e os valores e normas inseridos na cultura política como fatores condicionantes do acesso, circulação e influência adquirida por determinadas idéias ou conjuntos de idéias em

diversos momentos e contextos nacionais (ver Hall, 1989; Sikink, 1991; Risse-Kappen, 1994).

Com base nessas abordagens, é possível especificar uma série de fatores domésticos que ajudará a explicar o conteúdo específico dos quadros conceituais da política externa. Para fins analíticos, esses fatores podem ser divididos, de acordo com a abordagem utilizada por Weir (1989), em duas dimensões. De um lado, os arranjos institucionais que condicionam o acesso, a circulação e a influência de determinadas idéias à arena de formulação dos quadros conceituais da política externa (impulsionadas por atores dentro ou fora do Estado); do outro, a estrutura do discurso político e a dinâmica de formação das coalizões políticas que operam como condicionantes da “aceitabilidade” política dessas idéias em cada contexto nacional. Por razões de espaço, este artigo irá se concentrar na primeira dimensão do problema.

O Acesso das Idéias ao Processo de Formulação dos Quadros Conceituais da Política Externa

A política é constituída tanto daquilo que se faz quanto daquilo que se diz, embora as duas coisas nem sempre se correspondam. Mesmo quando um político afirma o contrário do que está realmente fazendo, nos dois casos está fazendo política e aquilo que está dizendo é uma forma de implementar ou de possibilitar a implementação do que quer fazer de verdade. Com freqüência, os fatores que condicionam aquilo que se faz nem sempre coincidem com os fatores e as regras que condicionam aquilo que se diz. Em outras palavras, os esquemas conceituais utilizados para *dizer* a política não são simples epifenômenos do que se *faz* na política, mas seguem suas próprias lógicas e regras estabelecidas nos contextos de discussão e nos contextos institucionais em que são formulados. Essas reflexões conduzem à suspeição de que o “processo de

tomada de decisão” nem sempre coincide com o “processo de formulação conceitual” e que, da mesma maneira, os “tomadores de decisão” podem não coincidir com os “formuladores conceituais”.

Da mesma maneira, neste texto irei me basear no argumento de que a circulação de idéias e seu ingresso na agenda externa são considerados, basicamente, como o resultado do trânsito de indivíduos ou grupos que, eventualmente, têm acesso ou adquirem influência sobre os órgãos e indivíduos participantes no processo de formulação dos quadros conceituais da diplomacia. Do ponto de vista metodológico, esta premissa chama a atenção para o problema dos níveis de análise, em particular o papel atribuído aos indivíduos e atores coletivos. Nesse sentido, assume-se que é a configuração institucional do Estado que permite que indivíduos ou grupos (o ministro de Estado, diplomatas ou indivíduos não burocraticamente vinculados às estruturas decisórias do Estado ou do governo) adquiram influência na formulação da política externa. Em outras palavras, a variável explicativa é atribuída aos arranjos institucionais na medida em que estimulam ou inibem o protagonismo de indivíduos particulares na formulação dos quadros conceituais. Nessa direção, a estrutura do Estado deve ser focalizada com o objetivo de examinar sua “permeabilidade” em relação a novas idéias (Weir e Skocpol, 1985).

Os arranjos institucionais que definem as relações entre *policy makers* e as agências burocráticas do Estado condicionam as formas mediante as quais as idéias surgem e adquirem influência no processo de formulação dos quadros conceituais da política externa. Existem grupos ou centros específicos, dentro e fora do Estado, que reivindicam o direito de produzir o discurso legítimo sobre determinadas questões e “regular a importação” de novas idéias provenientes do ambiente externo. Em relação à política exterior, os centros naturais de formulação são o Ministério das Relações Exteriores, a comunidade de analistas de política externa e os partidos políticos que expressam suas opiniões através do governo e no Parlamento. Outros setores, como a corporação militar, *lobbies* empre-

sariais, ONGs também podem ter adquirido direito ou, de fato, certa influência, ou pelo menos poder de veto, sobre a definição da política externa.

Diplomatas, *Policy Makers* e a "Permeabilidade" do Processo de Formulação dos Quadros Conceituais da Diplomacia no Brasil e na Argentina

O propósito desta seção é traçar de maneira comparada um esboço dos arranjos institucionais que condicionaram o acesso e a circulação de idéias e indivíduos no processo de formulação dos quadros conceituais das diplomacias argentina e brasileira no período 1989-1994. Este exame permitirá sugerir que as diferenças detectadas podem ser parcialmente explicadas em função dos recursos à disposição dos diplomatas e dos *policy makers*, dos laços estabelecidos entre eles, assim como da capacidade de outros atores e idéias para ingressarem no processo de formulação desses quadros conceituais.

Diplomatas e *Policy Makers* no Brasil

No Brasil, o fator que parece condicionar de maneira mais marcante a relação entre diplomatas e *policy makers* consiste na posição peculiar que o corpo diplomático possui, caracterizada não só pela existência de uma orientação institucional própria e garantida pela homogeneidade e senso de identidade de seus membros, mas também porque esses recursos se encontram assegurados pela capacidade de preservação de um espaço institucional próprio, o Ministério das Relações Exteriores, consagrado pelo monopólio dos diplomatas sobre os postos, mesmo dos escalões superiores do Ministério, e pela existência de um regime meritocrático de promoções na carreira.

**Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual
nas Políticas Externas...**

Em relação a esta segunda característica, mais importante que as disposições legais é o relativamente escasso interesse da Presidência da República em exercer certas atribuições que lhe são reservadas, como, por exemplo, a nomeação dos embaixadores entre indivíduos que não integram o corpo diplomático. Esta atitude pode ser explicada, em primeiro lugar, pelo sucesso da corporação diplomática em propagar uma imagem de *technical expertise* em relação à sua área de competência. A abundante literatura salientando a capacidade profissional dos integrantes do Itamaraty reflete uma opinião compartilhada por políticos, integrantes da comunidade intelectual e, claro, os próprios diplomatas. Em segundo lugar, em função do escasso interesse da classe política em ocupar cargos no Ministério, os quais são considerados como relativamente isolados da política doméstica e desprovidos de verbas e “vagas” para distribuir entre as “clientelas” (eleitorais e de outras espécies).

O primeiro recurso da corporação diplomática a que se fez referência — uma orientação institucional própria — tem aparecido vinculado, desde os anos 60, à promoção das condições externas para o desenvolvimento econômico. O caráter de Estado territorialmente “satisfeito” teria permitido fixar a identidade e a orientação institucional do Itamaraty nos problemas do desenvolvimento econômico (Ricupero, 1989; Lima, 1992). Já nos anos 60 e 70 (de maneira pioneira através da Política Externa Independente (PEI) e, mais tarde, mediante aportes de diplomatas como Araújo Castro), com a conscientização das elites da necessidade da industrialização do país, o Itamaraty articulou doutrinariamente as necessidades próprias do modelo nacional desenvolvimentista com a atuação externa do Estado brasileiro. Esta formulação doutrinária foi denominada por Lima (1994) de “paradigma globalista”.

Não obstante, esses recursos institucionais à disposição da corporação diplomática não lhe garantem automaticamente um papel central na formulação da política externa e de seus quadros conceituais. Na verdade, esses recursos institucionais não eliminam por completo do Ministério as disputas intraburocráticas e as interferências políticas no regime

de promoções que enfraquecem a posição da corporação *vis-à-vis* os poderes políticos. Além disso, o controle da corporação diplomática sobre o MRE não se tem traduzido, automaticamente, em um monopólio sobre a formulação e execução da política externa. De um lado, porque esta formulação é formalmente uma prerrogativa do presidente e do ministro de Estado (não necessariamente um diplomata). Como conclui Lima: “[...] no presidencialismo brasileiro o parâmetro que regula os graus de liberdade ou autonomia relativa retidos pela diplomacia é a autorização presidencial, seja por omissão ou delegação de poder — como nos governos de Médici (em algumas áreas da política exterior) e de Figueiredo — seja por afinidade de pontos de vista, como nos casos de Geisel e de Sarney” (*idem*:32). De outro, porque, nos últimos anos, o Itamaraty tem, freqüentemente, compartilhado com outros setores da burocracia estatal a formulação da política externa (p. ex., com o Conselho de Segurança Nacional) ou sua execução — como no caso da negociação da dívida externa por parte do Ministério da Fazenda³.

Contudo, dado que os novos agentes intervenientes na formulação da política externa brasileira obedecem a interesses situados em áreas temáticas específicas, o Itamaraty tem conservado o caráter de representante geral do país perante a comunidade internacional. Nesse sentido, pode-se sugerir que essa fragmentação do processo decisório tem afetado de maneira muito menos marcante a formulação dos quadros conceituais da diplomacia brasileira, área na qual o Ministério tem conservado (ou lhe foi delegada) a capacidade de articular a visão global da política externa do país. Por outro lado, o Itamaraty tem promovido essa “imagem institucional” de articulador das posições brasileiras, que tem se expressado na capacidade para situar diplomatas na chefia ou em postos importantes nas comissões de trabalho interministeriais e nas delegações brasileiras no exterior.

Pode-se concluir que, no caso brasileiro, a capacidade da corporação diplomática de controlar a maioria dos canais de ingresso de indivíduos e idéias, imprime uma “lógica institucional” ao processo de formulação dos

Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas...

quadros conceituais da política externa. Novas idéias assumem uma forma particular quando seu ingresso no processo de formulação dos quadros conceituais é administrado pelo Itamaraty. A homogeneidade e conformidade promovidas pelas pautas organizacionais do Ministério desencorajam inovações conceituais radicalmente diferentes das sustentadas pela corporação. Antes, novas idéias tendem a ser “modeladas” de maneira compatível com o “acervo diplomático”. Em consequência, em uma instituição que exibe a continuidade como prova de profissionalismo, inovações conceituais tendem a surgir sob a aparência de continuidade, antes que de ruptura.

O estilo cauteloso e gradualista próprio da corporação diplomática pode ser deixado de lado, e drásticas inovações conceituais serem realizadas pelo Poder Executivo. No entanto, na medida em que este último não pode colocar seus próprios colaboradores no interior do MRE, essas idéias devem “encaixar-se” na orientação institucional da corporação diplomática para produzir efeitos além do impulso presidencial. Ao contrário, as inovações introduzidas pela corporação diplomática poderão permanecer através de sucessivas administrações e serem atualizadas nos quadros conceituais no momento político propício.

Diplomatas e *Policy Makers* na Argentina depois da Restauração Democrática

Na Argentina, em contraste com o caso brasileiro, o fator mais importante que parece condicionar a relação entre diplomatas e *policy makers* é a iniciativa presidencial, inclusive em termos de inovações doutrinárias. O núcleo decisório, constituído pelo presidente e seu ministro das Relações Exteriores (usualmente um homem próximo ao presidente no que se refere à trajetória e às idéias), tem sido historicamente o formulador privilegiado dos quadros conceituais da política externa argentina. Este fator se tem traduzido em um papel marginal do corpo de diplomatas

de carreira na formulação da política externa, embora não propriamente no Ministério das Relações Exteriores.

De fato, o papel do MRE argentino, *qua* órgão de formulação e implementação da política externa, tem sofrido importantes flutuações nos últimos anos. Com a restauração democrática, a Chancelaria ganhou o papel de ator central, superando o fenômeno de “feudalização” que caracterizou a última etapa militar (Russell, 1990). No entanto, essa reconcentração das funções na órbita do Ministério teve especificidades que a diferenciam do caso brasileiro. Com efeito, o processo de tomada de decisões, assim como a formulação conceitual sobre a inserção internacional do país, concentrou-se na cúpula do Ministério, integrada essencialmente por funcionários de origem política (*idem*).

A tendência de se valer dos funcionários diplomáticos mais próximos do projeto político do governo (na chefia de departamentos e divisões) tem causado certas distorções na carreira que, somadas à tradição de designar funcionários políticos para o segundo escalão do Ministério (secretários e subsecretários), têm enfraquecido institucionalmente o corpo diplomático. Ao mesmo tempo, faz diminuir os efeitos da profissionalização dos funcionários de carreira, sujeitos a um regime de ingresso e promoções administrado pelo Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) segundo padrões organizativos semelhantes aos do Instituto Rio Branco brasileiro⁴.

Na Argentina, a despeito da existência de um corpo diplomático profissional, o processo de formulação da política externa adota uma “lógica política” bastante receptiva ao ingresso de novas idéias e indivíduos. Os agentes que eventualmente podem intervir na formulação dos quadros conceituais da política externa, embora em sua maioria inseridos no quadro burocrático do Ministério, são o presidente e o ministro, e os secretários, subsecretários, assessores etc., nomeados pelos dois primeiros e ligados a um ou outro por laços políticos ou pessoais forjados no partido, na Academia ou em outras instâncias da Administração. A esse grupo heterogêneo se somam, habitualmente, membros do corpo diplomático convocados de acordo com sua proximidade à orientação política do

**Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual
nas Políticas Externas...**

governo. A própria fragmentação do corpo diplomático em termos de preferências políticas quase assegura que qualquer idéia encontre seus defensores e seus detratores entre os próprios diplomatas. A ausência de constrangimentos institucionais e o funcionamento dessa lógica política supõem, por outro lado, que os novos funcionários se sentirão mais estimulados a se diferenciar do que a se assemelhar aos seus predecessores.

**O Ingresso das Idéias no
Processo de Formulação
dos Quadros Conceituais da
Política Externa na
Argentina e no Brasil,
1990-1994**

Com as mudanças de governo na Argentina e no Brasil em julho de 1989 e março de 1990, respectivamente, os quadros conceituais das diplomacias argentina e brasileira iniciaram uma fase de “adaptação intuitiva”, dominada pela adoção de novas posturas em relação aos temas mais conflitantes das agendas externas dos dois países, e nas quais predominam as decisões e as iniciativas presidenciais sobre as formulações conceituais de alcance global. Essa adaptação intuitiva coincide no Brasil com o que será denominado o “momento político”; no caso da Argentina, com a gestão do chanceler Cavallo.

Uma segunda fase, caracterizada pela “reformulação conceitual” e que testemunhou a articulação de novos quadros de referência para as duas diplomacias, coincide com o que será chamado de “momento conceitual” e “momento diplomático” no Brasil, e com a gestão do chanceler Di Tella na Argentina. Na análise desta segunda fase, é possível reconstruir o processo de elaboração dessas estratégias conceituais tal como elas foram montadas ao redor de eixos estruturantes (Russell, 1994) ou, nos termos de Fonseca Júnior (1991), “problemas diplomáticos” definidos como assuntos relevantes da agenda da política externa.

Com efeito, os *policy makers* argentinos e brasileiros escolheram eixos ou problemas diferentes, ou definiram os mesmos problemas de maneira distinta. De modo não surpreendente, a evolução dos quadros conceituais de ambas as diplomacias foi impulsionada mediante o aproveitamento de diferentes eventos internacionais que agiram tanto como catalisadores quanto como pontos de fixação do novo discurso. Por exemplo, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) foi um momento importante de elaboração de posições brasileiras, as quais foram depois reproduzidas em outros foros, tais como a Assembléia Geral das Nações Unidas. Por outro lado, a mesma ECO-92 não ocupou um lugar significativo no discurso da diplomacia argentina. Outros eventos (como a Guerra do Golfo Pérsico e outras ações simbólicas como a retirada do Movimento de Países Não-Alinhados) foram “escolhidos” para fixar as novas posições internacionais da Argentina.

Dessa maneira, a inter-relação estabelecida em cada momento entre diplomatas e *policy makers*, a “permeabilidade” resultante das idéias disponíveis no mercado conceitual, assim como os eventos internacionais que se sucederam com rapidez vertiginosa nesses quatro anos, podem ser considerados os elementos constituintes da micropolítica da gestação de conceitos-chave das diplomacias argentina e brasileira.

Ruptura e Continuidade: O Papel Variável dos Diplomatas e *Policy Makers* no Brasil (1990-1994)

O momento político

A posse do presidente Collor em março de 1990 deu-se em meio a um contexto de especulações em torno das modificações que seriam introduzidas na política externa brasileira, expectativas motivadas pelos sinais de esgotamento da estratégia externa do país. Como era apontado

**Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual
nas Políticas Externas...**

por membros proeminentes da corporação diplomática, predominava a sensação de que o Brasil se encontrava “sitiado internacionalmente” pelas pressões financeira, ecológica e comercial (*Folha de S. Paulo*, 3/9/89).

Nessa circunstância, o novo presidente implementou uma mudança rápida e substantiva nas agendas externa e doméstica, que, somada a seu estilo personalista e à urgência por resultados imediatos, levaram-no a marginalizar os quadros burocráticos da maioria das agências do Estado, incluindo o Itamaraty. Dessa maneira, a “lógica institucional” de formulação dos quadros conceituais da política externa entrou em um virtual período de recesso. Embora a escolha de Francisco Rezek como ministro das Relações Exteriores se mostrasse um compromisso entre as mudanças que se anunciavam e a preservação de certas linhas da política externa desenhadas no Itamaraty, a corporação diplomática enquanto tal foi afastada da formulação global da política externa (*O Estado de S. Paulo*, 13/3/90; *Folha de S. Paulo*, 5/9/89)⁵. Para tanto, contribuíram o estilo personalista do presidente Collor e o enfraquecimento momentâneo dos recursos institucionais do MRE. Um primeiro fator que debilitou o papel da corporação diplomática como formuladora de política externa foi o modelo de “presidencialismo imperial” típico do começo do governo Collor, que ia de encontro aos valores e estilo estabelecidos no Itamaraty: moderação, gradualismo e tendência a operar dentro das margens do consenso político no interior da burocracia estatal e das elites políticas. Nesse sentido, decisões importantes, inclusive em áreas sensíveis como a nuclear, foram tomadas pelo presidente Collor sem nenhuma negociação prévia no seio do governo (MRE/Funag, 1993a:144).

Um segundo fator foi a eliminação da figura do secretário-geral das Relações Exteriores, cujas funções foram diluídas em três Secretarias Gerais: Política Exterior, Executiva e de Controle⁶. A eliminação do posto de secretário-geral foi interpretada, na época, como uma tentativa de assegurar o controle político sobre o MRE, levando em conta es-

pecialmente a experiência imediatamente anterior do embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima na gestão do ministro Abreu Sodré.

Um terceiro fator que enfraqueceu o papel dos diplomatas foi a quebra de consenso no interior da própria corporação em relação à orientação desejável para a política externa (Hirst e Pinheiro, 1995:8; Lima, 1994:42). Basicamente, esta cisão separava aqueles diplomatas que defendiam uma maior aproximação com os países desenvolvidos, daqueles que continuavam a defender uma postura mais “dura” em relação à abertura comercial, meio ambiente, GATT e não-proliferação⁷.

Nesse contexto institucional, o projeto político do presidente Collor, estruturado em torno do conceito-chave de “modernização”, definiu como principal tarefa da política externa a inserção competitiva do Brasil no núcleo dinâmico da economia mundial⁸. Esta prioridade concedida à inserção externa refletia a convicção de que a retomada do crescimento econômico no plano interno passava pelo abandono da noção de auto-suficiência que tinha pautado o esforço desenvolvimentista nas décadas anteriores (Collor, 1990). Em segundo lugar, o governo propôs uma atualização das posições brasileiras em face dos novos temas globais. O resultado da primeira prioridade foi a abertura comercial e a participação ativa nas negociações da Rodada Uruguai do GATT para a liberalização do comércio internacional; da segunda, foi a modificação da postura em relação a ecologia, direitos humanos e não-proliferação (em particular a política nuclear)⁹.

Da ótica do novo governo, a remoção dos entraves à transferência de créditos, investimentos e tecnologia para a economia brasileira, viria em seguida à sintonia entre as reformas econômicas desenvolvidas pelo governo e os padrões de gestão econômica pregados no mundo desenvolvido, assim como à neutralização dos condicionamentos impostos por esses países nas áreas de ecologia, direitos humanos e não-proliferação. Dessa maneira, as reivindicações tradicionais da diplomacia brasileira aparecem, nessa primeira fase (p. ex. na XLV sessão da Assembléia Geral

**Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual
nas Políticas Externas...**

das Nações Unidas, em setembro de 1990), inseridas no arcabouço conceitual dos novos temas das agendas interna e externa (liberalismo e ambientalismo), antes que englobadas no conceito mais genérico de “desenvolvimento”, o qual tinha pautado no passado o diálogo Norte-Sul, assim como o discurso da política externa brasileira (Collor, 1996a).

Dessa maneira, o tom predominante da política externa, em particular nos primeiros meses de governo, estaria marcado pela intenção de “afastar o Brasil do alinhamento automático com o Terceiro Mundo”, e que se plasmou em uma atitude de certo “voluntarismo”, que pressupunha que a adoção das regras dos países desenvolvidos tanto na agenda doméstica quanto externa (economia de mercado, direitos humanos etc.) bastaria para garantir a participação do Brasil “tão cedo quanto possível, do centro das decisões internacionais” (declarações do presidente Collor, *Folha de S. Paulo*, 17/2/91).

Com o correr do tempo, no entanto, começou a se evidenciar que, preso em um momento de transição internacional e doméstico, o governo encontrava dificuldades para transmitir uma impressão de coerência nos rumos impostos à política externa. Esta dificuldade era amplificada, de maneira crítica, pela imprensa, através da qual a política externa do governo, tímida demais para alguns, vítima de uma ilusão “primeiro-mundista” para outros, ganhou uma imagem de ambigüidade e contradição (ver, p. ex., *O Estado de S. Paulo*, 19/8/90; *Folha de S. Paulo*, 17/2/91; *Veja*, 11/9/91:40-41; *Folha de S. Paulo*, 12/1/92; Nogueira Batista, 1993). De maneira semelhante, alguns analistas apontavam a ausência de um caminho de ação claramente definido e a adoção do que qualificavam como uma pluralidade de políticas externas (Cruz Júnior, Cavalcante e Pedone, 1993:121-122).

Essa aparente inconsistência da política externa do governo ganhou contornos eloqüentes na postura assumida na Guerra do Golfo, quando, a despeito do tom primeiro-mundista assumido no começo do mandato, ficaram evidentes as dificuldades do governo brasileiro em aparecer

como “co-promotor” da “nova ordem internacional”. Também foi o caso da retórica discursiva ensaiada pelo próprio presidente Collor em distintos foros multilaterais, onde a ênfase na cooperação Norte-Sul deu lugar, depois do primeiro ano de governo, a uma certa sensação de frustração diante do que foi definido como “falta de reciprocidade” por parte dos países desenvolvidos (*O Globo*, 23/8/91; *Folha de S. Paulo*, 28/7/91). Na apresentação perante a Assembléia Geral da ONU de 1991, o discurso do presidente Collor volta a centrar-se em um dos temas tradicionais do discurso da diplomacia brasileira, chamando a atenção para a questão do desenvolvimento (Collor, 1996b). Nesse sentido, essas situações evidenciavam as tensões não resolvidas entre o tom “primeiro-mundista” adotado nos primeiros meses do governo e os tradicionais temores da diplomacia brasileira em relação às tendências à concentração e ao congelamento do poder mundial.

Quase simultaneamente, a diplomacia brasileira entrou em uma fase de intensa atividade voltada para a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92). Esta Conferência, longamente preparada pelo Itamaraty, ofereceria um “novo espaço ideológico” para o posicionamento da diplomacia multilateral brasileira (Pinto Coelho, 1994). O aproveitamento dessa oportunidade foi favorecido pela chegada do novo ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, surgido da recomposição ministerial de março-abril de 1992.

O momento conceitual

A perda de iniciativa política do presidente Collor, principalmente em função do fracasso no *front* econômico, era visível em fins de 1991. Em consequência, o governo tentou superar seu isolamento através da negociação de um amplo leque de alianças com os partidos no Congresso. A pasta de Relações Exteriores entrou na pauta de negociações com o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) que, contudo, acabou recusando mais uma vez seu ingresso no governo (*Folha de S. Paulo*, 11/4/92). Todavia, em abril de 1992 o presidente Collor substituiu o

ministro Rezek por Celso Lafer, intelectual com trânsito entre os quadros do PSDB (*Folha de S. Paulo*, 2/4/92). Professor da Universidade de São Paulo (USP) e estudioso dos assuntos internacionais, a linguagem acadêmica de Lafer vinha ao encontro do estilo e dos conceitos próprios do Itamaraty¹⁰. Esta sintonia projetou o protagonismo do novo ministro de Estado na formulação dos quadros conceituais da diplomacia brasileira, em um momento de refluxo da iniciativa presidencial.

Em diferentes artigos e publicações Lafer havia manifestado sua concordância geral com as linhas traçadas pelo Itamaraty no passado, embora em repetidas ocasiões tivesse salientado algumas críticas ao “estilo” da diplomacia brasileira. O conteúdo dessas críticas, assim como sua preocupação em dotar a nova agenda da diplomacia brasileira de uma “moldura conceitual” apropriada, são dados relevantes que explicam a ênfase especial outorgada por Lafer à ECO-92 como momento fundacional de uma nova era de cooperação internacional. Com efeito, Lafer advogava uma política que “além de atacar de frente os temas bilaterais, procure se envolver em propostas multilaterais que tenham peso suficiente para constar, de modo obrigatório, da agenda dos países ricos” (Lafer *apud* *Gazeta Mercantil*, 20/7/89). O já chanceler Lafer concebia a Conferência do Rio como “uma oportunidade privilegiada para alterar os padrões de relacionamento que prevalecem na sociedade internacional. A integração temática do meio ambiente e do desenvolvimento nos permitem superar a lógica da confrontação, característica da desordem anterior, pela lógica da cooperação e da co-responsabilidade, fundadora da nova ordem” (MRE/Funag, 1993b:103).

As novas posições brasileiras em relação aos temas globais e as tradicionais reivindicações do Brasil no cenário internacional apareciam conjugadas, na visão de Lafer, através dos conceitos de “adaptação criativa” e “visão de futuro”, esboçados em vários escritos e declarações de Celso Lafer desde 1990 (ver, p. ex., Lafer, 1993a; 1993b; 1993c). O primeiro conceito dizia respeito à disposição para trabalhar dentro da realidade internacional vigente, a exemplo da nova atitude brasileira em relação

aos regimes de controle de tecnologia de mísseis (Lafer, 1993c:33). O segundo expressava “a idéia de trabalhar por um sistema internacional mais compatível com nossos valores e aspirações” (*idem*:34). Nessa linha, Lafer visualizava em eventos como a ECO-92, a oportunidade propícia para a construção desses mecanismos coletivos de cooperação, montados em uma posição de equilíbrio (nesse caso, entre anseios desenvolvimentistas e imperativos ambientalistas), em torno das questões inerentes à problemática Norte-Sul (*idem*).

Parte importante nesse processo seria a consagração internacional na Conferência do Rio do conceito de “desenvolvimento sustentável”, como superador da dicotomia entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente. É preciso salientar o papel particular que essa idéia, assim como a Conferência do Rio como evento internacional, tiveram como catalisadores da evolução dos quadros conceituais da diplomacia brasileira e na formulação de uma agenda externa, agora sim, definitivamente positiva. De fato, o “desenvolvimento sustentável” vinha ao encontro da orientação institucional do Itamaraty, pautada na temática do desenvolvimento. Já no contexto dos preparativos para a Conferência do Rio e, mais tarde, no discurso do ministro Celso Lafer na XLVII Sessão da AGNU, o novo conceito aparece elevado à categoria de “novo paradigma”, abrindo espaço à construção cooperativa de uma nova ordem internacional (Lafer, 1993b:103; 1993c:27). Significativamente, na mesma exposição apresenta-se a proposta (embora ainda em forma pouco elaborada) de uma “Agenda para o Desenvolvimento” (Lafer, 1993b:105).

Por outro lado, se a corporação diplomática tinha a seu favor a sintonia com o ministro de Estado, indícios desta não se encontravam apenas no plano conceitual, mas também na reintrodução do cargo de secretário-geral, posto para o qual foi designado o ex-assessor diplomático de Sarney, Luiz Felipe de Seixas Corrêa. Paralelamente, a despeito da crescente fragmentação do processo decisório na política externa brasileira, o Itamaraty potencializou na ECO-92 sua posição no esquema do

Estado, lançando mão do papel de coordenador como novo recurso institucional da corporação.

A própria coordenação das posições brasileiras na ECO-92 implicou uma participação crescente do Itamaraty em relação aos primeiros momentos do governo Collor. Na Comissão Interministerial (Cima) estabelecida pelo governo, encontravam-se representados os órgãos envolvidos na preparação da Conferência. Os mais importantes eram os secretários de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, Assuntos Estratégicos e Desenvolvimento Regional, e os presidentes e diretores do Ibama, INPA e Embrapa. O ministro das Relações Exteriores foi nomeado presidente da Comissão e o chefe da Divisão do Meio Ambiente do MRE, ministro Luiz Felipe de Macedo Soares, seu secretário-executivo (MRE/Funag, 1993b). Dentre as funções da Cima encontrava-se a de preparar o Relatório Nacional do Brasil a ser apresentado na Conferência. A elaboração deste Relatório (intitulado *O Desafio do Desenvolvimento Sustentável*) coube a uma equipe técnica formada por especialistas e que teve Roberto Guimarães (funcionário da Comisión Económica para América Latina y el Caribe — CEPAL) como coordenador-técnico. À Cima correspondia coordenar e orientar as delegações brasileiras nas distintas sessões do Comitê Preparatório das Nações Unidas (*idem*: 18). O Comitê Preparatório realizou, ao longo de dois anos, uma sessão organizacional e quatro sessões de negociação (*idem*). À exceção da primeira e da segunda sessões em que as delegações foram co-chefiadas pelo secretário de Meio Ambiente José Lutzenberg, as outras três delegações foram chefiadas por membros do Itamaraty: Paulo Nogueira Batista, Luiz Fernando Macedo Soares e Ronaldo Sardenberg. A composição das delegações sempre foi majoritariamente de diplomatas¹¹.

Na própria Conferência, o embaixador Marcos Azambuja foi designado representante especial para coordenar as posições brasileiras e ao embaixador Ronaldo Sardenberg foi atribuída a função de contatar a delegação com as autoridades das Nações Unidas (*idem*). Finalmente, os oito delegados dos correspondentes grupos de contato negociadores nos

distintos temas (finanças — dois delegados —, tecnologia, proteção da atmosfera, florestas, biodiversidade, recursos hídricos e instrumentos jurídicos) eram diplomatas membros da delegação brasileira (*idem*:66).

Embora a composição formal das delegações e comissões interministeriais, provavelmente, não tenha refletido o papel efetivo que coube a cada um de seus membros, em particular na discussão de matérias técnicas, esta evidência parcial é a única dada a falta de relatórios mais detalhados sobre o processo decisório da Conferência. Quando estes existem, no entanto, como a crônica da negociação do capítulo financeiro da Agenda 21, revelam que o papel dos diplomatas (Rubens Ricupero e Luiz F. Macedo Soares) foi importante (Ricupero, 1993).

Deve ser salientado, por outro lado, que esse papel de coordenação foi potencializado pelo próprio processo de preparação da ECO-92 até a instância final da negociação no Centro de Convenções Rio Centro, processo no qual foi-se impondo uma dinâmica que favorecia os recursos, treinamento e organização que apenas o Ministério das Relações Exteriores podia dispor. Assim, as condições em que se desenvolveu a ECO-92 (basicamente em função do esforço organizativo que derivou do fato de o Brasil ser o país sede, assim como a abrangência e complexidade particular dos assuntos tratados na Conferência) foram um fator importante no sentido de potencializar o papel da corporação diplomática no interior do Estado e de consolidar um novo quadro conceitual para sua ação externa¹². Nesse sentido, não se pretende minimizar quanto o Itamaraty teve de compatibilizar ou, simplesmente, “endossar” posições definidas tecnicamente por setores especializados (Ibama, Embrapa). O objetivo aqui é ressaltar a posição do MRE no esquema da burocracia brasileira, situando-o como coordenador-geral da política externa.

Além da recuperação da idéia de desenvolvimento, outra consequência importante, do ponto de vista conceitual, pode ser assinalada a partir do papel desempenhado pelo Brasil nessa Conferência: sua auto-identificação

**Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual
nas Políticas Externas...**

como mediador ou “construtor de consensos”. Essa auto-identificação vinha operacionalizar a necessidade estratégica do Brasil de se aproximar dos países desenvolvidos sem comprometer seus interesses políticos e econômicos junto às nações em desenvolvimento. Por outro lado, essa auto-identificação permitia tirar proveito da relutância dos países do Sul (no sentido de minimizar a ingerência dos países desenvolvidos em áreas como direitos humanos e ecologia), minimizando, ao mesmo tempo, os custos políticos decorrentes de um confronto com os países do Norte. Em outras palavras, essa condição de “mediador” e de “país de contrastes” resolvia, nos planos conceitual e estratégico, a questão da heterogeneidade estrutural da inserção internacional do Brasil, em um equilíbrio momentaneamente perdido no início do governo Collor.

Nos meses imediatamente posteriores, a crise política doméstica — abafada durante as doze jornadas da Conferência — desembocou no impedimento e substituição do presidente Collor pelo vice-presidente em outubro de 1992. A despeito dos antecedentes nacionalistas de Itamar Franco, assim como de algumas declarações iniciais para marcar um estilo diferente de seu antecessor, o novo mandatário confirmou o rumo adotado pela diplomacia brasileira. De maneira oposta ao protagonismo do presidente Collor em matérias externas, o novo presidente adotou um perfil internacional mais discreto, concentrando-se na política doméstica. Como salientam Hirst e Pinheiro, “A política externa foi então delegada a atores de reconhecido prestígio de fora e de dentro da corporação diplomática” (1995: 10)¹³. Nesse sentido, o ingresso do PSDB no governo Itamar Franco trouxe o então senador Fernando H. Cardoso para a pasta das Relações Exteriores. Com um programa de reformas “modernizantes”, muito semelhante no papel ao da equipe inicial de governo do presidente Collor, o PSDB foi crescendo em importância no governo Itamar Franco, tornando-se um impulsor importante das principais políticas implementadas nesse período.

Dessa maneira, durante a gestão de F. H. Cardoso foi enfatizado o novo papel do MRE em relação à agenda de reformas políticas e econômicas que tinha permanecido em aberto depois do fracasso do experimento

“social-liberal” do presidente Collor¹⁴. Com efeito, com uma agenda externa relativamente mais “atualizada” *vis-à-vis*, por exemplo, as opiniões predominantes no Congresso, os representantes do MRE começaram a operar com o objetivo de obter consenso e defender no Parlamento certas iniciativas cruciais, tais como a ratificação do Tratado de Tlatelolco, do Acordo Quadripartite e a sanção da Lei de Propriedade Intelectual (*O Estado de S. Paulo*, 26/12/93 e *Correio Braziliense*, 19/11/93; ver, também, Cardoso, 1994). Na mesma direção, o chanceler Cardoso mostrou-se ativo na recomposição do diálogo com os Estados Unidos e na aproximação com a Ásia. O estilo implementado por ele procurava endossar os valores mais apreciados pela corporação diplomática, a exemplo do ingresso do Brasil no Conselho de Segurança da ONU. No plano conceitual, a gestão de F. H. Cardoso como chanceler ratificou as bases do discurso brasileiro, em particular, os conceitos de democracia, desenvolvimento sustentável e cooperação para o desenvolvimento (Cardoso, 1994). Mais político que acadêmico, o discurso de Cardoso caracterizou-se pela incorporação mais ampla dos recursos retóricos da diplomacia, tais como “interesse nacional” e “universalismo” (*idem*:235-238).

O momento diplomático

No relativo compasso de espera que significou o início do governo Itamar Franco e com um processo de reformas que se anunciava em “marcha lenta” (Almeida, 1996:214), a corporação diplomática encontrou espaço para implementar seu próprio estilo no processo de atualização da agenda externa do país. Por outro lado, a posição da corporação diplomática viu-se favorecida de maneira quase fortuita. Com efeito, a designação de Fernando H. Cardoso para o Ministério da Fazenda deixou em aberto a sucessão no MRE, sendo que a disposição inicial do presidente Itamar Franco era pela indicação de mais um ministro político. Todavia, a desistência do escolhido José Aparecido de Oliveira, combinada com a dificuldade do presidente em encontrar políticos dispostos a deixar suas bancadas parlamentares em período eleitoral, determinaram

a escolha do embaixador Celso Amorim como chanceler (*Jornal do Brasil*, 29/8/93). Com essa designação, um diplomata voltava a ocupar a chefia do Itamaraty, o que não ocorria desde a gestão do embaixador Saraiva Guerreiro (1979-1984).

Celso Amorim convocou para o posto de secretário-geral das Relações Exteriores Roberto Abdenur. Com eles chegou à chefia do MRE a geração do “pragmatismo responsável”, ou seja, aquela geração que, tendo ingressado no Itamaraty nos anos 60, viera a amadurecer suas carreiras na época em que as teses do congelamento do poder mundial e do não-alinhamento automático eram o corolário externo do desenvolvimentismo em marcha forçada de Geisel¹⁵. Contudo, tratava-se da mesma geração de diplomatas que, já em fins dos anos 70 e começo dos 80, assistiu à descoberta dos limites do projeto “Brasil potência emergente” e ao alargamento da disparidade entre o Norte e o Sul. Nesse período, o Brasil tornou-se um dos mais ativos participantes do diálogo “Norte-Sul” nos foros multilaterais (Lima e Moura, 1982:357).

Como membros da corporação diplomática, não surpreende que Amorim e Abdenur tivessem procurado nos conceitos forjados no Itamaraty e, especificamente, naqueles que eles próprios tinham contribuído para construir, as bases conceituais para subsidiar as reformas que se tornavam inevitáveis. Com eles, o discurso da diplomacia brasileira centra-se, definitivamente, na temática do desenvolvimento. Com efeito, depois da reintrodução da questão na CNUMAD, a diplomacia brasileira aspirava a convertê-la, enquanto tal, em “um dos princípios unificadores da ordem internacional em gestação” (Abdenur, 1995:186), propondo, repetidamente, a conformação de uma “Agenda para o Desenvolvimento” e a convocatória de uma Conferência Mundial sobre o tema (Amorim, 1996:575).

Nesse sentido, o ministro Celso Amorim lançou, em seu discurso perante a XLVIII sessão da AGNU (1993), uma atualizada diplomacia “dos Três Ds”, estruturada em torno dos eixos: desenvolvimento, desarmamento e

democracia (Amorim, 1994a). A inovação mais relevante desse período consistiu na utilização (pela primeira vez totalmente explícita) do tema da democracia como moldura conceitual para reintroduzir no discurso brasileiro a questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU¹⁶.

Finalmente, dois elementos aparecem como traços marcantes do quadro conceitual esboçado por Amorim e Abdenur: a ênfase na dimensão política do desenvolvimento e a defesa do princípio de não-intervenção. Ambos os elementos, em particular o interesse em “assegurar a ênfase política ao encaminhamento dos interesses tópicos e pragmáticos dos países em desenvolvimento” (Abdenur, 1995:173), evidenciaram o interesse por preservar espaços de autonomia na adesão aos regimes internacionais e no encaminhamento das reformas pró-mercado (Amorim, 1996).

Contudo, as formulações de Amorim e Abdenur não foram geradas em um vácuo político e institucional. Em primeiro lugar, a pregação desenvolvimentista e a ênfase na autonomia do Brasil vinham ao encontro das posições instintivamente sustentadas pelo presidente Itamar Franco. Em segundo lugar, uma importante série de *statements* produzidos por membros do Itamaraty evidencia, a partir dos anos 1993-1994, o surgimento, se não de um consenso, pelo menos de uma coalizão ou compromisso em favor da afirmação de alguns aspectos-chave da política externa¹⁷. No final do governo Itamar Franco, uma agenda externa praticamente nova, com algumas exceções, como a recusa em assinar o TNP, estava completamente processada em termos dos conceitos itamaratianos.

Diplomatas, Policy Makers e a Chegada dos Economistas na Argentina (1989-1994)

As importantes medidas adotadas pelo governo Menem ainda no primeiro ano de governo, dentre elas a priorização do relacionamento bilateral com os Estados Unidos, a decisão de reiniciar o diálogo com a Grã-Breta-

Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas...

nha pela questão das Ilhas Malvinas e a revisão da política nuclear e de desenvolvimento de mísseis, obedeceram a razões práticas relacionadas a imperativos do modelo econômico praticado pelo governo. Além disso, transformações no cenário internacional forneceram a oportunidade para potencializar, ao mesmo tempo que legitimar, as mudanças introduzidas na política externa¹⁸.

Como já foi salientado, uma quota importante do discurso sobre a política externa argentina corresponde, naturalmente, ao presidente da nação. Limitado pelas amarras políticas de seu próprio partido, o presidente Menem ensaiou um discurso que partia da atualização das posições tradicionais do peronismo, com base na necessidade imprescindível de se adaptar às “novas realidades”. Nesse sentido, tratava-se de um discurso que se definia pela constante referência à mudança substantiva do contexto político em relação aos enfrentados por governos peronistas anteriores. Todavia, o estilo pragmático do presidente inclinou-o, basicamente, para a tomada de decisões, antes que para a formulação de um quadro conceitual atualizado capaz de fornecer uma *rationale* para a nova política externa. Em consequência, foram os dois chanceleres de Menem, Cavallo e Di Tella, os principais responsáveis pelas inovações conceituais introduzidas na diplomacia argentina. Estes dois homens, por outro lado, dotados de notórias credenciais profissionais e intelectuais e com vínculos quase inexistentes com a tradição justicialista, articularam um discurso político quase que exclusivamente pautado em suas próprias idéias sobre a política externa.

A gestão de Domingo Cavallo na Chancelaria

A primeira decisão que evidenciou uma mudança radical de atitude por parte do governo Menem em relação à tradição da política externa de seu próprio partido, consistiu na própria escolha do ministro das Relações Exteriores. Com efeito, a nomeação de um reconhecido economista, Domingo Cavallo, ressaltava a decisão de priorizar a agenda econômica

e as relações com os países desenvolvidos. Com esta atitude, o presidente Menem descartou outros nomes mais cotados, como o do senador José O. Bordón, de tendência moderada, conhecedor de assuntos internacionais e considerado próximo das idéias do ministro anterior, o radical Dante Caputo. Da mesma maneira, foram preteridos diplomatas de carreira com credenciais peronistas, como o embaixador Mario Cámpora, designado secretário de Assuntos Multilaterais, e o embaixador L. Tettamanti, indicado embaixador junto    Rodada Uruguaia do GATT.

Era fundamental a convic  o, entre os membros da equipe de governo, de que a retomada de um processo sustentado de crescimento econômico dependia da capacidade de garantir um fluxo constante de investimentos no longo prazo. Dessa maneira, o chanceler Cavallo definiu como objetivo de sua gestão    frente do Ministério das Rela  es Exteriores, a gera  o do marco político que permitisse equacionar, no longo prazo, o tema da d  vida externa e eliminar as inibi  es ao ingresso de capitais. Claramente, estes objetivos tendiam a priorizar os vínculos com os Estados Unidos e a Europa Ocidental. Nesse contexto, tanto o presidente Menem quanto o ministro Cavallo valorizaram o “realismo” e o “pragmatismo” como conceitos-chave legitimadores das novas práticas adotadas, junto com uma curiosa conserva  o e, em alguns casos, reelabora  o de certos princípios tradicionais da diplomacia argentina, assim como da doutrina do Partido Justicialista em matéria de assuntos externos (a conhecida “Doutrina da Terceira Posi  o”).

Economista de profissão, Domingo Cavallo tinha articulado ao longo de sua carreira uma bem-sucedida combina  o de vínculos com empresários e políticos, entre os quais ganhou fama de competente em matérias econ  micas, sustentada em sua trajetória acadêmica e no comando da conhecida Fundación Mediterr  nea¹⁹. A maior parte das pessoas que formaria a equipe de assessores e funcionários de Cavallo na Chancelaria e, dois anos mais tarde, no gabinete do Ministério da Economia²⁰, estava vinculada    FM.

Para o segundo posto da Chancelaria — a importante Secretaria de Relações Exteriores —, o presidente Menem designou o embaixador Juan A. Lanús, diplomata de carreira conhecido por suas idéias “aperturistas”²¹. Lanús foi designado antes de Cavallo e era esperado que, de fato, os assuntos da Chancelaria fossem conduzidos por um diplomata profissional que contava, além de tudo, com acesso direto ao presidente (*Ámbito Financiero*, 1/7/89). A indicação desses dois homens potencialmente antagônicos deve ser compreendida levando-se em conta o estilo político particular do presidente Menem, que tendia a desenhar esquemas de “pesos e contrapesos” que impediam a criação de figuras muito fortes no âmbito do seu governo²². Por outro lado, políticos e diplomatas, considerados próximos política ou pessoalmente do presidente ou do partido, foram designados para postos no exterior ou na Chancelaria²³.

É importante destacar as conseqüências dessa ocupação heterogênea dos postos de condução da Chancelaria sobre a formulação dos quadros conceituais da política externa argentina. Com efeito, o primeiro escalão do Ministério aparecia, assim, ocupado por dois grupos: pelos economistas da equipe de Cavallo, decididos a imprimir na diplomacia argentina uma orientação “realista”, o que significava a priorização da agenda econômica, a aproximação dos organismos multilaterais de crédito e a eliminação dos entraves políticos às relações comerciais (como o conflito das Malvinas em relação à CEE). Este grupo, composto por técnicos, de modo geral, de escassa notoriedade pública, tinha como seu principal porta-voz o próprio ministro Cavallo. Um segundo grupo dentro do Ministério estava composto por políticos e diplomatas próximos do partido peronista ou vinculados pessoalmente ao presidente Menem. Sua orientação política era mais heterogênea. O embaixador Lanús era um defensor entusiasta de uma mudança radical na política argentina. Outros, como era o caso do embaixador Jorge Vásquez, sustentavam posturas terceiro-mundistas e não-alinhadas. A existência desses dois grupos e suas subdivisões não favoreceu a formulação de um discurso único

da política externa argentina nos distintos *fronts* diplomáticos do país e estimulou os conflitos burocráticos dentro da Chancelaria.

Dessa maneira, a nova orientação dada à política externa por Cavallo e sua equipe, e alentada pelo presidente, deparou-se com resistências burocráticas no Ministério, situadas em áreas muitas vezes controladas, paradoxalmente, por funcionários designados pelo presidente Menem (entrevista com C. Escudé, 18/12/96). Exemplos eloquentes dessas diferenças de critério foram a continuação da venda de material nuclear ao Irã (a área de Assuntos Especiais e Relações com o Oriente Médio encontrava-se sob jurisdição de Karim Yoma, diplomata de carreira e familiar do presidente) e o perfil “antiocidental” dos votos argentinos nas Nações Unidas (o chefe da missão na ONU era o mencionado embaixador Jorge Vásquez e o diretor de Organizações Multilaterais da Chancelaria era Jorge E. Tajana, ambos de firmes convicções terceiro-mundistas e não-alinhadas) (entrevista com C. Escudé, 18/12/96).

Desde o início de sua gestão, Cavallo mobilizou-se para assegurar o controle da Chancelaria. Ainda no dia da posse do novo governo, em 8/7/89, o novo chanceler logrou modificar o organograma do Ministério, reduzindo drasticamente as competências da Secretaria de Relações Exteriores — equivalente, no organograma anterior, à Secretaria Geral do Itamaraty²⁴. Dessa maneira, temas cruciais dos *fronts* diplomáticos argentinos, tais como integração com o Mercosul e as posições argentinas nos organismos internacionais, ficaram fora do controle de Lanús (*Ámbito Financiero*, 7/9/89). Além disso, Cavallo decidiu apoiar-se em outros diplomatas de carreira, como Mario Cámpora e, fundamentalmente, no experiente embaixador Lucio García del Solar (ex-embaixador em Washington e diretor-geral da Chancelaria na gestão do ministro Caputo), a quem encomendou a retomada das negociações com a Grã-Bretanha pela questão das Ilhas Malvinas²⁵. O conflito interno na Chancelaria terminou por afastar o embaixador Lanús do cargo em setembro de 1989 (*Clarín*, 9/9/89).

**Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual
nas Políticas Externas...**

Em função dessa aliança estratégica entre Cavallo e determinados diplomatas, alguns, inclusive, próximos da administração radical, a política externa argentina conservou, em meio à mudança implementada pelo ministro, algumas fórmulas diplomáticas gestadas durante a administração anterior, tal como o “guarda-chuva de soberania” em relação às negociações com a Grã-Bretanha, assim como a fórmula de adesão ao Tratado de Tlatelolco, que previa a criação de um sistema latino-americano de salvaguardas nucleares, idéia implementada durante a administração Alfonsín (*Clarín*, 26/4/90).

Dados esses sinais contraditórios provenientes da Chancelaria, as iniciativas mais importantes da política externa argentina resultaram do impulso presidencial. De fato, uma das mais importantes medidas adotadas pelo governo durante a gestão Cavallo, a participação no conflito do Golfo Pérsico, não teve origem na Chancelaria. Na verdade, esta constituiu, conforme a opinião unânime dos analistas, uma decisão exclusiva do presidente Menem. Como era previsível, muitos membros do corpo diplomático profissional, inclusive aqueles que, como García del Solar e Ortiz de Rozas, concordavam com os novos rumos da política externa, não aprovaram essa decisão²⁶. Com efeito, foi considerado um gesto desnecessário que poderia acarretar custos nas relações com outras nações latino-americanas (García del Solar, 1993).

A formulação das justificativas para a participação argentina no conflito do Golfo — decidida pragmaticamente como gesto dramático da virada de atitude perante os Estados Unidos — forçou a oportunidade para uma mudança nos quadros conceituais da política externa argentina. Com efeito, justificativas anteriores em ocasiões de cooperação real ou eventual com os Estados Unidos (bloqueio a Cuba em 1962, República Dominicana em 1965, América Central em 1981-82, Canal de Suez em 1982) foram dadas com base em conceitos esboçados no contexto da Guerra Fria (a cooperação hemisférica e o conflito global contra o comunismo). Nessa ocasião, os argumentos exibidos pelo governo abandonam — parafraseando Brito Cruz (1990) — o quadro de referência da

cooperação hemisférica, próprio da Guerra Fria, em favor do conceito de segurança coletiva no âmbito da ONU²⁷.

Todavia, foi durante a Guerra do Golfo que a gestão de Domingo Cavallo no MRE terminou, quando este foi finalmente convocado, em janeiro de 1990, para conduzir a pasta da Economia. Para o seu posto foi designado o também economista Guido Di Tella. O novo chanceler, formado em economia e professor de desenvolvimento econômico, estava ligado desde os anos 70 aos setores moderados do peronismo. Membro da equipe de assessores econômicos de Menem, foi escolhido como embaixador em Washington, onde se tornou um firme articulador da nova política exterior. Nesse sentido, sua nomeação como chanceler significou uma continuação das linhas traçadas em julho de 1989.

A gestão de Guido Di Tella

O chanceler Di Tella entregou-se a uma completa revisão das áreas de atuação da diplomacia argentina, com o objetivo de eliminar as remanescências da política exterior dos governos anteriores e torná-la coerente com os valores e princípios sustentados pelo novo governo. Para tanto, Di Tella fez uso de sua ampla capacidade política para moldar a orientação da política externa. Do mesmo modo que Cavallo em momento anterior, Di Tella valeu-se da “permeabilidade” do MRE para se cercar de sua própria equipe de assessores, colocados em postos-chave do Ministério. Dessa maneira, e à diferença dos ministros não-diplomatas no Brasil, cada novo ministro na Argentina (Caputo, Cavallo, Di Tella) criou seu próprio “núcleo decisório”, relativamente independente dos insumos dos departamentos e direções formalmente encarregados de preparar os relatórios, informes e telegramas de instruções para as comissões negociadoras e as missões no exterior.

A participação na Guerra do Golfo tinha aberto uma nova fase na política exterior do ponto de vista conceitual, na qual a adaptação realista à nova ordem mundial cedia lugar à contribuição ativa para a construção dessa ordem. Esse novo perfil da diplomacia argentina foi articulado conceitual-

**Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual
nas Políticas Externas...**

mente por Di Tella através do que ele próprio denominou de “realismo moral” da política exterior, elemento presente, embora não explicitamente articulado, no “realismo economicista” do discurso de Cavallo. Dessa maneira, o realismo moral de Di Tella combinava argumentações pragmáticas da *realpolitik*, com a defesa e a promoção da democracia, dos direitos humanos e dos mecanismos de paz e segurança em escala mundial.

O contexto internacional emergente da crise do Golfo Pérsico e o lançamento da “Agenda para a Paz” forneciam a oportunidade para estruturar um quadro conceitual que iria além do reconhecimento pragmático da necessidade de aderir às posições sustentadas no “Primeiro Mundo”. Paralelamente, eram eliminadas as contradições mencionadas anteriormente, através da definição de novos problemas diplomáticos em cuja promoção a diplomacia argentina deveria se engajar ativamente: a defesa da democracia e a construção de mecanismos de segurança cooperativa. Finalmente, esse novo quadro conceitual abandonava, definitivamente, o marco de referência Norte-Sul como definidor da identidade da Argentina no cenário internacional, em favor de sua caracterização como país ocidental, porém, em um papel de auto-imposta subordinação à liderança norte-americana.

Paradoxalmente, a assimilação do discurso norte-americano, no sentido de inscrever a invasão iraquiana como uma ameaça à paz e à segurança globais no contexto de uma emergente *nova ordem mundial*, permitiu modificar o foco exclusivo que o discurso da política externa argentina tinha na reorientação de seu relacionamento com os Estados Unidos. Da mesma maneira, o marco de referência fixado pelos conceitos de *nova ordem mundial* e de *segurança coletiva no âmbito da ONU*, permitiu uma redefinição dos problemas diplomáticos do eixo Norte-Sul em termos do novo eixo de *coalizão liderado pelo Ocidente vs. regimes infratores dos valores e regras do sistema internacional* (Di Tella, 1992:263-265).

Um outro momento importante, do ponto de vista do posicionamento do país no contexto internacional, foi o abandono do Movimento de Países Não-Alinhados em setembro de 1991. Esta decisão tem relevância na

medida em que a postura assumida teve um claro caráter simbólico, sem que possa ser atribuída a uma questão de interesses (econômicos ou políticos) ou a pressões externas. Pelo contrário, a saída da Argentina adquire importância apenas no contexto das tradicionais posições doutrinárias do Partido Justicialista em matéria de relações exteriores (a terceira posição) e em função da nova concepção adotada pelo governo, baseada na idéia da funcionalidade econômica do alinhamento político.

Na articulação teórica e prática desse quadro conceitual, adquiriu relevância a participação do professor Carlos Escudé no gabinete de assessores do chanceler. Autor de vários livros e numerosos artigos sobre política externa argentina, Escudé era um pesquisador bastante conhecido no círculo de acadêmicos especializados em relações internacionais no momento em que foi convidado por Guido Di Tella para assessorá-lo²⁸. Escudé mantinha um ponto de vista crítico a respeito da política externa argentina do último século e para fins da década de 80, e naquela época estava organizando conceitualmente as conclusões de diversos trabalhos (Escudé, 1983; 1989a; 1989b; 1992) em uma série de princípios prescritivos de política externa apropriados para países “fracos” (o chamado “realismo periférico”). O novo chanceler conhecia os trabalhos e as idéias de Escudé, as quais correspondiam em grande medida à sua própria visão da política externa argentina²⁹.

Mais significativa, todavia, foi a participação direta de Escudé como assessor do ministro na definição das posições argentinas na sessão da AGNU de 1991 e na confecção do “*borrador de instrucciones*” da delegação argentina na reunião do Movimento dos Não-Alinhados, em Accra, em setembro daquele ano. Nos dois casos, a mudança radical de postura da Argentina dependeu da marginalização dos departamentos e funcionários formalmente encarregados dessas questões, em favor do “núcleo” mais próximo do chanceler Di Tella. No caso da Reunião das Nações Não-Alinhadas, o chanceler encomendou a redação do relatório sobre a posição argentina a Carlos Escudé, embora esta fosse uma atribuição da Direção de Organismos Internacionais da Chancelaria, a

cargo de Jorge Taiana (filho). Ao contrário de Taiana e de Juan Carlos Olima (vice-chanceler de Di Tella) que defendiam a permanência no Movimento, o relatório de Escudé era fortemente crítico, em particular no que dizia respeito à atitude dos países não-alinhados em relação à democracia e aos direitos humanos (entrevista com C. Escudé, 18/12/96). Na reunião convocada por Di Tella, foi aprovado o relatório de Escudé, que estabelecia as linhas básicas do que foi a apresentação argentina na reunião de Accra (entrevista com C. Escudé, 18/12/96). A não-aceitação das teses argentinas na reunião do Movimento foi um dos argumentos utilizados por Di Tella para justificar a retirada do país dias depois (*Clarín*, 19/9/91). Contrariamente à participação na Guerra do Golfo, que foi uma iniciativa do presidente Menem, a retirada do Movimento dos Não-Alinhados e a mudança no perfil de voto nas Nações Unidas foram iniciativas de Di Tella, aprovadas posteriormente por Menem. O que resulta de importante, do ponto de vista dos quadros conceituais, é que pela primeira vez os argumentos utilizados pela diplomacia argentina enfatizavam a defesa dos valores democráticos e ocidentais como eixo estruturante da sua política exterior, e mais importantes que os princípios de não-intervenção e de autodeterminação (entrevista com C. Escudé, 18/12/96)³⁰. Como no caso da Guerra do Golfo, e como foi explicitado pelo próprio chanceler, o governo poderia ter escolhido uma posição de baixo perfil, “hasta que nadie se hubiera dado cuenta si estábamos o no”. No entanto, foi preferida a retirada formal, de maneira a marcar posição (Di Tella, 1996; *Clarín*, 20/9/91).

Conclusão

Neste artigo, examinei uma dimensão das políticas externas argentina e brasileira pouco explorada do ponto de vista comparativo. Embora numerosos estudos tenham abordado as relações Argentina-Brasil, assim como o processo de integração entre os dois países, menos frequentes têm sido as tentativas de analisar comparativamente a atuação externa de ambas as nações em relação a um terceiro Estado ou, ainda, a uma mesma

questão internacional³¹. Todavia, a necessidade de abordar sistematicamente esses assuntos tem sido salientada pelos estudiosos das relações Argentina-Brasil, em particular, na medida em que, desde a segunda metade dos anos 90, a divergência nos perfis de conduta internacional dos dois países vem impondo limites ao escopo e às perspectivas do próprio projeto de integração regional empreendido na década anterior (Hirst, 1994).

Com efeito, a consolidação progressiva de dois quadros conceituais em cada um dos países parece refletir duas estratégias de inserção internacional diferentes. A primeira — escolhida pelo Brasil — baseia-se na hipótese de que a preservação dos espaços de autonomia (isto é, a necessidade de negociar os termos de ingresso nos regimes internacionais) maximiza, *no longo prazo*, a capacidade do país de obter empréstimos, investimentos e tecnologia necessários para o desenvolvimento. A segunda — escolhida pela Argentina — ancora-se na idéia de que a adesão irrestrita aos regimes propostos pelo mundo desenvolvido era condição prévia para o relançamento do crescimento econômico.

O correlato dessas estratégias distintas tem se evidenciado no Mercosul, nas diferenças nas políticas de investimento e de subsídios à produção etc., decorrentes de políticas industriais divergentes. Da mesma maneira, essas distintas estratégias de inserção geraram reações iniciais contrárias em Buenos Aires e Brasília a respeito do projeto da Área de Livre Comércio das Américas. No plano político, essas diferenças se têm traduzido em dificuldades, durante o período 1995-1999, de coordenação no Grupo Rio, na crise do Haiti e no tratamento da questão do narcotráfico no plano regional.

Contudo, talvez a conclusão mais interessante em relação à formulação dos quadros conceituais de política externa diga respeito à evidência aqui encontrada, de que as estratégias discursivas da política externa perante os interlocutores externos e domésticos estão modeladas pelo “processo de formulação conceitual”. Em outras palavras, embora o processo de

formulação conceitual seja parte do “processo mais amplo de tomada de decisão”, o primeiro tem regras próprias que também condicionam o impacto doméstico das fontes externas e internas de mudança na política externa. Ainda que esse condicionamento não seja linear ou fácil de prever, de fato, a dinâmica estabelecida na Argentina facilitou o radicalismo na virada diplomática, enquanto moderou os posicionamentos interno e externo no caso brasileiro.

Com efeito, ao longo do período, o estudo dos equilíbrios de poder variáveis entre diplomatas e *policy makers*, e as alianças e conflitos entre eles permitiram dar conta de mudanças conceituais específicas, assim como compreender como a presença de determinados “formuladores conceituais” foi um fator indutor importante do aproveitamento conceitual de certos eventos internacionais. Nesse sentido, a inovação conceitual não foi independente da presença de intelectuais como Celso Lafer e Guido Di Tella. Cada um deles tinha chegado à conclusão de que era preciso outorgar às novas políticas externas de seus países uma “moldura conceitual” adequada. A importância dada por esses dois chanceleres aos quadros conceituais da política externa não é difícil de compreender em função de suas formações intelectuais e de suas reflexões prévias sobre os rumos desejáveis das políticas externas de seus países. Contudo, seu protagonismo é mais difícil de explicar e só pode ser atribuído à existência de condições institucionais peculiares. No caso de Lafer, deveu-se ao fato de apresentar um discurso e um arcabouço conceitual cuja sintonia com a orientação institucional da corporação diplomática era evidente. No caso de Di Tella, em função do amplo poder do ministro na Argentina para reformular a orientação geral da política externa.

Este ponto tem a ver, fundamentalmente, com as questões da continuidade e da mudança na política externa. Os casos da Argentina e do Brasil demonstram que a mudança de política depende, em boa medida, do *como* essa mudança tem lugar, incluindo nesse *como* os canais de acesso das novas idéias e a construção de consensos e blocos de apoio dentro das organizações institucionalmente relevantes. Por outro lado, no caso

da Argentina, a própria legitimidade das mudanças dependia da capacidade do governo de apresentá-las como uma ruptura radical com o passado, inclusive naquelas políticas nas quais subsistiam traços de continuidade. A matriz institucional estimulou esse fenômeno, já que a defesa de determinadas posturas funcionou como forma de posicionamento dos atores e das agências do governo em um contexto de concorrência política e atrito burocrático.

No Brasil, pelo contrário, a incontornável participação de determinados atores, assim como o peso do “acervo diplomático”, conduziram a uma mudança nos quadros conceituais que sublinhava e recuperava os elementos de continuidade, moderando o impacto do redirecionamento da política externa. Em outras palavras, as novas idéias foram incorporadas na medida em que foram “inseridas” em quadros conceituais compatíveis com a tradição institucional e com a biografia dos atores individuais pessoalmente envolvidos no processo de tomada de decisão.

(Recebido para publicação em setembro de 2000)

Notas

1. Cynthia Weber desenvolve esses argumentos em relação ao conceito de soberania (ver Weber, 1995).
2. Tomo emprestada essa distinção de Pinheiro (1994:315).
3. A perda do monopólio ou, mesmo, o predomínio do Itamaraty na formulação e execução da política externa, não é um fenômeno novo, tendo sido salientado por Selcher (1984).
4. O ISEN foi criado em 1963, e funciona de maneira ininterrupta desde 1966.
5. Na verdade, a nomeação de Rezek apareceu como uma solução de última hora diante do fracasso das negociações com o PSDB (ver, a este respeito, Hirst, 1990:344).
6. Artigos 14, 16 e 18 do Decreto 99.261, de 23/5/90 (estrutura básica do Ministério das Relações Exteriores).
7. Esta cisão era repetidamente mencionada nos jornais da época (*O Estado de S. Paulo*, 25/2/90; *Folha de S. Paulo*, 17/2/91).
8. Declarações do presidente eleito, Fernando Collor, publicadas em “Levei ao Mundo a Minha Visão do Brasil” (*Gazeta Mercantil*, 15/2/90).
9. A distinção entre o *front* econômico (inserção competitiva na economia globalizada) e o *front* político (atualização do posicionamento diante dos novos temas globais) é apresentada por Marcos Azambuja em *Folha de S. Paulo*, 17/11/92 — “Sobre os Rumos da Política Externa Brasileira”.
10. Livre-docente e professor do Departamento de Filosofia e Direito da USP, doutor em Ciência Política pela Cornell University, Celso Lafer é autor de vários livros sobre relações internacionais do Brasil. Em 1984 escreveu a proposta de política externa para Tancredo Neves e na campanha presidencial de 1989 assessorou o candidato do PMDB, o deputado Ulysses Guimarães (*Gazeta Mercantil*, 20/7/89).
11. As cinco delegações enviadas às reuniões do comitê intergovernamental de negociação de uma convenção sobre diversidade biológica e as seis delegações enviadas às reuniões do comitê intergovernamental de negociação de uma convenção-quadro sobre mudança de clima, tinham uma composição semelhante (MRE/Funag, 1993b:121-128).
12. A coordenação interministerial com apoio externo de especialistas tem-se tornado uma constante em uma série de itens importantes da política externa do

Brasil, tais como a questão nuclear e dos direitos humanos. Neste último caso, por exemplo, o relatório inicial brasileiro ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966, foi o resultado da cooperação entre o Ministério das Relações Exteriores, a Funag e o Núcleo de Estudos da Violência da USP (ver Amorim, 1994b).

13. O escasso interesse de Itamar Franco pela política externa conjugava-se com seu aparente pouco apreço pela corporação diplomática (*O Estado de S. Paulo*, 6/12/93; *Jornal do Brasil*, 28/9/93).

14. No plano da organização interna do Ministério, uma das iniciativas mais importantes consistiu na instauração da Comissão de Aperfeiçoamento das Práticas Administrativas.

15. Amorim foi assessor de gabinete do ministro das Relações Exteriores Azeredo da Silveira (1974-1979), na época em que Abdenur era assessor de gabinete do secretário-geral Saraiva Guerreiro. Abdenur foi, posteriormente, coordenador de gabinete do ministro Saraiva Guerreiro (1979-1984). Por sua inclinação terceiro-mundista, esse grupo ganhou do embaixador norte-americano, Anthony Motley, o apelido de “barbudinhos”, em dupla alusão à sua aparência física e à sua suposta afinidade política com Fidel Castro (*Folha de S. Paulo, Caderno Mais!*, 18/12/94).

16. Ver, p. ex., o discurso proferido pelo ministro Celso Amorim na XLIX Sessão da AGNU (Amorim, 1996:577).

17. Ver, p. ex., a coletânea organizada por Gelson Fonseca Júnior e Sérgio Henrique Nabuco de Castro (1994), que reúne uma série de nomes expressivos da diplomacia brasileira de diversos períodos: Paulo Tarso Flecha de Lima, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, Celso Lafer, Celso Amorim, Roberto Abdenur, Rubens Ricupero e Ronaldo Sardenberg.

18. O argumento das percepções como determinantes das orientações do novo governo é claramente sustentado por Noto (1995).

19. Doutor em Economia e ex-presidente do Banco Central, Cavallo tinha se tornado, desde fins dos anos 70, o principal incentivador intelectual do Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL), da Fundación Mediterránea.

20. Quando designado chanceler do governo Menem, Cavallo convocou, desse grupo de colaboradores, Aldo Dadone e Edmundo de Valle Soria (assessores), Juan Carlos Pessoa (subsecretário de Assuntos Institucionais), Juan C. Schiaretta (subsecretário de Integração Econômica Latino-Americana), Juan Zapata (diretor-geral de Cooperação Internacional), Matias Ordoñez (chefe de gabinete) e Guillermo Zeita (diretor de América do Norte) (ver *Clarín*, 9/7/89). Este último era assessor de relações públicas de Cavallo e não provinha da equipe da Fundación Mediterránea.

Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas...

- 21.** O presidente Menem tinha conhecido o embaixador Lanús durante sua viagem à França como candidato, quando aparentemente ficou impressionado com as idéias apresentadas pelo diplomata (cf. *Clarín*, 9/9/89).
- 22.** Ainda quando o presidente se viu obrigado, dois anos mais tarde, a entregar por completo a condução da economia ao ministro Cavallo, o esquema de pesos e contrapesos repetiu-se em maior escala na configuração do gabinete, entre os ministros “cavallistas” e os ministros que respondiam ao poderoso secretário-geral da Presidência, Bauzá, com o presidente colocado no papel de “árbitro supremo” das disputas.
- 23.** Outros políticos e diplomatas próximos do presidente também foram designados como embaixadores e secretários: Brito Lima (político) no Líbano; M. Ruckauf (político) na Itália; G. Di Tella (economista) nos EUA; Jorge Vásquez como chefe da missão argentina nas Nações Unidas; Karim Yoma como diretor de relações com a Espanha e a Itália; Jorge Enrique Taiana como subsecretário de Organismos e Assuntos Especiais; Raul Carignano (político) como secretário de Assuntos Latino-Americanos (*Clarín*, 11/7/89).
- 24.** O Decreto 38, de 8/7/89, assinado por Menem e Cavallo, retira da Secretaria de Relações Exteriores as Subsecretarias de Assuntos Latino-Americanos de Cooperação Internacional, de Assuntos Especiais e de Direitos Humanos, estabelecidas no Decreto 932, de 11/6/86. Para a nova Secretaria de Assuntos Especiais foi nomeado o embaixador Mario Cámpora, próximo do ministro Cavallo. A nova Secretaria de Assuntos Latino-Americanos foi colocada sob a chefia de R. Carignano, político da província de Santa Fé pertencente à mesma facção interna do partido do presidente. Na chefia da crucial Subsecretaria de Integração Econômica Latino-Americana foi nomeado o “cavallista” J. Schiaretti. Depois da renúncia de Lanús (setembro de 1989), uma outra modificação no organograma do Ministério extinguiu a Secretaria de Relações Exteriores, substituindo-a pela Secretaria de Política Exterior, colocada a cargo do embaixador Mario Cámpora (cf. *Ámbito Financiero*, 13/9/89). Em abril de 1990, as quatro secretarias do Ministério foram provisoriamente convertidas em subsecretarias: Relações Exteriores, Culto, Assuntos Latino-Americanos e Assuntos Especiais (Decreto 575, de 28/3/90).
- 25.** Cavallo escolheu este diplomata já reformado e não os dois candidatos “naturais”, o embaixador Lanús, supervisor-geral de política externa, e o embaixador Vásquez, destacado em Nova Iorque, um dos locais onde teria lugar as reuniões com os delegados britânicos.
- 26.** O embaixador Carlos Ortiz de Rozas tinha sido convocado por Cavallo e desempenhava a função de subsecretário de Política Exterior. De acordo com o jornal *Ámbito Financiero*, deixou o posto por discordância com a decisão de enviar navios

ao Golfo (ver *Ámbito Financiero*, 10/1/91). Posteriormente, foi nomeado embaixador nos EUA.

27. Segundo o ex-chanceler Oscar Camilión (que seria, pouco depois, nomeado ministro da Defesa): “Lo que caracteriza la Guerra del Golfo desde el punto de vista argentino no es que haya sido un conflicto extrahemisférico, sino que fue y es una operación resuelta por el Consejo de Seguridad de la ONU” (*Clarín*, 28/3/91; Cavallo, 1996).

28. Carlos Escudé doutorou-se em Ciência Política pela Universidade de Yale, é pesquisador do CONICET, do Instituto Di Tella e professor na Universidade de Belgrano e na Flacso-Argentina. Também é professor de Política Externa Argentina no ISEN.

29. Ver, p. ex., o seminário do qual participaram na década de 80, publicado em Di Tella e Cameron Watt (1989).

30. Em relação à mudança no perfil do voto argentino na Assembléia Geral das Nações Unidas aconteceu um processo semelhante. Os votos argentinos da sessão anterior (1990) tiveram, em contraposição às linhas gerais da política exterior argentina, um marcado viés antiocidental. Em consequência, o chanceler Di Tella encomendou à Missão em Nova Iorque (J. Vásquez) e à Direção de Organismos Internacionais (J. E. Taiana), a tarefa de avaliação dos votos argentinos na Assembléia Geral de setembro de 1991. O resultado dessa revisão, no entanto, não foi uma mudança substantiva no perfil do voto argentino, tal como era a expectativa do ministro de Estado. Nestas circunstâncias, Di Tella encarregou Escudé e o embaixador Rogelio Pfirter de um novo exame do voto argentino por Resolução a ser submetida à votação na Assembléia seguinte. Do relatório preparado por Pfirter e Escudé surgiram as instruções enviadas à Missão argentina nas Nações Unidas (entrevista com Carlos Escudé, 18/12/96).

31. Uma das escassas exceções é, nesse aspecto, Camargo e Vásquez Ocampo (1984). Por outro lado, alguns trabalhos têm sido realizados na área de desenvolvimento nuclear e sobre não-proliferação, em especial por parte de autores norte-americanos (Adler, 1987; Solingen, 1994).

Referências Bibliográficas

- ABDENUR, R. (1995), *Textos de Política Externa*. Brasília, IPRI/Funag.
- ADLER, E. (1987), *The Power of Ideology: The Quest for Technological Autonomy in Argentina and Brazil*. Berkeley, University of California Press.
- ALMEIDA, M. H. Tavares de. (1996), "Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Econômica no Brasil". *Dados*, vol. 39, nº 2.
- AMORIM, C. (1994a), "Uma Diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia", in G. Fonseca Júnior e S. H. Nabuco de Castro (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II*. Brasília/São Paulo, IPRI/Paz e Terra.
- _____. (1994b), "Missão em Genebra". *Série Relações Internacionais*, nº 22, IPRI, Brasília.
- _____. (1996), "Discurso Proferido na XLIX Sessão da AGNU", in Funag/IPRI, *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas 1945-1995* (organização e notas de Luiz Felipe de Seixas Corrêa). Brasília, Funag/IPRI.
- AUGELLI, E. e MURPHY, C. (1994), "Gramsci and International Relations: A General Perspective with Example from Recent U.S. Policy Toward the Third World", in S. Gill (ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BRITO CRUZ, J. H. (1990), "Aspectos da Evolução da Diplomacia Brasileira no Período da 'Política Externa Independente'". *Cadernos do IPRI*, nº 2 (*Ensaio de História Diplomática do Brasil, 1930-1986*), IPRI, Brasília.
- CAMARGO, S. de e VÁSQUEZ OCAMPO, J. M. (1984), *Democracia e Autoritarismo na Argentina e Brasil (Uma Década de Política Exterior — 1973-1984)*. São Paulo, Editora Convívio.
- CARDOSO, F. H. (1994), *Política Externa em Tempos de Mudança: A Gestão do Ministro F. H. Cardoso no Itamaraty*. Brasília, Funag/MRE.
- CAVALLO, D. (1996), "La Inserción Argentina en el Primer Mundo", in S. R. Jalabe (comp.), *La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas (1885-1995)*. Buenos Aires, Nuevo Hacer-GEL-CARI.

COLLOR, F. (1990), "O Brasil no Mundo dos Anos Noventa" (discurso pronunciado pelo presidente Collor na Escola Superior de Guerra em 28/7/90). *Revista da ESG*, ano VI, nº 15.

_____. (1996a), "Discurso Proferido na XLV Sessão da AGNU", in Funag/IPRI, *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas 1945-1995* (organização e notas Luiz Felipe de Seixas Corrêa). Brasília, Funag/IPRI.

_____. (1996b), "Discurso Proferido na XLVI Sessão da AGNU", in Funag/IPRI, *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas 1945-1995* (organização e notas Luiz Felipe de Seixas Corrêa). Brasília, Funag/IPRI.

COX, R. (1994), "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method", in S. Gill (ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press.

CRUZ JÚNIOR, A. de, CAVALCANTE, A. e PEDONE, L. (1993), "Brazil's Foreign Policy under Collor". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 35, nº 1.

DI TELLA, G. (1992), "Palabras de Cierre", in R. Russell (ed.), *La Política Exterior Argentina en el "Nuevo Orden Mundial"*. Buenos Aires, GEL.

_____. (1996), "La Política Exterior Argentina: Actualidad y Perspectivas", in S. R. Jalabe (comp.), *La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas (1885-1995)*. Buenos Aires, Nuevo Hacer-GEL-CARI.

_____. e CAMERON WATT, D. (eds.). (1989), *Argentina between the Great Powers, 1939-1946*. London, St. Anthony's/Macmillan Series.

ESCUDE, C. (1983), *Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-1949*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

_____. (1989a), "De la Irrelevancia de Reagan y Alfonsín: Hacia el Desarrollo de un 'Realismo Periférico'", in R. Bouzas e R. Russell (comps.), *Estados Unidos y la Transición Argentina*. Buenos Aires, Legasa.

_____. (1989b), "U.S. Political Desestabilisation and Economic Boycott of Argentina during the 1940's", in G. Di Tella e D. Cameron Watt (eds.), *Argentina between the Great Powers, 1939-1946*. London, St. Anthony's/Macmillan Series.

_____. (1992), *El Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*. Buenos Aires, Planeta.

**Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual
nas Políticas Externas...**

FONSECA JÚNIOR, G. (1991), *Mundos Diversos, Argumentos Afins: Notas sobre Aspectos Doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável*. Trabalho apresentado no Seminário 60 Anos de Política Externa Brasileira. Universidade de São Paulo (versão preliminar).

____ e NABUCO DE CASTRO, S. H. (orgs.). (1994), *Temas de Política Externa Brasileira II* (vol.1). Brasília/São Paulo, IPRI/Paz e Terra.

GARCÍA DEL SOLAR, L. (1993), "Comentarios a Carlos Escudé", in R. Russell (ed.), *La Política Exterior Argentina en el "Nuevo Orden Mundial"*. Buenos Aires, GEL.

HALL, P. (1989), "Conclusion: 'The Politics of Keynesian Ideas'", in P. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, Princeton University Press.

HIRST, M. (1990), "Primeras Impresiones sobre la Política Exterior del Nuevo Gobierno". *América Latina/Internacional*, vol. 7, nº 24.

____. (1994), "La Dimensión Política del Mercosur: Especificidades, Aspectos Institucionales y Actores Sociales". *Perfiles Latinoamericanos*, ano 3, nº 4.

____ e PINHEIRO, L. (1995), "A Política Externa Brasileira em Dois Tempos". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 38, nº 1.

LAFER, C. (1993a), *A Inserção Internacional do Brasil. A Gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília, MRE.

____. (1993b), "A Política Externa Brasileira no Governo Collor". *Política Externa*, vol. 1, nº 4.

____. (1993c), "Perspectivas e Possibilidades da Inserção Internacional do Brasil". *Série Papers*, nº 4 — *Política Externa Brasileira: Três Momentos* —, Konrad Adenauer Stiftung, São Paulo.

LIMA, M. R. Soares de. (1992), *Estratégias de Desenvolvimento e Política Externa: O Caso Brasileiro*. Trabalho apresentado no seminário internacional *Estratégias Liberais de Refundação: Dilemas Contemporâneos do Desenvolvimento*. IUPERJ/Ciacso/ISA, Rio de Janeiro, 19-21 de agosto.

____. (1994), "Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña". *América Latina/Internacional*, vol. 1, nº 2.

____ e MOURA, G. (1982), "A Trajetória do Pragmatismo — Uma Análise da Política Externa Brasileira". *Dados*, vol. 25, nº 3.

MRE/FUNAG. (1993a), "Reflexões sobre a Política Externa Brasileira". Funag/IPRI, Brasília.

____. (1993b), "Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Relatório da Delegação Brasileira 1992". Funag/IPRI, Brasília.

NOGUEIRA BATISTA, P. (1993), "A Política Externa do Governo Collor: Modernização ou Retrocesso". *Política Externa*, vol. 1, nº 4.

NOTO, G. (1995), "Argentina, Estados Unidos: El Cambio de la Política Exterior en un Sistema Internacional en Transformación". *América Latina/Internacional*, vol. 2, nº 1.

PINHEIRO, L. (1994), *Foreign Policy Decision Making under the Geisel Government: The President, the Military and the Foreign Ministry*. Ph.D. Dissertation, London School of Economics.

PINTO COELHO, P. M. (1994), "O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: Ensaio de um Novo Espaço Ideológico", in G. Fonseca Júnior e S. H. Nabuco de Castro (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II*. Brasília/São Paulo, IPRI/Paz e Terra.

RICUPERO, R. (1989), "A Diplomacia do Desenvolvimento", in J. H. Pereira de Araújo, M. Azambuja e R. Ricupero (orgs.), *Três Ensaio sobre a Diplomacia Brasileira*. Brasília, MRE.

____. (1993), "Crônica de uma Negociação". *Lua Nova*, nº 28/29.

RISSE-KAPPEN, T. (1994), "Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures and the End of the Cold War". *International Organization*, vol. 48, nº 2.

RUSSELL, R. (1990), "El Proceso de Toma de Decisiones en la Política Exterior Argentina (1976-1989)", in R. Russell (ed.), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*. Buenos Aires, GEL.

____. (1994), "Los Ejes Estructurantes de la Política Exterior Argentina". *América Latina/Internacional*, vol. 1, nº 2.

**Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual
nas Políticas Externas...**

SELCHER, W. (1984), "Brazil's Foreign Policy: More Actors and Expanding Agendas", in E. Ferris e J. Lincoln (eds.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies, Challenges for the 1980's*. Boulder, Co., Westview Press.

SIKKINK, K. (1991), *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca, Cornell University Press.

SOLINGEN, E. (1994), "The Political Economy of Nuclear Restraint". *International Security*, vol. 19, nº 2.

WEBER, C. (1995), *Simulating Sovereignty*. Cambridge, Cambridge University Press.

WEIR, M. (1989), "Ideas and Politics: The Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States", in P. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, Princeton University Press.

____ e SKOCPOL, T. (1985), "State Structure and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States", in P. Evans, D. Rueschemeyer e T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press.