inter THESIS
REVISTA INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR INTERTHESIS - PPGICH UFSC

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA ERA FHC: UM EXERCÍCIO DE AUTONOMIA PELA INTEGRAÇÃO•

THE BRAZILIAN FOREIGN POLITICS IN THE CARDOSO GOVERNMENT: AN EXERCISE OF AUTONOMY FOR THE INTEGRATION.

Tullo Vigevani*

Marcelo Fernandes de Oliveira**

Resumo:
As mudanças na política externa brasileira na década de 90 foram importantes. Durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, buscou-se substituir a agenda reativa, da política externa brasileira, dominada pela lógica da autonomia pela distância, por uma nova agenda internacional pró-ativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração. Segundo ela, o país deve ampliar o poder de controle sobre o seu destino e enfrentar seus problemas através da adesão ativa à elaboração das normas e das pautas de conduta da gestão da ordem mundial, colaborando na formulação e funcionamento dos regimes internacionais. O trabalho analisa o período dos dois mandatos do presidente Cardoso, com extensão para o período anterior, Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco, e posterior, Lula da Silva. Busca-se fazer um balanço de custos e benefícios, insistindo sobre os constrangimentos estruturais, que acabam por influenciar a ação internacional do país. Nesse quadro, o esforço desenvolvido não se mostra suficiente para alterar um quadro desfavorável. As negociações no tocante à ALCA, buscando equilibrar realismo com defesa de interesses específicos, mostram as dificuldades desse quadro, que permanecem além de uma gestão presidencial.

Palavras-chaves: Governo Fernando Henrique Cardoso; Política externa do Brasil; Autonomia pela integração; Multilateralismo.

Abstract:
The changes in the Brazilian foreign politics in the nineties were important. During the two terms of the president Fernando Henrique Cardoso, they tried to substitute the reactive agenda of the Brazilian foreign politics dominated by the logic of distance autonomy with a new pro-active international agenda, determined by the logic of integration autonomy. According to it, the country must broaden the power of control over

• Este artigo foi publicado inicialmente na revista "Tempo Social", São Paulo: Revista de Sociologia da USP, Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Volume 15, n. 2, novembro 2003 (2004), pp. 31-61
* Professor da UNESP e pesquisador do CEDEC
** Pesquisador do CEDEC e professor da Faculdade Ibero-americana

its destiny and face its problems through the active adherence to the elaboration of the rules and behavior policies of the worldwide management, cooperating in the formulation and functioning of the international regimes. The paper analyzes the period of the two terms of the President Cardoso, with an extension backwards to the previous period, Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco, and forward, to Lula da Silva. We have tried to balance costs and benefits, insisting on the structural embarrassments that wind up influencing the international action of the country. In this context, the effort developed does not seem to be enough to alter an unfavorable situation. The negotiations concerning ALCA, trying to balance realism with the defense of particular interests, show the difficulties of this picture, which remain beyond a presidential management.

Keywords: Fernando Henrique Cardoso Government; Brazilian foreign politics; Integration autonomy; Multilateralism.

Introdução

Nosso objetivo é analisar o processo de adequação da Política Externa do Brasil nos anos dos governos FHC (1995 – 1998 e 1999 - 2002) aos interesses nacionais, tais como emergem no contexto mundial do pós-Guerra Fria. A hipótese central é que um determinado tipo de adequação teve início no governo Collor de Mello, sofreu breve retrocesso no governo Itamar Franco e foi retomado e aprofundado durante os dois mandatos de FHC. Ao longo dos oito anos buscou-se substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da autonomia pela distância, que prevaleceu na maior parte dos anos em que durou a Guerra Fria, por uma nova agenda internacional pró-ativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração. De acordo com essa perspectiva, o país deve ampliar o poder de controle sobre o seu destino e a resolução de seus problemas internos é melhor viabilizada pela participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial (Fonseca Jr., 1998, p. 363-374). Assim, a "contribuição afirmativa, engajada, para a estabilidade e a paz" (Lampreia, 1997, p. 14) no Pós-Guerra Fria serviria para afirmar o próprio poder nacional.

É por meio da participação ativa na organização e na regulamentação das relações internacionais, nas mais diversas áreas, que a diplomacia brasileira poderá contribuir para o estabelecimento de um *environment* de convívio favorável à realização do principal objetivo do país, ou seja, garantir o seu desenvolvimento econômico. Objetivo esse que permaneceu como estruturador da ação externa do Brasil durante a maior parte do século XX.

inter THESIS

A percepção que prevaleceu no governo FHC é a da necessidade crescente, devido às grandes transformações do mundo no pós-Guerra Fria, de ajustar os interesses específicos brasileiros às grandes tendências do mundo contemporâneo, da modernidade, num entorno onde prevaleciam concepções liberais. Estas pareciam associadas ao fortalecimento de valores considerados universais, como democracia, direitos humanos, proteção ambiental, direitos sociais. Assim, o interesse nacional é o de captar as tendências profundas, buscando ajustar-se às dinâmicas da ordem mundial que podem ser úteis à legitimação e à concretização dos próprios objetivos. Segundo Lafer (2000), a diplomacia brasileira deveria aprofundar nos foros multilaterais a linha de política externa inaugurada por Rui Barbosa, em Haia, em 1907. Para ele, essa política na atualidade "se traduz em obter no eixo assimétrico das relações internacionais do Brasil um papel na elaboração e aplicação das normas e das pautas de conduta que regem os grandes problemas mundiais, que tradicionalmente as grandes potências buscam avocar e, na medida do possível, exercer com exclusividade" (Lafer, 2000, p. 263).

Na percepção dos formuladores da política externa ao longo do governo FHC, dos seus chanceleres, Lampreia e Lafer, dos diplomatas-intelectuais, a diplomacia brasileira teria alcançado legitimidade internacional para exercer este papel graças ao seu legado histórico-diplomatico e à boa adequação de suas ações às forças profundas no decorrer do século XX. Tudo isso teria embasado a atuação do país na cena internacional, buscando estabelecer consensos em torno de uma atuação e inserção pautada no pacifismo, no respeito ao direito internacional, na defesa dos princípios de auto-determinação e não-intervenção e, por fim, no pragmatismo como instrumentos necessários e eficazes à legitimação dos interesses do país no mundo.

Essa forma de inserção internacional foi melhor elaborada e efetivamente executada a partir do início dos anos noventa e aprofundada nos dois mandatos de FHC. Buscou-se efetivá-la através de uma participação que o governo definia como construtiva e propositiva no que tange aos assuntos da nova agenda internacional: meio ambiente, direitos humanos, não proliferação nuclear, integração regional na América do Sul, respeito à democracia. Isso teve conseqüências concretas, por exemplo nas atuações concertadas contra diferentes tentativas de rompimento institucional no Paraguai e também na Venezuela; na procura, também concertada, que alcançou êxito, de resolução do conflito entre Equador e Peru. A defesa do multilateralismo no âmbito da OMC

inter THESIS

enquadra-se na mesma perspectiva de atuação propositiva, de aceitação do jogo, dentro dele buscando formas de legitimar suas próprias posições.

Esta atuação durante o governo FHC tendeu a se multiplicar nos foros multilaterais. Segundo os formuladores da política exterior, o Brasil os considera "o melhor tabuleiro para gerar poder pela ação conjunta, permitindo ao país exercitar a sua competência na defesa dos interesses nacionais. É neste tipo de tabuleiro que reside o melhor do nosso potencial para atuar na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão do espaço da globalização no campo econômico, no qual reside o nosso maior desafio" (Lafer, 2000, p. 265).

O estilo do governo na Era FHC levou à procura das oportunidades possíveis no quadro de uma estratégia que pode ser classificada como moderada e conciliatória, fazendo reiterado uso da idéia de tolerância. Dessa forma, a maximização das vantagens permitidas pelo uso dos foros internacionais teve o limite de uma ação que sempre buscou evitar a geração de custos excessivos. A busca de normas e regimes internacionais visando fortalecer um ambiente o mais possível institucionalizado foi uma constante. Nesse sentido, pode-se afirmar que os anos FHC mudaram, ainda que não totalmente, uma longa fase da política exterior do Brasil, especialmente formulada por Araújo Castro (1982). Essa política era decididamente resistente à consolidação de instituições e regimes, considerados engessadores – na época da Guerra Fria - da hierarquia de poder existente. Portanto, em relação ao ambiente internacional onde o poder do Estado brasileiro surge em situação de relativa debilidade, a perspectiva institucionalista passa a ser entendida como favorecendo regras do jogo que uma vez estabelecidas devem ser respeitadas por todos, portanto também pelos mais poderosos. Não é desconhecido o fato que essas regras e instituições são fortemente influenciadas pelas relações de poder, mas sem elas os riscos sistêmicos seriam maiores. No contexto do Mercosul e, depois, da América do Sul, a perspectiva é diferente, nesse caso, uma relação de poder mais favorável é vista como útil para alavancar uma inserção universal do tipo de *global player*.

A avaliação dos anos do governo FHC sugere que esta perspectiva de inserção não foi suficiente para garantir maior participação nas decisões. O significado da trajetória deve ser compreendido em perspectiva mais ampla, que não tem a ver diretamente com a posição do país na década de noventa. Ao longo de todo o século XX, a América Latina,

inter THESIS

também o Brasil, teve reduzido seu peso internacional, em razão do crescimento do *gap* frente aos países ricos e pelo surgimento de áreas de maior desenvolvimento, particularmente a do Leste da Ásia. Para evitar essa trajetória, o Brasil tentou alguns caminhos, o mais significativo foi o Mercosul, mas seus resultados não foram adequados para contrastar a tendência apontada. Na Era FHC o reconhecimento de níveis crescentes de interdependência, regional e global, reconhecimento sempre afirmado, acabou não se traduzindo em instrumentos adequados a essas realidades. Nas relações internacionais a vontade de um Estado reporta-se à capacidade da sociedade de dar sustentação a determinadas políticas e à vontade cooperativa dos *partners*. Como veremos, em alguns casos a política exterior foi inteligentemente mobilizada para obter resultados tangíveis, mas a tendência de longa duração de relativo encolhimento não pôde ser revertida. A imagem do Brasil na Era FHC deteriorou-se no mundo, mesmo naqueles aspectos em que a vontade do governo mostrava-se positivamente decidida. Consolidou-se na opinião pública internacional, que, como sabemos, afeta fortemente as decisões dos Estados, uma imagem negativa do país em temas importantes: direitos humanos, violência, tratamento das crianças, das minorias, meio ambiente, narcotráfico. A ação do governo foi ultrapassada pelo desenrolar dos acontecimentos no país real, influindo no papel que poderíamos desempenhar e, em parte, em nossa capacidade de alcançar resultados. Na parte final do governo FHC, particularmente em 2001 e 2002, tomaram-se medidas no sentido de proporcionar melhor adequação dos diplomatas e dos grupos que devem dar-lhe sustentação para enfrentar a cada vez maior complexidade das negociações. Isso significa especialização e relações mais intensas com especialistas, universidades, empresas, escritórios de advocacia.

1 Movimentos de renovação e adaptação dos paradigmas da política exterior na década de noventa

As diretrizes da política externa brasileira na Era FHC respeitaram parâmetros tradicionais: pacifismo, respeito ao direito internacional, defesa dos princípios de auto-determinação e não-intervenção, pragmatismo como instrumento necessário e eficaz à defesa dos interesses do país. Esses princípios são suficientemente gerais, portanto podem ser adaptados a diferentes circunstâncias. Proporcionam aos tomadores de

inter THESIS

decisões flexibilidade discursiva e conceitual, facilitando, de acordo com as mudanças históricas ou conjunturais, o espaço para inserir mecanismos de adaptação a novas realidades ou a uma compreensão de mundo distinta.

Até 1988, os parâmetros tradicionais davam sentido para políticas protecionistas, voltadas à idéia de autonomia pela distância. Esse eixo influenciava o conjunto da política exterior, também em temas não econômicos. Quando, no final do governo Sarney, no seio do Estado foram-se desenhando mudanças importantes no sentido de absorver a evolução de cunho acentuadamente liberal que a globalização introduzia, simbolicamente representada pelo caráter das negociações na Rodada Uruguai do Gatt, os parâmetros não foram mudados, permaneceram, mas interpretados de outra forma. Ao longo do governo FHC não se podem identificar mudanças nos parâmetros básicos, mas certamente deram-se inflexões importantes. A forma como são interpretados os interesses nacionais sofreu mudanças, permanecendo intacta a idéia, como escreveu Ricupero, que o Brasil é um país "fiel aos compromissos jurídicos, cioso da defesa de direitos herdados, mas com moderação e equilíbrio, disposto a transigir, sem intentos agressivos ou de interferência em relação a vizinhos" (Ricupero, 2000, p. 51-53).

As gestões no ministério das Relações Exteriores, Lampreia (1995 - 2000) e Lafer (2001 - 2002), sem deixar de ser incisivas em alguns casos, configuram-se como um estilo de comportamento diplomático caracterizado pela busca da moderação construtiva, expressa na capacidade de "desdramatizar a agenda da política externa, ou seja, de reduzir os conflitos, crises e dificuldades ao leito diplomático, evitando que sejam explorados ou magnificados por interesses conjunturais" (Fonseca Jr., 1998, p. 356). Nas palavras de Lafer, "preferindo a resolução das diferenças por meio da Diplomacia e do Direito, reduzindo o ímpeto da política de poder e da guerra" (Lafer, 2001-b, p. 47). Ainda nesta perspectiva, que poderíamos classificar como intermediária entre o paradigma grociano e o kantiano, buscou-se resguardar conquistas, confiando na capacidade de convicção, sem descuidar os temas do poder e da força, mas confiando sobretudo no dialogo. Os acontecimentos internacionais do derradeiro período do governo FHC, especialmente o 11 de setembro de 2001, as características que tomou a administração George W. Bush, cujos impactos de longo prazo não estão definidos, sugerem que a perspectiva de fortalecimento dos regimes internacionais exige uma articulação ainda não existente. O governo FHC esteve preocupado com ela, insistiu nas relações com China,

inter THESIS

Índia, África do Sul, buscou equilibrar o diálogo com os Estados Unidos no quadro das negociações da ALCA e fora dela por meio do dialogo Mercosul – União Européia. As condições existentes para que o Brasil pudesse traduzir estes objetivos em realidades mostraram-se insuficientes.

A partir de 1990, os eixos das relações internacionais tais como configurados ao fim da Segunda Guerra Mundial, o Norte-Sul e o Leste-Oeste, pareceriam estar sendo substituídos por novas formas de estruturação da sociedade internacional. Essa estruturação surgiria a partir da agenda emergente originada na idéia dos "novos temas", políticos e econômicos. Durante o governo FHC os temas da agenda emergente ganharam centralidade em nível internacional e a política exterior do Brasil buscou adaptar-se a eles. O Ministério das Relações Exteriores criou departamentos, divisões, adequou as subsecretarias, visando responder aos novos temas. Com isso foi consolidando-se a perspectiva multilateral, que ganha mais importância. Como sugere a teoria da interdependência, os temas *soft* ganham mais peso na arena internacional (Keohane e Nye, 1989). Na perspectiva brasileira, isso significa que "a importância relativa de cada país passa a ser medida menos por seu peso militar ou estratégico, e mais por sua projeção econômica, comercial, científica ou cultural" (Abdenur, 1994, p. 3).

De acordo com pesquisa em desenvolvimento (UNICAMP e CEDEC, 1999), em alguns países, no âmbito interno, parece haver um movimento de adequação, engendrado por parte das elites políticas e econômicas responsáveis pelos Estados, em direção à assimilação e à adesão da agenda dos novos temas e do multilateralismo, internalizando-se os valores fortes do *environment* internacional. Essa incorporação tem diferentes canais, um deles tem referência nos organismos internacionais. A construção de um marco jurídico para a regulação dos temas universais contemporâneos ganhou relevância como instrumento de indução da internalização das percepções. Parte da diplomacia brasileira no governo FHC teve um papel importante no sentido de chamar a atenção da sociedade para os novos temas e para a agenda. Estruturas como a SENALCA, como Ministério do Meio Ambiente no tocante às questões ambientais, são exemplos. Ao mesmo tempo, a adequação do Estado para o contexto negociador e a capacidade dos atores privados de responder adaptando-se aos patamares novos mostrou-se insuficiente. Muitas vezes, as posições brasileiras mantiveram-se defensivas. Em outros, a decisão ofensiva concentrou-se em áreas com competitividade, como a

inter THESIS

agricultura, mas que não podem representar o conjunto dos interesses nacionais, mesmo quando muito importantes.

Em perspectiva histórica, este cenário de mudanças teve como conseqüência indireta o aumento na vulnerabilidade brasileira. Parte significativa dos principais temas da nova agenda internacional são especificamente sensíveis para o país: meio ambiente, direitos humanos, minorias, populações indígenas, não proliferação, merecendo atenção. Nos governos FHC consolidou-se uma posição não defensiva em relação a eles (Lafer, 2002), ainda que não tenha atenuado a atitude crítica da opinião pública dos países ricos para com o Brasil. Esta nova realidade criou, mais uma vez, a necessidade de adequação e readaptação do "patrimônio" da diplomacia brasileira e das necessidades internas. O tema permanente da agenda externa brasileira, o desenvolvimento econômico, permaneceu central. Ao mesmo tempo, característica da Era FHC foi a do movimento pendular, buscando maximizar, por um lado, as vantagens que derivam da propensão a ser um *global trader* e, por outro, a sinalizando adequação aos regimes liberais, ainda que até o ponto em que, segundo a linguagem do governo, trariam vantagens tangíveis. O governo FHC buscou ajustar um movimento da política externa brasileira que, como dissemos, havia-se iniciado na segunda metade do governo Sarney e ganhou perfil mais elevado no governo Collor de Mello. A idéia de levar o Brasil ao Primeiro Mundo por meio da modernização e da inserção competitiva na economia internacional fez da política externa um tema importante nos anos de governo Collor de Mello. Ao longo da década de noventa, alguns temas de política exterior foram absorvidos pela agenda interna, em razão da crença, para alguns, de que contribuiriam para proporcionar desenvolvimento ou, inversamente, pelas resistências desencadeadas (Hirst e Pinheiro, 1995).

Segundo Hirst e Pinheiro, as metas prioritárias a serem alcançadas implicariam a atualização da agenda internacional do país de acordo com os novos temas e práticas internacionais (propriedade intelectual, meio ambiente, direitos humanos, tecnologias sensíveis), a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos e a descaracterização do perfil terceiro-mundista do Brasil (Hirst e Pinheiro, 1995, p. 6). Para Cervo (1998) e Soares de Lima (1994), o perfil destas prioridades indicam um movimento de ruptura com o modelo universalista da política externa brasileira. Em outros termos, pode-se dizer que o processamento interno das mudanças do sistema internacional ocorridas ao final da década de oitenta e na de noventa, deu-se buscando novas formas

inter THESIS

de inserção. Reconheceu-se a realidade do unipolarismo e da preponderância sistêmica nos mais diferentes campos dos valores norteamericanos e europeus, ainda que insistindo na necessidade da não aceitação dos aspectos desfavoráveis ao Brasil. Este equacionamento permitiu a construção de políticas específicas, tanto na América do Sul quanto em relação a outras regiões, os acordos em áreas de alta tecnologia com a China são um exemplo.

Segundo Soares de Lima (1994), a orientação do governo Collor de Mello decorreu de fortes restrições externas, tendo motivações tanto ideológicas quanto pragmáticas. No plano ideológico, segundo Mello "tratava-se de afirmar as possibilidades da modernização pela adoção dos padrões e práticas dominantes nos países desenvolvidos" (Mello, 2000, p.75). A idéia era internalizar na realidade brasileira valores e práticas atinentes à globalização. De acordo com Fonseca, trata-se de "desdramatizar a agenda da política externa, ou seja, de reduzir os conflitos, crises e dificuldades" (Fonseca Jr., 1998, p. 323)". A restauração da credibilidade do país nas várias dimensões, comercial, financeira, política, por meio de um engajamento seletivo, pretendia uma integração competitiva da economia nacional à globalização (Hirst e Pinheiro, 1995). As reformas econômicas condensadas no plano de estabilização, liberalização cambial, fim de subsídios, adoção de nova legislação sobre propriedade intelectual, liberalização de importações, abertura comercial, liberalização de investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa, eram entendidas como medidas internas adequadas à melhor inserção internacional.

A perspectiva representada por esse projeto refletiu uma visão que ampliava-se nos países pobres, inclusive na América Latina, associada a uma compreensão de mundo em que percebiam-se as mudanças que prevaleceriam com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade. Foi o período de crise do conceito de Terceiro Mundo, quando novas regras no sistema internacional, inclusive aquelas em discussão na Rodada Uruguai do Gatt, sinalizavam possibilidades de influência nos novos regimes em construção. Assim, a questão da inserção autônoma ganharia outra forma, fortalecendo-se o peso do debate sobre o significado das tendências predominantes do cenário internacional. A interpretação de Bull (2002) sobre as razões da existência de uma sociedade internacional, combinando comunidade de interesse com conflito, tem algo de parecido à idéia da "coincidência de aspirações", o que deveria garantir uma maior cooperação por

inter THESIS

parte dos países desenvolvidos (Azambuja 1990, p. 6). O aspecto pragmático relaciona-se com a idéia de que isso traria maior credibilidade nas negociações internacionais para a obtenção de créditos e investimentos, assim como também acesso a tecnologia e aos mercados, visando a geração do desenvolvimento (Azambuja, 1990).

As mudanças efetivamente implementadas foram as relacionadas ao comércio exterior, às tecnologias sensíveis incidentes sobre as questões de segurança internacional e ao meio ambiente. Todas indicativas da busca de readaptação dos paradigmas da política exterior ao mundo pós-Guerra Fria. De uma lógica da autonomia pela distância para uma nova agenda internacional pró-ativa, determinada pela lógica da autonomia pela participação. O presidente Collor de Mello afirmou que em seu modelo de inserção internacional "não se trata somente de conseguir uma vaga no chamado Primeiro Mundo. ... Temos de participar até mesmo para que as questões de nosso interesse façam parte da agenda e sejam tratadas de forma equilibrada" (*apud* Azambuja, 1990, p. 18). No tocante à política comercial, o governo Collor de Mello implementou unilateralmente um programa de liberalização que, ao mesmo tempo, visava tanto eliminar barreiras não-tarifárias e proibições à importação como reformulava o sistema de incentivos à exportação, reduzindo as tarifas brasileiras para menos da metade daquelas praticadas até então (Abreu, 1995, p. 398-399).

No tocante à política comercial multilateral, na fase final das negociações da Rodada Uruguai do Gatt, o governo Collor de Mello consolidou um novo posicionamento que vinha sendo gestado no âmbito da diplomacia brasileira e dos ministérios ligados ao comércio exterior: segundo alguns, um alinhamento às posições dos Estados Unidos (Mello, 1992), julgado necessário para a consolidação de regras e instituições de regulamentação do comércio multilateral que poderiam ser benéficas na abertura de novos mercados para as exportações brasileiras.

Na área de tecnologias sensíveis e segurança internacional, as novas diretrizes emergiram inequivocamente. A cerimônia simbólica de fechamento dos campos de provas nucleares da Serra do Cachimbo mostrava a decisão unilateral de renúncia ao direito de realizar explosões nucleares, mesmo com fins pacíficos. Nessa direção outras medidas: a assinatura do acordo de criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC); a assinatura do Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares entre o Brasil, a Argentina, a ABACC e a Agência Internacional

interthesis

de Energia Atômica; a proposta de revisão do Tratado de Tlatelolco, uma iniciativa conjunta de Brasil, Chile e Argentina, que abriria caminho para que estes países finalmente ratificassem o acordo; uma legislação específica de controle de exportação de armas de tecnologia sensível; o compromisso assumido com os Estados Unidos de começar a considerar a possibilidade de aderir ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) (Hirst e Pinheiro, 1995, p. 6-7).

No contexto desses objetivos, ganhou importância a questão do meio ambiente. A realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) no Rio de Janeiro, na qual foram aprovados diversos documentos - Declaração do Rio, Agenda 21, Convenção Sobre Mudanças Climáticas, Convenção Sobre Diversidade Biológica, Declaração de Princípios Sobre Florestas – tem o sentido simbólico de marca do auge do novo protagonismo internacional do país como ator eficaz no gerenciamento de conflitos, articulador de consensos e catalisador e propositor de novas agendas. Buscava-se e em parte foi alcançado, conferir ao Brasil uma nova relevância no tratamento das questões ambientais em nível global. A iniciativa da Conferência fora tomada no governo Sarney, mas concretizada em 1992. A crise política deflagrada ainda no primeiro ano de mandato inviabilizaram o aprofundamento das políticas, conjugando-se ao fracasso do plano de estabilização e aos problemas na superação dos desequilíbrios macroeconômicos. Tudo isso configurou o debilitamento, inviabilizando que o primeiro acordo sobre a dívida externa, alcançado em abril de 1991, alcançasse credibilidade (Mello, 2000).

Numa demonstração das dificuldades na implementação dessa estratégia de política exterior, a expectativa de aproximação com os Estados Unidos sofreu significativo abalo com a Guerra do Golfo no primeiro trimestre de 1991. O governo brasileiro não enviou tropas, ainda que solicitado, nesse caso contrastando com a política Argentina, que mandou para a área do conflito duas fragatas. Nesse mesmo período, em abril de 1991, o Brasil foi incluído na lista de investigação da *United States Trade Representative* (USTR) por violação às regras de proteção de patentes. Apesar dos esforços do governo para o estabelecimento de melhores níveis de credibilidade pela adesão aos valores que vinham mais e mais apresentando-se como universais, as expectativas por parte dos países ricos sobre a possibilidade de rápida recuperação brasileira foi-se esvaziando. Pode-se afirmar, em certo sentido, que o esforço de mudanças empreendido esteve longe

interthesis

de alcançar os resultados esperados, apesar da profundidade das mudanças. Provavelmente possa ser atribuído o débil resultado à convergência de dois vetores, de um lado, a incapacidade interna de mobilização de recursos materiais e simbólicos, de outro, a existência de um ambiente internacional no qual a adesão a valores não é o elemento decisivo para obter as vantagens esperadas dessa atitude. Rezek, então ministro das Relações Exteriores, afirmou que "a contrapartida não veio na intensidade e no ritmo desejados por um país que quer trabalhar depressa" (Jornal do Brasil, 1991). Collor de Mello na mesma ocasião afirmava que "não há apoio para nada" do mundo desenvolvido (Jornal do Brasil, 1991). A partir de então, houve por parte do governo "uma progressiva redução da retórica da cooperação e da convergência com o Primeiro Mundo, enquanto as críticas aos países desenvolvidos tornaram-se freqüentes" (Mello, 2000, p. 96).

A crise política em 1991 e 1992, debilitando o papel da presidência, portanto de qualquer veleidade de diplomacia presidencial, pôde parcialmente fortalecer o ministério das Relações Exteriores na retomada de seu papel. Na reforma ministerial de abril de 1992, Lafer assumiu o ministério, propondo-se, no novo quadro político que ia-se desenhando, a tarefa de adequação de paradigmas, buscando restabelecer alguns elementos de continuidade com as tendências históricas da diplomacia brasileira. Ao mesmo tempo, manteve aderência a posições que pareceram prevalecer na elite brasileira, a da aceitação de regras, procedimentos, regimes que surgiam como universais. Esses refletiam a evolução do período pós-Guerra Fria, onde equilíbrio, freios e contra-freios esgarçavam-se crescentemente. O fortalecimento do multilateralismo parecia como uma possibilidade a favorecer um mínimo de regras contratadas.

2 Premissas da política

A política exterior do Brasil dos dois mandatos de FHC deve ser analisada no contexto das mudanças de paradigmas vistos no subtítulo anterior. Dissemos que o início do processamento das mudanças deu-se na fase final da administração Sarney, estimuladas pelas novas formas que ia tomando a economia internacional, na fase chamada de globalização. Funcionários do Estado, encarregados da formulação da política comercial, industrial e de desenvolvimento, de forma coordenada com segmentos importantes do setor empresarial, passaram a interpretar que a relação custo/benefício

inter THESIS

para o Brasil seria mais benéfica num ambiente de abertura, adequado ao entendimento que, sem capacidade competitiva, só restaria o aprofundamento da defasagem em relação aos países ricos e mesmo aos outros países subdesenvolvidos, mas que pareciam habilitar-se a uma decolagem sustentada.

Esta evolução deu-se paulatinamente, tendo-se ampliado na fase final da gestão Abreu Sodré no ministério. Teve continuidade na de Rezek. Na de Lafer, em 1992, houve a elaboração conceitual mais refinada dessa política, podendo ser considerado o momento de consolidação do paradigma da autonomia pela integração. Sem dúvida esse foi o *leitmotiv* nos dois mandatos de FHC. Formularam-se as diretrizes, inserindo-as no contexto da tradição diplomática do país sem rompimentos radicais. A mudança de rumo da primeira fase do governo Collor de Mello passa a ser vista como necessidade conjuntural, logo depois reenquadrada no leito maior da história. Essa interpretação permaneceu ao longo da década de noventa, provavelmente até o final do governo FHC. Lafer relatou que ao tomar posse no ministério das Relações Exteriores em abril de 1992, encontrou "uma visão de política externa com mudanças, mas ainda sem um contorno nítido.... Não havia ainda total clareza quanto ao por que, ao como e ao quanto, sobretudo, se deveria mudar" (Lafer, 1993-b, p. 274).

O relatório anual do ministério das Relações Exteriores de 1993, apresenta essa idéia, quando aponta que no ano de 1992 o esforço concentrou-se na construção de "uma moldura conceitual apropriada, para levar adiante a ação estratégica do Brasil" (MRE, 1993, p.347). O governo Itamar Franco - inicialmente ministro das Relações Exteriores FHC, em seguida Celso Amorim - operacionaliza para a política externa os objetivos traçados. A busca de inteligibilidade envolveu ativamente o ministério da Fazenda, quando a adesão aos valores prevalecentes no cenário internacional traduziu-se em ações centradas na busca da estabilidade econômica. Em 1993 e 1994 encerra-se a desgravação tarifária iniciada pelo governo Collor de Mello em 1990, mas cujos pressupostos estavam nos estudos da CACEX de 1988 e 1989. A decisão final de assinar a Ata de Marrakesh, tornando-se assim um dos fundadores da OMC, a discussão da Tarifa Externa Comum (TEC) no Mercosul, consolidando-se no Protocolo de Ouro Preto de dezembro de 1994, a participação na Cúpula de Miami de dezembro de 1994 que deu início às negociações para a criação da ALCA, são as ações que acabaram por consolidar a perspectiva traçada. A aplicação das tarifas prevista pela TEC, que vinha sendo

inter THESIS

negociada ao longo do período de transição do Mercosul pelos sucessivos ministros da Fazenda, na parte conclusiva por Ciro Gomes, e pelo secretário de Política Econômica Winston Fritsch, foi mesmo adiantada como estratégia de combate à inflação.

O conceito de mudança com continuidade, que prevalece na era FHC, significa, segundo seus formuladores, que a renovação do paradigma deve caracterizar-se por visão de futuro e por adaptação criativa. Na perspectiva de FHC, também de Lampreia e de Lafer, a visão de futuro é fundamental frente a um ambiente desfavorável, contra o qual a diplomacia deve atuar a longo prazo, buscando adaptar-se às mudanças. O objetivo não seria a adaptação passiva, mas, no limite do próprio poder, articulado com o interesse de outros Estados e forças, redirecionar e reformar o ambiente, buscando a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros. Regimes internacionais que, "mesmo não sendo ideais, representam um inequívoco aprimoramento na matéria" (Lafer 1993-a, p. 46-47). Ao aderir, o Brasil estaria garantindo um marco legal internacional para a busca da concretização dos seus interesses nacionais. A reiteração de conceitos como o de *global trader*, a interpretação do Mercosul como plataforma de inserção competitiva no plano mundial, sendo prioritário mas não excludente, a idéia da possibilidade de integração com outros países e regiões (MRE, 1993), representam o lado pragmático do paradigma renovado que permaneceria ao longo da era FHC.

A consolidação de conceitos ou sua renovação, não é neutra. *Global trader* exprime a idéia que o Brasil tem interesses globais, podendo assumir posições e agendas diversificadas, buscando mercados e relações sem vincular-se a um único parceiro. Nesse sentido, ganharia explicação o comportamento não institucionalista no caso do Mercosul e, ao mesmo tempo, institucionalista na agenda multilateral, particularmente frente às organizações mundiais, como ONU ou OMC (Pinheiro, 2000). A opção de um *global trader* é pela liberalização comercial multilateral onde seus ganhos podem ser maximizados. O ministério das Relações Exteriores manteve na década de noventa, até o final da gestão FHC, o princípio de que "a solução global deve ser o objetivo" (MRE, 1993, p. 199), ou seja, na formulação de diplomatas, optar pela ALCA ou pela área de livre comércio com a União Européia implica contribuir para o estabelecimento e para o pleno funcionamento de um regime internacional de liberalização comercial. Na Era FHC, simbolicamente isso traduziu-se no modelo dos dois degraus da piscina. Acordos

inter THESIS

específicos, seriam como entrar na piscina, passando por um local de menor profundidade, para adaptação à profundidade maior. Dessa forma, a perspectiva consolidada ao longo da gestão foi a do entendimento que os aspectos negativos da globalização deveriam ser freados temporariamente pela ação do Estado, numa visão de futura plena adequação e inserção.

O universalismo está presente há muito na política brasileira. Podemos encontrá-lo em períodos remotos, mais recentemente na Política Externa Independente e no Pragmatismo Responsável. A atualização, pelo revigoramento da expressão *global trader,* significa diversificação das relações externas, agregando a elas a vertente regionalista. Portanto, na gestão FHC consolidou-se a política já praticada nos governos Collor de Mello e Itamar Franco, pela qual o Mercosul seria prioritário na agenda brasileira por constituir uma proposta inédita na América do Sul e, ao mesmo tempo, ter caráter de regionalismo aberto, sem exclusão de outros parceiros. Abandonou-se a idéia de desenvolvimento que prevaleceu de 1985 a 1989, na fase de construção dos acordos entre Argentina e Brasil, quando o papel do mercado interno ampliado teve forte significado. Apesar da importância que o bloco representou para os governos brasileiros, na formulação de Lafer, "para nós, destino, parte das nossas circunstâncias. A ALCA não é destino, é opção" (Lafer, 2001), o interesse brasileiro não foi suficientemente amplo ao ponto de favorecer a elevação de sua institucionalidade e aumentar a disposição a arcar com o custo de sua consolidação. O Mercosul seria importante por viabilizar, a partir de uma posição de maior poder, a incorporação dos países às grandes tendências internacionais. A opção manifestada pelo governo Menem, fortalecida em seu segundo mandato, a partir de 1995, de manter a Argentina em condições de optar por outras alternativas, acabou contribuindo para as escolhas do governo FHC, ao verificar as dificuldades para o aprofundamento da interdependência no plano regional.

3 O legado intelectual

A partir de 1995, na Era FHC, o processo de renovação e adaptação do paradigma da política externa foi absorvido, traduzindo-se nos pronunciamentos presidenciais de Stanford, Colégio do México, Índia, Assembléia Nacional francesa e outros. Em processo de formulação desde 1992, passou a ser tratado de modo sistemático, incorporado à política de Estado. No discurso de posse, FHC afirmava a necessidade de mudanças que

interthesis

garantissem uma participação mais ativa do Brasil no mundo, destacando o objetivo de "influenciar o desenho da nova ordem... e a necessidade ...de atualizar nosso discurso e nossa ação externa" (Presidência da República, 1996, p. 137). Lampreia complementa afirmando que o país soube "fazer as alterações de política que melhor respondiam às mudanças em curso no mundo, no continente e no próprio país. Essas alterações prosseguirão" (Lampreia, 1995, p. 11). Ainda na interpretação do ministro, prosseguirão por meio da promoção e completa adesão aos regimes internacionais, possibilitando a convergência da política externa brasileira com tendências mundiais, evitando o isolamento frente ao *mainstream* internacional.

Para o governo brasileiro, convergência e evitar o isolamento nada tem a ver com posição subordinada, ao contrário, seria o caminho para o fortalecimento da própria posição relativa no sistema internacional. Para FHC, outra característica importante de seu governo seria a coincidência entre os valores universalmente prevalecentes e a identidade nacional. "O Brasil que entra no século XXI é um país cujos objetivos prioritários de transformação interna, de desenvolvimento, estão em consonância com os valores que se difundem e se universalizam no plano internacional" (Cardoso, 2000-b). A adesão acabará se transformando em benefício, pois no mundo globalizado, incontornável na história contemporânea, "o mesmo sistema que nos impõe um revés funciona, no longo prazo, a nosso favor" (Cardoso, 2000-b), desde que o país tenha competência para transformar as oportunidades externas em benefícios internos (Lafer, 2001-a).

De forma mais precisa, a política externa na Era FHC seguiria "uma linha que eu chamaria de 'convergência crítica' em relação ao conjunto dos valores, compromissos e práticas que hoje orientam a vida internacional.... 'Convergência', porque as transformações ocorridas no Brasil nos aproximaram, por decisão própria, desse curso central da história mundial, em uma era na qual a democracia política e a liberdade econômica são as referências fundamentais" (Lampreia, 2001). A justaposição dos termos 'convergência' e 'crítica' justificar-se-ia porque na realidade das relações internacionais contemporâneas, "a observância dos valores e compromissos que compõem esse *mainstream* continua a padecer de graves distorções e incoerências, alimentadas e facultadas pela prevalência das assimetrias de poder sobre o princípio da igualdade jurídica" (Lampreia, 2001). Relevante essa interpretação porque explica de forma clara o

inter THESIS

entendimento do governo. Desse modo, a adequação ao *mainstream* é, em termos de princípios, correta. O que o Brasil critica, insistindo a respeito ao longo dos dois mandatos, são as distorções. Sobre elas, o discurso e a ação fazem-se sentir. As críticas às políticas de imposição surgiram no contexto de uma linguagem e de uma ação diplomática voltada ao entendimento. Buscou-se a todo momento evitar tensões irremediáveis, seja com os Estados Unidos, seja com outros países. No caso das relações com a Argentina, mesmo no momento onde as divergências ganharam maior intensidade, em janeiro de 1999, com a desvalorização do real, a política do governo FHC foi a de tentar formas de entendimento.

Atuar dentro do sistema para a solução de divergências permaneceu como objetivo constante do governo ao longo dos dois mandatos. As incoerências entre o discurso e a prática dos atores mais poderosos e influentes da sociedade internacional em diferentes cenários, nas relações entre Estados, no comércio mundial, no funcionamento dos organismos internacionais, nos temas de segurança, na questão do meio ambiente, surgiram como realidades frente às quais não haveria outra forma de superação a não ser pelo entendimento. O ativismo em algumas instâncias, como na OMC, buscou fortalecer a posição brasileira.

Ao longo do governo FHC, aumentou a compreensão dos limites de uma estrutura de governo na área internacional não preparada para as mudanças em curso, que exigem altos níveis de especialização e melhor articulação entre a sociedade e as diferentes instâncias públicas. O ativismo assinalado, em alguns casos, como veremos, produziu resultados tangíveis em favor do Brasil. Nos últimos anos, o governo buscou formas de superação dos limites, mas não chegou a alterar, no nível necessário e desejado, a competência negociadora do país. O constante recurso a escritórios estrangeiros para a defesa dos interesses econômicos de empresas brasileiras serve como exemplo.

Na perspectiva do governo FHC, o fim a ser alcançado, no contexto da autonomia pela integração, é uma agenda pró-ativa, segundo a qual o país deve ampliar o poder de controle sobre o seu destino. A política externa deve contribuir para a resolução da agenda interna de desenvolvimento e de crescimento, ajudando a superar os problemas sociais. Reiteram-se nesse caso as formulações a respeito do significado dessa política construídas a partir de 1930. Diferentemente de outras fases, segundo Fonseca Jr. (1998), isso seria melhor alcançado pela participação ativa na elaboração das normas e

inter THESIS

pautas da conduta internacional. Dar-se-ia, assim, uma “contribuição afirmativa, engajada, para a estabilidade e a paz” (Lampreia, 1997).

A Era FHC, ao consolidar e ao renovar o paradigma da política externa brasileira na segunda metade dos anos 1990, conferiu ao conceito de autonomia um novo significado, considerado por Lampreia como “autonomia pela integração, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional” (Lampreia, 1999-a, p. 11). “Em outras palavras, a manutenção de um comportamento de *mainstream*, mas com atenção à especificidade do Brasil, tanto nos seus condicionamentos, quanto nos seus objetivos e interesses” (Lampreia, 1999-b, p. 89).

Lampreia afirma que a “autonomia pela integração” é uma sofisticação da conceituação de Fonseca Jr. que opôs a busca de uma “autonomia pela distância”, característica da diplomacia brasileira durante a Guerra Fria, à necessária busca de “autonomia pela participação”: “o acervo de uma participação positiva, sempre apoiada em critérios de legitimidade, nos abre a porta para uma série de atitudes que tem dado uma nova feição ao trabalho diplomático brasileiro. A autonomia, hoje, não significa mais ‘distância’ dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por ‘participação’, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondam à nossa complexidade nacional” (Fonseca Jr., 1998, p. 368).

Enfim, é por meio dessa tarefa de organizar e regulamentar as relações internacionais, nas mais diversas áreas, que a diplomacia brasileira poderá estabelecer um *environment* de convívio internacional favorável à realização do principal objetivo do país e dos seus parceiros do Mercosul: gerar e garantir desenvolvimento duradouro e sustentável. Necessidade crescente já que, devido às grandes transformações do mundo pós-Guerra Fria, na formulação do governo FHC, os interesses específicos brasileiros estão e estarão atrelados a interesses gerais inseridos na dinâmica da ordem mundial. Inversamente, esta mesma ordem poderá contribuir para a legitimação e para a concretização dos interesses específicos nacionais.

Na ação diplomática, o governo FHC utilizou-se freqüentemente da figura do presidente, retomando formas crescentemente utilizadas por outros Estados. No Brasil, no governo Collor de Mello houve ensaios de diplomacia presidencial, tênues, pelas

inter THESIS

dificuldades de consolidação que teve aquele governo. O legado da política exterior da Era FHC foi desenvolver, consolidar em nível conceitual, fazendo com que fosse assimilada pelo aparelho de Estado, a renovação e a readaptação que vinha-se processando desde o final do governo Sarney. Na breve passagem de Lafer pelo ministério das Relações Exteriores, em 1992, a busca pelo refinamento teórico do novo modelo avançou, afirmando-se uma política que se caracterizaria pela busca de "relações externas universais, sem alinhamentos ou opções excludentes, com vistas a preservar a autonomia [pela integração] do país na sua atuação internacional" (Mello, 2000, p. 75). Na Era FHC prevaleceu uma perspectiva cooperativa para a análise das relações internacionais. A reiterada denúncia das assimetrias, a insistência na crítica das políticas apoiadas no poder, a busca pela atenuação do uso do unilateralismo, particularmente dos Estados Unidos a partir de janeiro de 2001, no governo George W. Bush, o fustigamento do uso distorcido dos princípios, tudo isso deve ser compreendido na perspectiva da luta por um ordenamento voltado para a cooperação. Este legado parece ter sido a resposta às possibilidades de mudanças introduzidas numa determinada fase histórica, quando o fim da Guerra Fria fazia pressupor novas oportunidades.

Na próxima seção analisaremos desdobramentos concretos da política de FHC, sua operacionalização, como influenciou nos resultados de negociações onde interesses reais estiveram em jogo.

4 O legado concreto

No campo das formulações, a política externa teve como eixo central, mantido ao longo dos oito anos, a retórica do fortalecimento do Mercosul e, sobretudo no segundo mandato, as relações com a América do Sul. Esse eixo central, na perspectiva do governo, permitiria um melhor exercício do universalismo, fortalecendo a diretriz da "autonomia pela integração". Nos temas da agenda que mantiveram-se constantemente presentes, haveria fortalecimento da capacidade negociadora do país se o pressuposto da consolidação do Mercosul e a maior integração sul-americana pudessem efetivar-se. A ação brasileira deu-se em inúmeros cenários, mostrando uma perspectiva multifacetada, ainda que a importância de cada tema fosse profundamente distinta. Tiveram maior ou menor destaque: acordo de livre comércio com a União Européia, integração hemisférica e negociações da ALCA, alianças no âmbito da OMC, ampliação das relações bilaterais

interthesis

com parceiros importantes, China, Japão, Índia, Rússia, África do Sul, questão da não proliferação nuclear, desarmamento, terrorismo, meio ambiente, direitos humanos, defesa da democracia, candidatura a uma vaga permanente no Conselho de Segurança, crítica aos atuais regimes financeiros internacionais, relação com Portugal e os países que compõem a CPLP, relação com Cuba. A questão democrática e o principio da autodeterminação foram valores defendidos na Era FHC. Nessa perspectiva a posição assumida em diferentes crises no Paraguai, em 1996, 1999 e 2001, a inclusão da Cláusula Democrática no Mercosul e a posição assumida na crise institucional venezuelana, no final de 2002, no final do mandato FHC, quando a posição brasileira resultou de certa convergência com o governo Lula da Silva, logo empossado. A posição assumida quando da "eleição" de Fujimori no Peru, em 2000, para seu terceiro mandato, assinalaria, segundo o governo, a defesa do principio da autodeterminação.

Aspecto não resolvido da política externa, detectado pelo governo, mas não superado, é o da adequação institucional e administrativa. Isso tem a ver com a formação dos diplomatas e, crescentemente importante, com o fortalecimento da capacidade social para explorar os ganhos que seriam alcançados pela nova política. Na perspectiva do governo FHC, os ganhos decorrentes do binômio participação/integração, corolário da adesão ao *mainstream* internacional, deveria traduzir-se em capacitação em termos de altos níveis de especialização, particularmente para as negociações comerciais e econômicas. Portanto, alcançar resultados favoráveis ao país e a cada um dos setores interessados, seria contemporaneamente o resultado da adesão aos regimes e da competência em utilizar-se deles.

Iremos a seguir discutir aspectos do legado concreto da Era FHC para a política externa brasileira em temas escolhidos em razão de sua representatividade.

4.1 A diplomacia presidencial e a reconstrução da imagem do país

De acordo com Genoíno, o governo FHC teve como meta constante da sua política externa "refundar a credibilidade externa sobre a estabilidade interna" (Genoíno, 1999). Consolidando esta interpretação, Danese afirma que desde o início, o governo FHC buscou combinar, por um lado, "maior poder nacional do país, graças à estabilização e aos atrativos representados pelas suas dimensões econômicas, incluindo sua

interthesis

participação no Mercosul, e pela abertura da sua economia; e, de outro, a vocação e a disposição pessoais do Presidente para protagonizar uma diplomacia presidencial no estilo hoje consagrado pelas melhores lideranças mundiais" (Danese, 1999, p. 7). De certa forma, a ação do presidente, chamada, como vimos, diplomacia presidencial, aliada ao relativo sucesso do Plano Real, contribuiu para a reconstrução e a solidificação de uma imagem melhor do Brasil entre governos de inúmeros países, também entre os ricos, e junto às instituições multilaterais. Esta melhora da imagem brasileira no exterior, no entanto, representa apenas parcialmente o quadro no qual se apresenta o país frente à opinião pública internacional, fortemente influenciada pelas percepções existentes nos países ricos. Como dissemos acima, temas sensíveis, como direitos humanos, de minorias, das crianças, dos índios, criminalidade, meio ambiente, tráfico de drogas, constituem-se em fatores de deterioração da imagem brasileira, dificilmente compensados pelo ativismo governamental ou mesmo pela adequação aos padrões hegemônicos exigidos no campo da estabilidade macroeconômica. Não se trata de problemas diretamente atribuíveis à responsabilidade dos governos, generalizam-se em muitos países pobres, particularmente na América Latina, mas contribuem para enfraquecer a posição do país no mundo.

Entre os resultados das mudanças favoráveis ao Brasil na Era FHC, podemos citar: a confiabilidade despertada pelo país no exterior, possibilitando a atração de investimentos externos diretos, significativamente importantes para o sucesso da estabilidade macroeconômica; o apoio de organismos multilaterais e de governos de países desenvolvidos em momentos de ameaça de crise financeira e econômica, como a crise cambial de 1999. Entretanto, tendências profundas, sobretudo as ligadas à debilidade do crescimento econômico no Brasil ao longo dos dois mandatos, com exceção do índice 4.4% alcançado em 2000 (INTAL, 2003, p. 7), limitaram a possibilidade de melhor utilização da política externa para alavancar os objetivos estratégicos, de caráter político e econômico. A participação do Brasil em alguns debates, como o da tentativa de elaborar uma nova arquitetura financeira internacional, isto é, como adaptar-se à nova realidade dos crescentes fluxos internacionais de capitais voláteis, que contribuem para o desencadeamento de crises financeiras, refletiu as dificuldades de incidir na construção de uma agenda não desejada por atores relevantes, de maior poder. De fato, estes não desejam introduzir controles ou limitações.

interthesis

No governo FHC parece ter significativamente aumentado, provavelmente em sintonia com o que sucede em outros países, a ênfase das relações externas na agenda interna. As relações internacionais, por distintas razões, algumas relacionadas à crítica da política governamental, despertaram maior atenção e interesse por parte da sociedade e dos meios de comunicação. "Nunca antes associações empresariais, sindicatos, organizações não-governamentais, o Congresso Nacional, a opinião pública, em suma, haviam se engajado tanto no debate sobre as relações do Brasil com o mundo" (Silva, 2002, p. 302).

As relações com Estados Unidos e Argentina foram temas que preocuparam permanentemente o governo FHC, tendo sido dedicado intenso esforço para alcançar o objetivo da melhoria das relações, o que nem sempre foi possível. O reconhecimento de uma imagem positiva do Brasil no exterior e especificamente do papel político e intelectual de FHC, deu-se, em determinadas circunstâncias, de parte de governantes e estadistas como Bill Clinton ou Tony Blair. Por exemplo, em ocasião das reuniões informais, com participação de chefes de Estado e de governo, em que se debateu a idéia da "Terceira Via". Mesmo assim, não parece ter sido suficiente para alterar a visão negativa da opinião pública dos países desenvolvidos em relação ao Brasil.

4.2 Relações com os Estados Unidos e "autonomia pela integração"

A busca de melhores relações bilaterais com os Estados Unidos teve início no primeiro ano do mandato de FHC, em 1995. Essa busca alcançou resultados visto o esforço do governo no sentido de superar alguns contenciosos existentes há muito, alguns deles originados nos governos militares. A política de estabilização macroeconômica foi um objetivo apreciado positivamente em Washington. No plano das relações internacionais e especificamente das bilaterais, a adesão do Brasil ao MTCR e a promessa do encaminhamento de adesão ao TNP, concluída em 1998, assim como a ênfase em considerar importantes as relações construtivas com os Estados Unidos para os interesses do Brasil, foram fatores que alimentaram uma relativa melhoria. Em 1995 FHC situava o significado dessa relação ao afirmar que "os Estados Unidos são nosso parceiro fundamental, por causa da posição central desse país" (O Estado de São Paulo, 1995).

interthesis

Na análise das relações com os Estados Unidos, pode-se compreender melhor o significado da renovação e da adaptação dos paradigmas da política exterior. A busca da melhora nas relações bilaterais foi acompanhada da ênfase na autonomia da atuação internacional do país e da afirmação de sua condição de *global player* e de *global trader*. Os conflitos havidos nos governos militares, as questões da dívida externa que tanto peso tiveram nos governos Figueiredo, Sarney e Collor de Mello, além de intensas disputas comerciais ou políticas *strictu sensu*, pareceram deixar de existir, ou ao menos entraram no leito da conflitualidade ordinária nas relações entre Estados. Ou seja, a opção pela "autonomia pela integração" proporcionaria uma maior aproximação sem alinhamento automático nem opções excludentes. Manter-se-ia a possibilidade de dissensão quando os interesses brasileiros fossem ameaçados pela ação dos Estados Unidos que, apesar de detentores de poder global e regional, teriam cerceado sua capacidade de ação pelo cenário internacional multipolar em emergência na década de 1990, que abriria novas possibilidades para uma nova inserção do Brasil (Soares de Lima, 1999). Nos dois últimos anos da Era FHC, particularmente depois de 11 de setembro de 2001, a evolução das relações internacionais que parece distinguir o início do século XXI, colocou novas interrogações, em certa medida exigindo, para a manutenção da melhora nas relações bilaterais, uma intensidade de energias maior e, talvez, riscos.

A política de FHC, para buscar melhores formas de inserção do Brasil, levou em consideração a preponderância dos Estados Unidos. Daí o explícito reconhecimento da importância de boas relações com este país, para garantir o espaço de autonomia do Brasil e para viabilizar seu papel na América do Sul. Para o presidente, "Temos de manter boas relações com os Estados Unidos e ter capacidade de organizar o espaço sul-americano, o Mercosul" (Cardoso, 1996). Trata-se de entendimento geral, assumido por todos os governos, nos diferentes países, possuidores de política pragmática, que inclui as realidades existentes entre os dados do problema e não como objetivos a serem minimizados ou removidos. Em outros termos, a política cooperativa explicitou-se claramente no caso das relações com os Estados Unidos de parte do Brasil.

Boa relação bilateral e "autonomia pela integração" com os Estados Unidos foram fatores considerados necessários para a ampliação do papel do Brasil no cenário internacional, a partir do espaço sul-americano. Esta perspectiva nem sempre prevaleceu na ação diplomática do país, mas manifestou-se em outros períodos históricos, entre eles

inter THESIS

na gestão de Rio Branco (Bueno, 2003) e na de Aranha (Vigevani, 1989). Segundo FHC, a prioridade para o Brasil é "a consolidação do Mercosul, que não é só o âmbito da integração realizável no curto prazo, mas também a plataforma a partir da qual reforçaremos a nossa articulação com outros centros da economia internacional" (Cardoso, 1993-c, p. 9). Ao prevalecer a estratégia do regionalismo aberto, a "necessidade de mantermos sempre abertas as nossas opções" (Cardoso, 1993-c, p. 9) é um desdobramento lógico. A busca de melhores relações bilaterais com os Estados Unidos significa, ao mesmo tempo, que "não podemos nos limitar a parcerias excludentes ou a critérios reducionistas de atuação internacional. Temos que atuar em diferentes tabuleiros, lidar com diferentes parcerias, estar em diferentes foros" (Cardoso, 1993-c, p. 9). A elaboração de FHC em 1993, quando ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco, contribuiu para balizar a ação presidencial nos seus dois mandatos.

A diretriz da atuação em diferentes foros foi implementada. A análise da atitude frente à ALCA em seu primeiro mandato serve ao mesmo tempo para verificar o peso dos constrangimentos externos implícitos a essa posição. De forma simplificada, pode-se afirmar que após a Cúpula de Miami de dezembro de 1994, quando Cardoso acompanhou o então presidente em conclusão de mandato, Itamar Franco, a decisão de governo foi a de buscar protelar a ALCA o máximo possível, política finalmente reformulada após a segunda cúpula da ALCA, de abril de 1998, em Santiago. Ao longo das negociações, entre 1995 e 1998, a defesa do principio da autonomia ganha expressão pela lógica do protelamento, assim como a manutenção da prioridade do Mercosul, apesar das dificuldades crescentes neste bloco. Segundo FHC, a América do Sul deveria ser considerada como "nosso espaço histórico-geográfico" (Cardoso, 1997), nela, "para o Brasil, o Mercosul é o peão, mas não basta: precisamos dessa integração mais ampla" (Cardoso 2000). Não se trata de um jogo em dois tabuleiros. Na percepção do governo brasileiro, diferentes negociações são complementares e não contrapostas. Porém faz parte do comportamento do estadista, no entendimento do governo, saber desenhar diferentes cenários. Caso a ALCA não fosse operacionalizada e caso as dificuldades no Mercosul persistissem, o tema de um espaço sul-americano voltaria a adquirir significado, como o havia sido na gestão de Celso Amorim no Ministério das Relações Exteriores na segunda fase do mandato de Itamar Franco. Não se trata de uma diminuição da importância das relações com os Estados Unidos, que mantém sua centralidade, mas de

inter THESIS

melhorar a capacidade negociadora, o poder de barganha no processo negociador hemisférico. Além disso, a "opção sul-americana" do Brasil poderia ser útil às aspirações brasileiras a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Pois daria ao Brasil o reconhecimento como potência regional (Soares de Lima, 1996, p. 152).

No segundo mandato FHC, a política brasileira em relação à ALCA sofreu de forma mais direta o impacto dos constrangimentos. Depois da cúpula de Santiago, sobretudo no ministério das Relações Exteriores, com respaldo na presidência, fortaleceu-se a análise que aponta para os riscos do isolamento, num contexto em que não apenas para o Brasil, mas para todos os países americanos e do mundo, o mercado dos Estados Unidos representa um diferencial considerado de fundamental importância. Neste caso, a opção pela cooperação e a diretriz da "autonomia pela participação" acabaram fortalecendo a perspectiva da inserção mais ativa no processo negociador. A preocupação pela participação ativa nos debates sobre os regimes específicos que regeriam a ALCA, levou a uma atitude propositiva, com ganhos no sentido da inserção de itens e conceitos de interesse do Brasil e do Mercosul, como o *single undertaking*, mas sem poder mudar substantivamente a pauta em discussão, onde o arcabouço jurídico básico deixa espaço restrito para temas não adequados ao interesse norte-americano. Outros temas na pauta das relações com os Estados Unidos, como o tratamento a ser dado às patentes farmacêuticas no caso dos remédios genéricos, foram remetidos à OMC onde o Brasil pôde articular uma frente mais ampla em defesa das próprias posições. O pragmatismo e a busca de uma atitude cooperativa, sem abdicar da defesa de interesses, permitiu um razoável equilíbrio nessas relações, evitando-se perdas de maior importância, mesmo quando os ganhos não chegaram a alcançar níveis desejados da parte brasileira.

4.3 Mercosul e América do Sul

Ao longo da Era FHC consolidou-se uma política brasileira voltada ao entorno geográfico, que se torna referência constante da ação externa. Isso poderia parecer simples, mas sabemos que no passado, até o governo Sarney, a política regional não teve propriamente centralidade, mesmo quando o universalismo prevaleceu, como nos períodos da Política Externa Independente, de 1961 a 1964, e do Pragmatismo Responsável, de 1974 a 1978. A interpretação dada ao Mercosul, nisso coincidindo com

interTHESIS

os interesses do governo argentino nos mandatos de Menem, de regionalismo aberto, possibilitou ao Brasil, sem exclusivismo ou alinhamento, simultaneamente, aderir às normas e regimes internacionais de seu interesse e, ao mesmo tempo, garantir a preservação de uma "reserva de autonomia" (Pinheiro, 1998, p. 61) que se objetivaria pelo espaço de manobra regional. A adesão a algumas normas e regimes significou, em certos casos, fortalecimento do *soft power* pelo retorno sob forma de melhoria da imagem brasileira. Na perspectiva de Mello, a relação entre o universalismo e o regionalismo pode ser estabelecida da seguinte forma: "o universalismo dos anos noventa se expressa primordialmente no regionalismo: é nesta área que o Brasil encontrou seu principal espaço de reafirmação de autonomia, na resistência à integração hemisférica, no processo de integração sub-regional do Mercosul e nas suas novas iniciativas na América do Sul" (Mello, 2000, p. 98). A discussão sobre a área de livre comércio entre Mercosul e União Européia, a busca de parceiros estratégicos, como China e Índia, são temas que devem ser compreendidos conjuntamente com o reconhecimento do papel regional. Nesta mesma posição, Lampreia insiste no significado para o Brasil da prioridade da integração regional. "Embora, por um lado, signifique efetivamente alguma perda de autonomia, por outro, o Mercosul aumenta nossa capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na elaboração de regimes e normas internacionais de importância essencial para o Brasil" (Lampreia, 1999-a, p. 12). Particularmente no segundo mandato FHC, a preocupação pela manutenção de consenso mínimo entre os países do Mercosul foi importante, em vista das negociações da ALCA e, depois da reunião de Brasília de agosto de 2000, para a busca de um espaço integrado da América do Sul.

Na perspectiva do governo FHC, duas realizações sinalizam favoravelmente à consolidação política do Mercosul: a) a adesão conjunta de Argentina e Brasil ao TNP, no contexto de um acordo com a AIEA, encerrando a fase onde o uso militar da energia nuclear permanecia como incógnita nas relações bilaterais e como ponto de preocupação na relação com outros países. Os dois governos comprometeram-se ao desenvolvimento da pesquisa nuclear apenas para fins pacíficos e controlados. b) a defesa da democracia nos episódios das crises institucionais no Paraguai em 1996, 1999 e 2001, atitude que ajustou-se aos debates sobre a Cláusula Democrática no Mercosul já inserida em Declaração dos quatro presidentes em 1996 e consolidada em 1998 pelo Protocolo de Ushuaia. O significado da inserção no quadro regional de bens públicos internacionais

inter THESIS

(Gama e Valadão, 2001) teria como corolário imediato a indução da estabilidade na região (Silva, 2002, p. 316) e o fortalecimento das próprias posições na comunidade internacional. Nessa mesma linha devem ser consideradas outras ações, como a contribuição para a solução do conflito fronteiriço entre Peru e Equador; a defesa da democracia na Venezuela na crise de final de 2002, quando o governo de FHC atuou de forma coordenada com o governo de Lula da Silva a ser empossado.

Na perspectiva de Pinheiro (2000), a combinação de uma política *grociana* no âmbito global, a utilização de uma perspectiva universalista e cooperativa, em "consonância com os valores que se difundem e se universalizam no plano internacional" (Cardoso, 2000), deve ser comparada com a política implementada regionalmente. Nesse último caso, o diferencial de poder parece ter sido utilizado na perspectiva de evitar formas de supranacionalidade, de modo a garantir autonomia frente a parceiros externos à região. Haveria a busca da maximização de benefícios, implicando em políticas diferenciadas, não homogêneas.

Na Era FHC, a América do Sul confirmou sua centralidade para a política brasileira: o Mercosul, mesmo sem alcançar o estágio de União Alfandegária plena, manteve o objetivo de tornar-se mercado comum. Parece tratar-se de tendência não conjuntural, tendo sido uma política inaugurada por Sarney, com continuidade no governo Itamar Franco e nos dois mandatos de FHC. O governo atuou em relação à região com alguns sinais de relativa coordenação, ainda que não completa. Ministérios e empresas foram mobilizados, assim como o projeto de eixos estratégicos. No governo FHC consolidou-se o redirecionamento da matriz energética. Até o final dos anos oitenta, muito dependente das importações do Golfo Pérsico, sobretudo Arábia Saudita e Iraque. Na década de noventa, as importações voltaram-se particularmente à Argentina e Venezuela. Grandes projetos de integração física, como a interligação das redes de energia elétrica e gasodutos foram concretizados. Ao mesmo tempo, as instituições regionais não se fortaleceram adequadamente, ao contrário, o Mercosul a partir de 1998 e 1999 entrou em significativa crise.

Dito de outro modo, ao longo do governo FHC não avançou significativamente na sociedade brasileira e no Estado a percepção de que a busca de objetivos no plano internacional implica custos, portanto ônus. A desvalorização do Real em janeiro de 1999, apoiada pela imensa maioria no Brasil, teve conseqüências graves nos países vizinhos do

inter THESIS

Mercosul e associados, inclusive a Bolívia. Ainda que as razões das crises específicas tivessem diferentes origens, uma iniciativa brasileira buscando formas de compensação, poderiam ter tido resultados benéficos para as estratégias regionais. No plano político, pode-se encontrar timidez em determinadas situações, como no tema Colômbia. A não participação no grupo integrado pela ONU, pela União Européia e alguns países latino-americanos que buscava criar condições para um acordo por meio de negociações entre o governo e as FARC e o ELN, limitou a presença brasileira.

Dito de outro modo, na percepção do governo FHC, o crescimento do papel na região aumenta o poder de barganha extra-regional, mas houve dificuldades em aumentar proporcionalmente o esforço nacional dedicado à consolidação desse objetivo. Não se trata de tema de governo apenas, sabendo que as resistências internas, de tipo regional e social, são muito importantes e constituem-se em obstáculos poderosos. A opção pelo fortalecimento do Mercosul e, no segundo mandato, o retorno com força da questão sul-americana, constituíram um pressuposto necessário. Resultados mais significativos não são fáceis. As negociações da ALCA demonstram a centralidade norte-americana para inúmeros países, centralidade não apenas comercial, mas estratégica, financeira, tecnológica, cultural. A preocupação demonstrada pelo governo FHC na efetivação de instrumentos reais de ação, utilizando recurso da Corporação Andina de Fomento, do BNDES, do Fonplata, sugerem patamares mais realistas para a política regional. Todo debate conceitual sobre integração, a começar pelos funcionalistas nos anos cinqüenta, assinalam a importância dos interesses, mas particularmente a idéia de alguma forma de identidade, uma comunidade de segurança ou epistêmica, uma visão comum da região.

4.4 OMC, União Européia e ALCA

Na perspectiva da “autonomia pela integração”, na Era FHC prevaleceu a política pela qual considerou-se como melhor opção para os interesses do país atuar simultaneamente nos três tabuleiros das negociações comerciais multilaterais nas quais o país estava envolvido: OMC, Mercosul-União Européia e ALCA. Houve uma clara orientação na Era FHC no sentido de “dar prioridade às negociações multilaterais sobre as bilaterais, por considerar aquelas as que ofereciam maiores possibilidades de êxitos

inter THESIS

para uma nação com as características do Brasil" (Silva, 2002, p. 325). Dentre as negociações, as desenvolvidas no quadro da OMC foram consideradas "o foro por excelência, e o que melhor atende a nossos interesses, no que tange à formulação de regras de regulamentação, no plano internacional, das atividades econômicas" (Lafer, 2001).

O entendimento do governo FHC, contando para isso com amplo respaldo político e social, a preferência justifica-se porque a OMC "enseja coligações de geometria variável, em função da variedade dos temas tratados; por isso, no multilateralismo comercial não prevalecem 'alinhamentos automáticos'. Na OMC, na formação destas coligações, não só os Estados Unidos têm peso. [Todos países têm e] possuem poder de iniciativa pela força da ação conjunta e finalmente, a regra e a prática do consenso no processo decisório tem um componente de democratização que permeia a vida da organização" (Lafer, 1998, p. 14 - 15). Por isso, trata-se de um objetivo do Brasil injetar vigor renovado na OMC (Lafer, 2002). Essas possibilidades não são automáticas, devem ser compreendidas, analisadas e canalizadas pelo Estado e pela sociedade brasileira em prol dos seus interesses. Isso exige esforço e recursos adequados. Esta política em diferentes casos levou a resultados claramente satisfatórios.

A OMC foi considerada a melhor opção para os interesses brasileiros nas questões econômicas, já que "protegeria contra abusos e lhe ofereceria recursos adequados para a resolução razoavelmente justa de conflitos que, de outra forma, seriam resolvidos pela lei do mais forte" (Silva, 2002, p. 325). O principal recurso é o mecanismo de solução de controvérsias, utilizado pelo governo e pelas empresas nos contenciosos comerciais em que os todos procedimentos diplomáticos usuais foram esgotados sem que se alcançasse qualquer resultado satisfatório para os interesses do país. Na utilização desses instrumentos, o Brasil alcançou algumas vitórias: foi a questão da gasolina, com decisão favorável ao país e desfavorável aos Estados Unidos.

A disputa talvez mais conhecida pela opinião pública, pela sua importância, foi contra o Canadá, envolvendo Bombardier e Embraer. O fulcro do conflito eram os subsídios à fabricação das aeronaves brasileiras, que contrariariam as regras da OMC estabelecidas pela Ata de Marrakesh. Inversamente, o Brasil acusava a Bombardier do uso de métodos contrários às regras da OMC na comercialização de suas aeronaves.

interthesis

Depois de vários anos de litígio, ambos os países se declararam satisfeitos com a arbitragem. A resolução adotada pela OMC implicou direito de retaliação de parte do Brasil com compensação de prejuízos, ao mesmo tempo recomendou-se a reestruturação do financiamento às exportações, o PROEX, adequando-o às regras da própria OMC, conforme solicitou o Canadá.

Contencioso de grande relevância social, além de econômica, no qual o Brasil obteve saldo nitidamente favorável, foi a disputa entre o Brasil e as grandes empresas farmacêuticas, especialmente norte-americanas, onde o governo exigia o reconhecimento do direito de quebra de patentes de remédios para o tratamento da AIDS, por tratar-se de necessidade de relevância internacional e nacional, com fortes impactos para as populações. O governo norte-americano questionou a posição brasileira na OMC. Utilizando o argumento de que o bem público deve prevalecer sobre o lucro, o Brasil legitimou sua demanda e obteve simpatia da maioria dos outros países, da ONU, particularmente da OMS, e de ONGs envolvidas com os temas de saúde pública e direito humanitário. Os Estados Unidos aceitaram o acordo, admitindo a possibilidade de quebra de patentes em questões de saúde pública de países em desenvolvimento. Na reunião ministerial da OMC em Doha, onde lançou-se nova rodada de negociações comerciais, foi finalmente formalizado o acordo. Segundo autoridades do ministério da Saúde no governo FHC, a elaboração e a execução da estratégia vencedora foi claramente levada adiante por agências estatais envolvidas na questão. Independentemente da questão política eleitoral conexa, visto ser o ministro da Saúde, José Serra, candidato à presidência nas eleições de 2002, esta experiência demonstra o papel que possui a articulação entre as agências na formulação e implementação de aspectos da política exterior do país.

Ainda no quadro da OMC, pouco tempo depois do 11 de setembro de 2001, iniciou-se em Doha uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais, cujo ponto de partida seriam as questões não resolvidas e adiadas na Rodada Uruguai. A intervenção brasileira centrou-se, como tem sido ao longo de toda a década de noventa, na defesa da liberalização do comércio agrícola, visando o desmonte de barreiras não alfandegárias e dos subsídios, como uma condição para o êxito da rodada.

A referência ao longo da Era FHC no que tange às relações econômicas com a União Européia, foi o acordo-quadro Mercosul-União Européia. A realização em 1999, no

interthesis

Rio de Janeiro, da cúpula de chefes de Estado e de governo da União Européia e da América Latina deu novos contornos às negociações. Superadas as dificuldade internas, a União Européia em julho de 2001 fez novas propostas visando o avanço das negociações. A oferta detalhada e abrangente para a liberalização comercial entre os blocos não foi bem recebida pelos países do Mercosul, seja pela crise dos anos 2001 e 2002, mas sobretudo por ser insatisfatória no ponto central para qualquer avanço: concessões significativas no tocante aos produtos agrícolas.

A tentativa européia de acelerar a negociação de uma área de livre comércio em 2001, pode ser parcialmente explicada pela preocupação com a possível expansão da influência norte-americana, cuja política de reordenamento das relações econômicas internacionais por meio de uma miríade de acordos de livre comércio bilaterais, poderia levar ao enfraquecimento do multilateralismo, mas sobretudo da posição da União como maior potência comercial do mundo contemporâneo. A ALCA poderia ter conseqüências seja de cunho econômico, seja de cunho político para as relações entre a União Européia e o Mercosul. Para o Brasil, a relação com a União possuiu na Era FHC uma vertente estratégica, que poderia ser utilizada como alternativa no caso de fracasso nas negocições com os Estados Unidos, além do reconhecimento que a posição européia, diferentemente da norte-americana, sempre privilegiou a negociação bloco a bloco, o que interessava ao país.

A perspectiva da autonomia pela participação encontrou nas negociações com a Europa um obstáculo significativo, uma barreira onde vislumbram-se os limites opostos à busca da participação, permitindo distinguir os limites da estratégia. O governo FHC encontrava em governos europeus *partners* muitas vezes com visão de mundo de traços semelhantes. Ao mesmo tempo, a possibilidade de ampliação das relações não frutificou adequadamente. O compartilhamento de valores, democracia, direitos humanos, meio ambiente, *welfare state*, multilateralismo, não foram suficientes para também compatibilizar interesses estatais e das sociedades, muitas vezes colocados de forma contraposta num e noutro estado.

A parceria com a União Européia com vistas à harmonização de posições e ações nos foros internacionais, poderia significar um incremento no poder do Brasil. “Um ‘eixo do bem’ euro-mercosulino teria um razoável peso político dentro da comunidade

inter THESIS

internacional, fechando o 'triângulo atlântico' e servindo de interface construtiva entre o *hegemon* norte-americano e o resto do planeta" (Gama e Valadão, 2001, p. 14). Na perspectiva brasileira, isso poderia assegurar, de modo construtivo, sem romper a lógica da autonomia pela participação, a manutenção da possibilidade do multilateralismo na política internacional, através do encaminhamento de regras e códigos de conduta globais, importantes para o estabelecimento, a implementação e a defesa de bens públicos internacionais. Segundo FHC, isso seria vantajoso para a boa condução da política externa, já que sozinho o Brasil não teria condições de propor (Cardoso, 2001). Os resultados fracos nesta direção resultam, por um lado, da diversidade de interesses reais, por outro, da alocação da Europa no sistema internacional pós-Guerra Fria. No caso europeu, a percepção negativa da opinião pública em relação aos países pobres, inclusive o Brasil, pesa no debilitamento de políticas mais favoráveis aos países do Mercosul. Inversamente, parte das dificuldades do governo FHC para fortalecer a relação com a União, surge do fato de que o Brasil e seus parceiros do Mercosul abriram suas economias nos anos noventa, propiciando fortes investimentos, particularmente espanhóis e portugueses, mas não tiveram reciprocidade dos países desenvolvidos. Para Cardoso, outro choque de liberalização sem abertura nos países desenvolvidos, certamente dizimaria muitos setores econômicos no mundo em desenvolvimento, legando um passivo ainda mais negativo do que o existente hoje (Cardoso, 2000).

Isto ajuda a compreender porque para o governo FHC, de forma mais acabada no segundo mandato, a ALCA surge sim como ameaça, mas também oportunidade, opção e não destino como o Mercosul (Lafer, 1997). Para FHC, ao falar na Terceira Cúpula da ALCA, em Québec, em abril de 2001, "a *Alca* será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre *antidumping*; se reduzir as barreiras não tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica dos nossos povos; e, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável" (Cardoso, 2001). Não se trata de adesão não crítica, nem mesmo de adesão, mas de uma possibilidade desejável se servir para melhorar a posição relativa do país. Trata-se de uma exigência que surge de um país que procura uma presença internacional

inter THESIS

relevante, capaz de incidir na ordem mundial e, sobretudo, de influenciar nas regras e decisões que pesarão sobre o próprio destino, num meio assimétrico, por vezes inóspito. Ao mesmo tempo, elementos estruturais, ligados a tendências históricas, como o debilitamento da posição do Brasil e da América do Sul na economia mundial, acabam por ter peso negativo na capacidade negociadora.

4.5 Relações com outros parceiros estratégicos

O governo FHC buscou estabelecer relações intensas ou privilegiadas com outros Estados, considerados estratégicos ou importantes por diferentes motivos. Trata-se de exercer concretamente o universalismo, buscando os interesses do país. Entre os países aos quais o país dedicou particular atenção, em distintas dimensões e com intensidade diversificada estão China, Índia, Rússia, Japão, Portugal, Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), Cuba, México.

As relações com a China tiveram expressivo incremento na Era FHC, crescendo em importância ao longo dos oitos anos, alcançando em 2002 a significativa posição de segundo *partner* comercial do Brasil. O significado desse desenvolvimento é abrangente, não apenas econômico, mas político e estratégico. Essa relação, do ponto de vista brasileiro, concretiza as idéias de universalismo, *global player* e *global trader*. O Brasil apresenta-se como interlocutor global, buscando maximizar vantagens em diferentes áreas, não apenas no comércio, mas também na área de ciência e tecnologia. Ganhou destaque nessa relação a cooperação bilateral no desenvolvimento de tecnologia de satélites. As relações diplomáticas foram consolidadas. FHC viajou à China e recebeu duas vezes Jian Zemin. Na viagem ao Brasil do presidente chinês, em meio à crise do contencioso sino-americano provocado pela invasão do espaço aéreo chinês por um avião dos Estados Unidos, o governo de Washington solicitou a intervenção brasileira para facilitar uma solução. O Brasil manifestou claramente, e foi entre os primeiros, apoio à entrada da China na OMC, desenvolvendo-se as negociações visando adaptar as preferências bilaterais às regras da organização, o que implicou concessões recíprocas. Em Genebra, houve esboços de coordenação de políticas na organização, visto o parcial paralelismo de interesses que se origina em algumas características comuns, como a existência em ambos os países de amplos mercados consumidores, e pelos dois serem

inter THESIS

receptores de grandes fluxos de investimentos externos diretos.

As exportações brasileiras para a China cresceram fortemente na Era FHC, duplicando. O protocolo de cooperação para pesquisa espacial, no âmbito do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 1982, rendeu seus primeiros frutos com a colocação em órbita do primeiro satélite sino-brasileiro *Cebris* de uma série de quatro, produzindo conhecimento e riqueza para os dois países. Feiras de empresas brasileiras foram realizadas na China, o mesmo ocorrendo no Brasil de parte chinesa.

No caso da Índia, algumas coincidências nas posições internacionais, no campo político e comercial, expressas em fóruns multilaterais indicam a potencialidade nas relações. Entretanto, nos dois mandatos de FHC não se traduziram em resultados concretos, apesar do interesse manifestado. Os resultados no tocante ao intercâmbio foram pífios, numa demonstração das dificuldades objetivas na relação entre países em desenvolvimento, onde a não complementaridade e as dimensões da economia constrange o fortalecimento de possibilidades desejadas de cooperação. Acrescente-se que no plano político surgiram problemas, resultantes da posição da índia em política internacional. Quando esse país realizou experiências com armas nucleares, num momento de negociação do CTBT (Comprehensive Test Ban Treaty), o ministro Lampreia manifestou em nota diplomática o desagrado brasileiro e houve a denúncia do protocolo de cooperação na área nuclear. Também houve certa dificuldade na coordenação de posições nas negociações comerciais internacionais, em vista de uma posição mais dura daquele país do que a do Brasil.

Nas relações com a Rússia, deve-se assinalar um aumento substancial do intercâmbio comercial na década de noventa, ainda que pequeno frente à totalidade dos fluxos dos dois países. Da parte brasileira, aumentaram substancialmente as exportações de *commodities* agrícolas, sobretudo ligadas ao setor alimentar.

A estagnação japonesa refletiu-se nas relações bilaterais, econômicas e políticas. O Japão que havia surgido nos anos oitenta como grande potência emergente, nos anos noventa teve parcialmente reduzida sua importância na cena internacional, com reflexos na política brasileira. Do ponto de vista econômico, mesmo mantendo-se o Japão como grande mercado e potência industrial, a potencial capacidade de investimento não concretizou-se. Apenas algumas ações de cooperação em projetos necessários ao

inter THESIS

desenvolvimento. apesar disso, o equilíbrio macroeconômico e a estabilidade alcançada na Era FHC transmitiu alguma confiança às empresas japonesas, que passaram a desenvolver em parceria com o Brasil novos projetos, com destaque para a área de meio-ambiente, no desenvolvimento de combustível ecologicamente correto, na área sucro-alcooeira, no setor automobilístico. Cooperação dirigida à área social e de infraestrutura, como saneamento básico, pôde ser concretizada, além de alocação de recursos, em alguns casos a fundo perdido, para hospitais, escolas, viabilização de projetos municipais. No conjunto, nos anos noventa houve forte desaceleração dos investimentos, mantendo-se o Japão à margem do processo de privatizações levado a efeito no Brasil. Muito importante nas relações bilaterais a migração temporária para o Japão de nipo-brasileiros, o terceiro maior contingente no exterior, tendo como conseqüência grande aumento das remessas de dinheiro para suas famílias no Brasil.

As relações com Portugal na era FHC são marcadas pelos investimentos realizados na compra de empresas estatais brasileiras privatizadas, apenas a Espanha superando aquele país. Nos dois mandatos de FHC, apesar do quase permanente baixo perfil da representação diplomática em Lisboa, aumentou o papel brasileiro entre os países presentes na CPLP. Foi retomado algum papel em relação aos países africanos de língua portuguesa, ainda que no conjunto da política africana o Brasil tenha permanecido em segundo plano. O envio a Angola, para missão de *peace keeping*, da maior força brasileira no exterior, incentivou uma retomada do interesse de empresas brasileiras pelo país. Importante, pelo impacto político e simbólico, alcançado foi a decisão de enviar um pequeno contingente de forças de paz para Timor Leste. No segundo mandato de FHC, o relativo sucesso da política brasileira de controle da AIDS permitiu o desenvolvimento de projetos de cooperação internacional horizontal nessa área, por meio da Agência Brasileira de Cooperação, implementando-se ações na área de combate à AIDS e para o treinamento de pessoal em saúde pública em países africanos (Silva, 2002). O fim do *apartheid* na África do Sul viabilizou o estreitamento de relações, formalizadas por meio de um acordo-quadro entre este país e o Mercosul. Também nesse caso, apesar do reconhecimento de parte do Brasil e do Mercosul do papel internacional e africano daquele país, constrangimentos econômicos e sistemas não complementares dificultam o aprofundamento das relações. Na Nigéria, o interesse brasileiro voltou-se particularmente para a prospecção e importação de petróleo, com participação da Petrobrás.

inter THESIS

As relações com Cuba mantiveram-se estáveis. O governo FHC foi crítico constante da posição norte-americana de embargo econômico, apoiando a reinserção cubana na comunidade hemisférica. O governo brasileiro, quando houve ocasião, incentivou o governo cubano a respeitar os direitos humanos e democráticos, sem levar a maiores estremecimentos. As relações econômicas e comerciais mantiveram-se estagnadas, havendo acordos nas áreas médica, agrícola, turismo e intercâmbio acadêmico e profissional. Um acordo de proteção recíproca de investimentos foi assinado, mas sem a conseqüência desejada pelos cubanos, a de aumentar os investimentos brasileiros na ilha. O Brasil apoiou o ingresso de Cuba na Associação Latinoamericana de Integração (ALADI).

As relações com o México ao longo da maior parte da Era FHC sofreram o impacto da adesão do país ao NAFTA. Em algumas negociações, particularmente nas da ALCA, as posições dos dois países não tiveram convergência, sendo extremamente diferentes os pontos de partida, pelo fato de ter o México ter como objetivo implícito a manutenção de suas preferências no acesso ao mercado dos Estados Unidos. No segundo mandato FHC, o crescimento econômico mexicano, seu alto potencial no comércio exterior, combinando-se com a o aguçamento da crise do Mercosul a partir de 1999, levou empresas brasileiras, particularmente as multinacionais do setor automotivo, à busca desse mercado. Dessa forma, a partir de 2000, as relações comerciais bilaterais passaram a ter notável desenvolvimento.

5 Conclusão

A política da autonomia pela integração, ou participação, como vimos, não é um fato totalmente novo na política exterior do Brasil. Sua reelaboração na década de noventa buscou encerrar o período de autonomia pela distância que havia prevalecido, com motivações distintas, entre 1967 a 1989, assim como em outras fases da história brasileira. Uma interrogação de grande relevância que surge ao analisar a política da Era FHC, refere-se às condições estruturais nas quais essa política pode produzir resultados favoráveis ao país. Vista em perspectiva de longo prazo, a década de noventa, particularmente os oito anos de governo FHC, não foram suficientes para impedir sinais de deterioração da posição internacional da América do Sul e também do Brasil,

interthesis

deterioração expressa nas baixas taxas de crescimento, com conseqüências evidentes no papel desses países na economia mundial. Deve-se atribuir ao governo FHC, como buscamos analisar, um esforço no sentido de atenuar essa tendência. A política externa jogou um papel. Vimos também que para a deterioração da posição internacional contribuem valores reais e simbólicos que prevalecem na opinião pública dos países ricos, que por sua vez difundem-se para outras regiões. Exemplo, a preocupação do governo FHC em evitar a inclusão de temas relativos a direitos trabalhistas e sociais e à proteção ambiental nas negociações da OMC, tem a ver com a tentativa de contrarrestar essa influência de valores. Parte dos êxitos da diplomacia brasileira relacionam-se com a parcial existência de um *environment* internacional cooperativo, com prevalência da interdependência, onde a possibilidade de utilização de foros multilaterais pareceu real. Uma das facetas da administração Clinton, que coincidiu com seis anos do mandato FHC, de 1995 a 2000, pareceu ser a da construção de regras e instituições multilaterais, ainda que no quadro de negociações extremamente duras, onde os Estados Unidos não abdicaram em nenhum momento da unilateralidade de sua legislação. As dificuldades das negociações da ALCA derivam desses constrangimentos, nunca abandonados pelos negociadores norte-americanos. O governo George W. Bush, a partir de janeiro de 2001, em alguma medida modificou o quadro conceitual das relações internacionais, trazendo novas dificuldades práticas e teóricas para todos os países, inclusive para o governo FHC. A nova ênfase no unilateralismo, focado nas questões de segurança, ênfase acentuada no pós-11 de setembro, colocou novas hipotecas sobre o conceito de autonomia pela integração. Em princípio não invalida o conceito, mas certamente reveste-o de novas características. Características que implicam níveis surpreendentemente mais altos de capacidade negociadora, de articulação internacional e, eventualmente, saber encontrar novos caminhos para contornar possíveis momentos de ruptura, de inexistência de integração e cooperação. Enfim, um contexto no qual elementos de hobbesianismo parecem renascer de parte de movimentos terroristas, assim como de parte de Estados, integrando-os às diferentes dimensões das relações internacionais.

Na gestão Lafer no ministério das Relações Exteriores, 2001 e 2002, parece atenuar-se a idéia da autonomia pela integração em função das mudanças sistêmicas, sem desaparecer, emergindo a de “arrumar a casa” por meio da execução de uma “diplomacia do concreto” (Lafer, 2002). A saída do IPRI do Embaixador Samuel Pinheiro

inter THESIS

Guimarães e o posicionamento frente ao questionamento norte-americano do Embaixador José Maurício Bustani na Organização para a Proscrição de Armas Químicas, surgem como tentativas, no primeiro caso, no entendimento do governo, de manutenção da hierarquia, mas sobretudo como busca de sinalização de parte brasileira de que permaneceria o interesse por relações internacionais cooperativas, num momento em que essa possibilidade parecia deteriorar-se em razão das mudanças havidas no conjunto do sistema internacional, originadas em boa parte nos Estados Unidos.

Lafer, em seu discurso de posse, apresenta como tarefa importante uma agenda voltada à reforma institucional do ministério e uma adequação de seus quadros para o adequado enfrentamento das questões contemporâneas, ressaltando para isso o significado da incorporação da sociedade civil no processo de formulação da política externa (Lafer, 2001). Trata-se da "diplomacia do concreto [que] passa não apenas por uma visão macroeconômica, mas também por um apropriado entendimento da microeconomia" (Lafer, 2002, p. 28). O paradigma da política externa brasileira de FHC leva a um comportamento diplomático que se caracteriza por uma lógica global, tendo como parâmetro fortalecer uma sociedade cooperativa, em "consonância com os valores que se difundem e se universalizam no plano internacional" (Cardoso, 2000, p. 3), buscando reforçar normas e regimes internacionais multilaterais contra a lógica do poder, ou seja, buscaria fazer prevalecer o diplomata sobre o soldado. Ao invés de se distanciar dos grandes problemas internacionais, o país deveria aproximar-se deles e buscar criar alternativas para resolvê-los a partir da sua região, assumindo responsabilidades de preservar um entorno de paz e desenvolvimento econômico. Uma visão onde o poder existe, mas não se pode deixá-lo dominar.

Na Era FHC a diplomacia brasileira teve no Mercosul uma prioridade. A idéia de liderança não surgia por diferentes razões, de princípio e pragmáticas. Particularmente para a Argentina, haveria sensibilidade nesse campo. Prevaleceu o entendimento de que se houvesse alguma preponderância, seria apenas a natural, originada na natureza das coisas, numa população maior, numa economia maior. Inversamente, a recusa de instâncias de supranacionalidade serviria para garantir, se necessário, autonomia também frente à região. Evitando comprometer-se com custos externos eventualmente derivados de sua própria política.

Os dois mandatos de FHC fortaleceram a presença do Brasil em algumas das

interthesis

grandes discussões internacionais, sendo para isso importante a moderada gestão da chamada diplomacia presidencial. Os constrangimentos externos e as debilidades internas para que essa presença ganhasse maior densidade as indicamos. Na busca de uma balanço, de uma análise custo/benefício, sempre difícil, podemos sugerir que os ganhos de autonomia pela integração, decorrentes da adesão ao *mainstream* internacional, superariam os custos que derivam da autonomia pela distância na medida em que o país estivesse internamente preparado para colher os frutos da mudança. O debilitamente do Estado acaba por minar essa capacidade. O vigor em algumas reclamações, tanto nas apresentadas pelo Brasil quanto na resposta às apresentadas contra o Brasil e submetidas ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC, DSB em inglês), como vimos no caso dos grupos *ad hoc* de solução de controvérsias da OMC, levou a resultados favoráveis. A adesão a normas e regimes não teve como contrapartida uma adequação interna que viabilizasse sua utilização em benefício próprio, do mesmo modo, nem sempre foi interpretada de modo a favorecer a geração interna de políticas de desenvolvimento e industriais.

Na fase final, a questão da formação de recursos humanos buscou ser superada por meio de ações específicas, inclusive do ministério das Relações Exteriores. A adesão ao *mainstream* internacional, a participação intensa nas negociações, o *hight profile* que o governo procurou manter, evidenciou a exigência dessa formação. A melhoria no processo de formação do diplomata foi efetuada em várias etapas, a partir de 1995, quando começam a serem efetuadas algumas modificações. O ingresso no Instituto Rio Branco passa a ser dar com exigência de graduação prévia, com um Programa de Formação e Aperfeiçoamento (PROFA) sucedendo ao antigo Curso de Preparação à Carreira Diplomática (CPCD). Em 2002 são concluídos os preparativos para a conversão do PROFA em mestrado profissionalizante, reconhecido pela CAPES/MEC, implementado em 2003, e condicionado à preparação de uma tese de conclusão de curso. Esse reforço nos padrões de formação consolida um corpo docente bem qualificado. Algumas mudanças institucionais na estrutura do ministério foram feitas. A consolidação do ministério das Relações Exteriores como epicentro das negociações comerciais internacionais no inicio do primeiro governo FHC, recolocou com maior força a necessidade de atualização, com aquisição de um alto nível de especialização. O ministro Lafer buscou fortalecer a capacidade de negociação em temas econômicos e comerciais,

inter THESIS

favorecendo estágios conexos com eles na Legação do Brasil em Genebra. O melhor entrosamento com outros ministérios, a mais intensa integração de professores universitários com preparação especializada, de escritórios, de empresas, de sindicatos, de ONGs, foi percebida, ainda que não alcançando o ritmo necessário. “Aptidão negociadora; assiduidade; pontualidade; representação efetiva e a capacidade de relacionamento social...significa dispêndio de recursos” (Costa, 2002, p. 13), nem sempre disponíveis.

A política externa brasileira na Era FHC contribuiu para inserir o Brasil entre os países que aderem a valores considerados universais. Melhorou o conceito internacional em relação ao Estado brasileiro. Consolidou-se a conduta pacífica do país, respeitado pelas suas posições construtivas. A debilidade na capacidade de promover o desenvolvimento, portanto a continuação de uma tendência histórica de encolhimento de seu peso na economia mundial, contribuiu para enfraquecer seu poder em negociações internacionais relevantes. A imagem negativa que a opinião pública dos países ricos tem dos países pobres, assim como os problemas internos que nos atingem especificamente, contribuíram para dificultar a maximização de vantagens. Na América Latina, a busca de protagonizar um papel mais relevante, acabou enfraquecida pelos próprios constrangimentos internos.

interthesis

Referências —References

ABDENUR, R. (1994).A Política Externa Brasileira e o 'Sentimento de Exclusão. In: Gelson Fonseca Jr. e Sérgio Henrique Nabuco de Castro (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, v. 1, São Paulo, Paz e Terra.

ABREU, M. P. (1995). Economic Relations of Brazil and the United States and the Enterprise for the Americas Initiative. In: IDB/ECLAC, *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, Washington, D.C.

AMORIM, C. (1994) Uma Diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia". In: Gelson Fonseca Jr. e Sérgio Henrique Nabuco de Castro (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, v. 1, São Paulo, Paz e Terra.

ARAÚJO CASTRO, J. A. de. (1982) *Araújo Castro*. Brasília, Editora UnB.

AZAMBUJA, M. C. de. (1990)A Política Externa do Governo Collor. Conferência no Instituto de Estudos Avançados da USP, outubro.

BARROS, S. do R. (1998). A Execução da Política Externa Brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2.

BATISTA, P. N. (1993). A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?. *Política Externa*, v. 1, n. 4, março.

BUENO, C. (2003). *Política Externa da Primeira República: os anos do apogeu – de 1902 a 1918*. São Paulo, Paz e Terra.

BULL, H. (2002). *A sociedade Anárquica*. Brasília, IPRI/Imprensa Oficial do Estado, 2002.

CARDOSO, F. H. (1992). Discurso na cerimônia de transmissão de cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores em 9 de outubro de 1992. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 71, 2º semestre.

CARDOSO, F. H. (1993a) Política Externa: A Opção Universalista. *O Estado de São Paulo*, 24 de janeiro.

CARDOSO, F. H. (1993b). A África e o Brasil. *Jornal do Brasil*, 18 de março.

CARDOSO, F. H. (1993c).Política Externa: Fatos e Perspectivas. *Política Externa*, v.2, n.1, junho.

CARDOSO, F. H. (1994). Entrevista: FHC quer fim das picuinhas com EUA". *Folha de São Paulo*, 18 de dezembro.

CARDOSO, F. H. (1996).Entrevista: "FH fala das aspirações brasileiras". *O Estado de São Paulo*, 1º de setembro.

CARDOSO, F. H. (1997).Entrevista com Brasilio Sallum Jr.: "Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro". *Lua Nova*, n. 39.

CARDOSO, F. H. (2000-a) Entrevista: "FHC propõe eixos estratégicos para o País". *O Estado de São Paulo*, 30 de janeiro.

inter THESIS

CARDOSO, F. H. (2000-b). *Palestra do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)*. Rio de Janeiro, 14 de setembro.

CARDOSO, F. H. (2001) *Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas*. Québec, Canadá, 20 de abril.

CERVO, A. L. (1998). "Os grandes eixos conceituais da política exterior do Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 41, número especial "40 anos".

COSTA, R. T. da. (2002) Política externa – Brasil 2001. Ponto de inflexão. *Carta Internacional*, nº 107-108.

DANESE, S. (1999). *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro, Topbooks.

EUA são o parceiro fundamental, diz FHC (1995) *O Estado de São Paulo.* 24 de setembro.

FONSECA JR., G. (1998). *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo, Paz e Terra.

FONSECA JR., G.(1990). Aspectos da multipolaridade contemporânea (notas preliminares). *Contexto Internacional,* jan-jun., pp. 7-32.

GAMA, A. da e VALADÃO, A.(2001) *A autonomia pela responsabilidade*. Paris (mimeo).

GENOÍNO, J. (1999). O declínio da diplomacia presidencial. *Carta Internacional,* nº 71.

HIRST, M. e PINHEIRO, L. (1995). A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 38 (1).

INTAL (Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe). (2003)"Informe Mercosul: período 2001 – 2002". *Informe Mercosul, Ano 7, n. 8*. INTAL/BID, Buenos Aires.

KEOHANE, R. O. e NYE, J. S. (1989). *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company.

LAFER, C. (1990). Reflexões sobre a inserção do Brasil no Contexto Internacional. *Contexto Internacional,* jan-jun., pp. 33-44.

LAFER, C. (1993-a). Política Externa Brasileira: Três Momentos. *Série Papers da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung,* n. 4.

LAFER, C. (1993-b). Entrevista com Celso Lafer. *Estudos Históricos*, v.6, n.2.

LAFER, C. (1997). Relações Brasil-Argentina: Alcance e Significado de uma Parceria Estratégica. *Contexto Internacional*, v. 19, n. 2, julho/dezembro.

LAFER, C. (1998). *A OMC e a regulação do comércio internacional: uma visão brasileira.* Porto Alegre: Livraria do Advogado.

LAFER, C. (2000). Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP,* nº 39.

inter THESIS

LAFER, C. (2001-a). *Discurso pronunciado em sua posse como Ministro de Relações Exteriores Brasileiro*. Brasília, 29 de Janeiro.

LAFER, C. (2001-b) *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – Passado, Presente e Futuro.* São Paulo: Perspectiva.

LAFER, C. (2002) *Mudam-se os tempos. Diplomacia Brasileira 2001-2002: Volume I, Volume II.* Brasília: FUNAG/IPRI.

LAMPREIA, L. F. (1995). A Política Externa do Governo Fernando Henrique. *Jornal do Brasil*, 08 de janeiro.

LAMPREIA, L. F. (1997). O consenso brasileiro em torno da ALCA. *Política Externa*, v. 5, n.4 / v. 6, n. 1, março-agosto.

LAMPREIA, L. F. (1998). A política externa do Governo FHC: continuidade de renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2.

LAMPREIA, L. F. (1998-a). A Política Externa do Governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2.

LAMPREIA, L. F. (1999). *Diplomacia Brasileira*. Rio de Janeiro: Lacerda.

LAMPREIA, L. F. (2000). Cúpula da América do Sul". *O Estado de São Paulo*, 31 de março.

LAMPREIA, L. F. (2001). Discurso de despedida e passagem de cargo de Ministro das Relações Exteriores a Celso Lafer. Brasília, 29 de janeiro.

MELLO, F. de C. (1992) O Brasil e o GATT: Análise da Posição Brasileira nas Negociações Comerciais Multilaterais. Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-RJ.

MELLO, F. de C. (2000) Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. Tese de doutorado, Departamento de Ciência Política/USP.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (1993) *A Inserção Internacional do Brasil: A Gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília.

OLIVEIRA, M. F. de. (2002) A política externa brasileira na Era FHC. *Revista Autor,* Ano II, nº 18. Disponível em: http://www.revistaautor.com.br/artigos/2002/W18/MFO_18.shtml

PINHEIRO, L. (1998). 1997: O Ano que Não Terminou". *Carta Internacional*, n. 59, janeiro.

PINHEIRO, L. (2000). Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, pp. 305-335, julho/dezembro.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1996). *Pronunciamentos do Presidente da República 1995.* Brasília.

RICUPERO, R. (2000). *Rio Branco: O Brasil no Mundo*. Rio de Janeiro, Contraponto/PETROBRAS.

inter THESIS

SILVA, C. E. L. da. (2002). Política e comércio exterior. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens. *A Era FHC: um balanço.* São Paulo: Cultura
SOARES DE LIMA, M. R. (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". *América Latina/Internacional*, v.1, n.2, outono-inverno.

SOARES DE LIMA, M. R. (1996). Política Doméstica Determina Atuação Diplomática. *Carta Internacional*, n. 35, janeiro.

SOARES DE LIMA, M. R. (1999). Brazil's Alternative Vision. In: Gordon Mace e Louis Béranger (orgs.), *The Americas in Transition*, Boulder/Londres, Lynne Rienner.

UNICAMP e CEDEC. (1999).Reestruturação Econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento. Projeto Temático FAPES, coordenador Sebastião Velasco e Cruz, São Paulo.

VIGEVANI, T. (1989). Questão Nacional e política exterior. Um estudo de caso: formulação da política internacional do Brasil e motivações da Força Expedicionária Brasileira. Tese de doutorado. São Paulo, USP.

inter THESIS