

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

JOÃO AUGUSTO DE CASTRO NEVES

**No limiar da ordem global:
O Brasil depois da Guerra Fria (1989-2001)**

Tese de Doutorado
Orientador: Prof. Dr. Rafael Duarte Villa

SÃO PAULO
2012

RESUMO

Este é um estudo que analisa o comportamento internacional do Brasil desde o fim da Guerra Fria até o início da primeira década deste século. Em particular, trata-se de uma investigação sobre as percepções dos formuladores da política externa brasileira sobre as mudanças na distribuição de poder no mundo e o reflexo dessas percepções na relação do Brasil com os Estados Unidos, com a região e com os principais regimes e instituições internacionais.

ABSTRACT

This is a study of Brazil's international behavior from the end of the Cold War to the beginning of the first decade of this century. The investigation focuses on Brazil's foreign policy elite, with an emphasis on their perceptions about the changes on the international system and the impacts of these perceptions on Brazil's relations with the United States, with its own region and with leading international regimes and institutions.

Sumário

Introdução	4
<i>O argumento</i>	10
<i>A literatura existente e os desafios</i>	17
<i>O método de pesquisa</i>	31
<i>A estrutura da tese</i>	37
Capítulo 1 - Adaptação ambivalente no pós-Guerra Fria: um quadro conceitual	39
<i>A unipolaridade na teoria e na prática</i>	42
<i>A expansão da ordem liberal e seus limites</i>	52
<i>Ambivalência das potências emergentes como adaptação com ressalvas</i>	62
<i>Desagregando a ambivalência das potências emergentes</i>	69
<i>Conclusão</i>	95
Capítulo 2 - Brasil e Estados Unidos no pós-Guerra Fria	101
<i>A sombra do passado</i>	102
<i>O imperativo da modernização e a reaproximação</i>	114
<i>O descompasso paradoxal</i>	126
<i>Da busca por credibilidade ao desinteresse relativo</i>	135
<i>Conclusão</i>	146
Capítulo 3 - O regionalismo do Brasil na década de 90	150
<i>Antecedentes</i>	151
<i>A região como instrumento de modernização</i>	160
<i>A região como escudo de proteção</i>	172
<i>A região como plataforma de poder global</i>	188
<i>Conclusão</i>	199
Capítulo 4 - O Brasil e os regimes e organismos internacionais	202
<i>Entre a convergência e a imposição de valores</i>	204
<i>A opção pela inserção no mainstream internacional: o caso nuclear</i>	215
<i>Os novos temas da agenda global e a adaptação com ressalvas</i>	226
<i>O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU: reforma e a “não campanha”</i>	238
<i>Conclusão</i>	249
Conclusão	252
<i>A importância das percepções</i>	252
<i>Ambivalência como conceito</i>	256
<i>O Brasil no limiar da ordem global?</i>	265
Referências bibliográficas	270

INTRODUÇÃO

No limiar da ordem global:

O Brasil depois da Guerra Fria (1989-2001)

Este é um estudo sobre o comportamento internacional do Brasil desde o fim da Guerra Fria até o início da primeira década deste século. Em particular, trata-se de uma investigação sobre as percepções dos formuladores da política externa brasileira sobre as mudanças na distribuição de poder no mundo e o reflexo dessas percepções na relação do Brasil com os Estados Unidos, com a região e com os principais regimes e instituições internacionais.

A pesquisa buscará responder às seguintes perguntas: Como o Brasil lidou com o colapso da ordem bipolar e a emergência de uma ordem unipolar? Mais especificamente, como a redistribuição do poder internacional durante os anos 90 foi interpretada pelos governantes brasileiros e qual impacto dessas diferentes percepções nas principais frentes de política exterior do país? Partindo de um eixo argumentativo que relaciona as percepções sobre mudanças na estrutura do sistema internacional e as respostas no plano do comportamento internacional do país, esta tese explorará até que ponto a existência de diferentes leituras do sistema internacional feitas pelo governo brasileiro durante o período ajuda a explicar a adaptação aparentemente ambivalente do país à ordem global do pós-Guerra Fria, entre a aceitação de uma "Nova Ordem Mundial" com características liberais e liderada pelos Estados Unidos ou a manutenção dos princípios tradicionais que guiaram a sua política externa até então, como o da autonomia, refletido no modelo nacional-desenvolvimentista, no

distanciamento relativo da região, na política de distanciamento dos EUA e na postura relutante em relação aos principais regimes internacionais?

Dos estudos de política internacional e das análises de política externa é possível extrair inúmeras explicações e identificar várias causas por trás das mudanças ocorridas na inserção internacional do Brasil durante a década de 90. A depender da lente teórica escolhida, atribui-se maior ou menor peso a determinado grupo de variáveis independentes e intervenientes possíveis, sejam elas sistêmicas, sejam domésticas. Não faltam, por exemplo, avaliações que atribuem a reorientação das diretrizes da política externa brasileira no período referido, por um lado, ao próprio fim da Guerra Fria e às novas pressões externas advindas da consolidação de uma ordem internacional mais liberal ou, por outro, ao processo de redemocratização política, a mudanças na organização da burocracia estatal ou à deterioração da situação econômica doméstica.

Diante da multiplicidade de processos causais possíveis ou mesmo da dificuldade de se avaliar com precisão a correlação entre determinadas variáveis e o comportamento internacional resultante, o foco aqui recairá na dimensão das percepções e das ideias. Com isso, não se pretende ignorar as variáveis em operação, mas reconhecer que essas dinâmicas são filtradas pelas leituras que os formuladores da política externa brasileira fizeram das mudanças no sistema internacional após o fim da Guerra Fria. Essas percepções, por sua vez, influenciaram decisões referentes a diversos aspectos da postura internacional do país, frente aos Estados Unidos, à região e em relação aos principais regimes e organizações internacionais. De certa forma, por se preocupar com a inserção do Brasil no mundo e com a percepção da elite

governante brasileira sobre essa inserção, esta pesquisa busca se situar entre os estudos de política internacional e as análises de política externa.¹

As percepções dos governantes sobre a ordem internacional são parte do processo decisório de política externa, ou seja, são interpretações que influenciam aqueles que se encontram no poder a tomar decisões e a justificá-las.² Desta forma, uma linha de análise que privilegia a dimensão das percepções não questiona a validade das correntes teóricas que estabelecem uma correlação entre as restrições do sistema internacional e a atuação externa dos estados, mas seu foco é nas possíveis discrepâncias resultantes de leituras distintas, equivocadas (*misperceptions*) ou não, sobre decisões de política exterior. Em relação à distribuição de poder mundial, por exemplo, a depender da combinação dos critérios considerados (capacidade militar convencional ou nuclear, dimensão territorial, recursos naturais, tamanho da economia, população, grau de inovação tecnológica, produção cultural etc.), tomadores de decisão podem chegar a conclusões bastante distintas quanto ao número de polos de poder no mundo pós-Guerra Fria (unipolar ou multipolar).³ Cada uma dessas leituras, por sua vez, pode resultar em diferentes estratégias internacionais.

¹ Uma corrente teórica que visa explorar o elo entre as análises no nível internacional e no nível doméstico por meio de narrativas teoricamente informadas (*theoretically informed narratives*) é o realismo neoclássico, representado por autores como Rose (1998), Zakaria (1992), Wohlforth (1993) e Schweller (1999). Para Rose, “*Neoclassical realists...argue that the notion of a smoothly functioning mechanical transmission belt is inaccurate and misleading. The international distribution of power can drive countries' behavior only by influencing the decision of flesh and blood officials, they point out, and would-be analysts of foreign policy thus have no alternative but to explore in detail how each country's policymakers actually understand their situation*” (1998, p. 158).

² Ao expor as limitações das abordagens que focam em três dos quatro níveis possíveis de análise (o internacional, o de política doméstica, o burocrático e o do processo decisório), Jervis (1976) assinala a importância deste último nível (o do processo decisório) para explicar o comportamento dos países. Para o autor, no entanto, o foco recai sobre apenas um dos aspectos do nível do processo decisório: as percepções. Segundo Jervis, as percepções não abrangem todo o sistema de crenças de indivíduos ou grupos em um determinado momento, mas são interpretações (certas ou erradas) sobre o ambiente internacional e o comportamento de outros estados e que influenciam as escolhas feitas pelos principais tomadores de decisão (pp. 3-31). É esta concepção de percepção que orienta este trabalho.

³ Dúvidas em relação ao número de polos de poder existiam mesmo durante alguns períodos da Guerra Fria. Sobre a importância das percepções da distribuição de poder mundial durante a Guerra Fria sobre o comportamento internacional dos Estados Unidos e da União Soviética, ver Wohlforth (1993, pp. 1-17).

Nesse sentido, um estudo das percepções busca explorar as conexões possíveis entre as diferentes visões de mundo e a política externa implementada.⁴

Ademais, diante do risco de determinismos ou simplificações exageradas comuns às abordagens de política externa que partem de periodizações ou classificações forçadas, imprecisas ou ainda cruas, a discussão sobre percepções permite deslocar a atenção para as nuances existentes na ação externa de um país em um determinado período.⁵ Em se tratando do Brasil dos anos 90, uma abordagem sobre percepções parece apropriada diante do caráter elusivo do termo autonomia, um conceito central das análises sobre a política externa brasileira. A depender do enfoque escolhido, autonomia pode ser definida como princípio, objetivo, condição ou capacidade.⁶ No caso brasileiro, o conceito tem sido aplicado para enquadrar, desde a Segunda Guerra Mundial, diferentes momentos da inserção do país no mundo, principalmente no que tange às relações com os Estados Unidos, com a região, com os regimes internacionais e com a economia global.⁷ Diante da impossibilidade de se medir ou de se precisar de forma conclusiva o termo autonomia, torna-se importante explorar o que os formuladores da política exterior brasileira entendiam por autonomia. Em outros termos, como era percebido o espaço de atuação do Brasil em

⁴ Sobre a importância das ideias para a política externa, ver Goldstein e Keohane (1993).

⁵ Refiro-me aqui não apenas ao frequente recurso da historiografia recente às distintas qualificações do termo autonomia para enquadrar diferentes momentos da diplomacia brasileira, mas também à inconclusividade das discussões que priorizam um enfoque sobre mudanças (ou continuidades) paradigmáticas na formulação e condução da política exterior do Brasil.

⁶ Russell e Tokatlian (2003, pp. 1-24) exploram os diferentes significados do conceito de autonomia. Esse ponto será examinado mais adiante.

⁷ Para uma revisão recente sobre as definições do conceito autonomia, ver Vigevani e Cepaluni (2009, pp. 1-10). É extensa a lista de estudos e adaptações do conceito, como autonomia na dependência (Moura, 1980), autonomia pela distância (Hurrell, 1986), autonomia pela participação (Fonseca Jr., 1998), autonomia pela integração (Lampreia, 1999), autonomia pela diversificação (Vigevani e Cepaluni, 2009) e, mais recentemente, autonomia pela modernização (Casarões, 2011).

um contexto de redistribuição de poder no sistema internacional, de uma estratificação bipolar para uma marcadamente unipolar.⁸

Apesar de esta tese abordar de uma forma mais ampla as percepções dos governantes brasileiros sobre as alterações no sistema internacional pós-Guerra Fria, o objetivo será o de analisar as evoluções das percepções dos governantes brasileiros⁹ sobre um aspecto específico das relações internacionais entre 1989 e 2001, a emergência da unipolaridade norte-americana.¹⁰ O foco da pesquisa empírica estará concentrado em três frentes de atuação externa do Brasil que, apesar de inter-relacionadas, serão exploradas de forma separada: a relação com os Estados Unidos; o contexto regional; e o posicionamento frente aos principais regimes e instituições internacionais. Em outros termos, buscar-se-á nas leituras dos tomadores de decisão sobre a redistribuição de poder mundial explicações para as variações ocorridas, a partir dos anos 90, na política de distanciamento dos EUA, no distanciamento relativo da região e na postura relutante em relação aos principais regimes internacionais. Com isso, a finalidade dessa tarefa não é determinar uma relação causal precisa entre as percepções e a política externa resultante, nem a de encontrar ou definir um conjunto de ideias orientadoras da atuação internacional do país (um paradigma) e tampouco de refutar os estudos existentes que oferecem explicações sólidas sobre a postura do país em cada uma dessas dimensões. O propósito é o de oferecer um

⁸ Apesar de a primazia dos EUA no campo militar-estratégico após a Guerra Fria não ser seriamente questionada, não faltaram interpretações durante a década de 90 que apontavam para a emergência de novos polos de poder, principalmente no campo econômico. Este trabalho, no entanto, parte da concepção de unipolaridade apontada por Wohlforth (1999, pp. 12-15) e outros. Este ponto será desenvolvido mais adiante.

⁹ Para os objetivos desta pesquisa, termos como governantes, líderes, elite e formuladores da política externa são utilizados como equivalentes e abrangem aqueles que se encontravam no poder e que tinham que tomar decisões de política externa e justificá-las, mais especificamente, os presidentes da República, os ministros das Relações Exteriores e outros atores que eventualmente tenham desempenhado papel protagonista em algum momento ou negociação específicos.

¹⁰ A noção de unipolaridade aqui compreende também os aspectos hegemônicos e institucionais da liderança exercida pelos Estados Unidos (ver Ikenberry, 2001 e 2006). Essa discussão será retomada no capítulo 1.

quadro mais abrangente que permita avaliar como um fator sistêmico importante – a primazia norte-americana – foi assimilado e como esse processo de assimilação influenciou as principais decisões de política externa do país.¹¹

Se a condição do Brasil como um país periférico¹² eleva a importância da estrutura internacional (e das percepções sobre esse nível de análise) como elemento condicionante do comportamento internacional do país, a mesma condição gera também desafios metodológicos para o estudioso da política externa brasileira. Afinal, como será discutido adiante, as teorias dominantes das Relações Internacionais oferecem uma variedade de explicações dissonantes sobre o comportamento internacional de potências em ascensão, entendidas aqui como países que, apesar de não serem grandes potências estabelecidas, apresentam características materiais e comportamentais que os destacam do restante dos estados.

Diante desse desafio, esta tese propõe a seguinte solução para avaliar e enquadrar conceitualmente as leituras oficiais sobre a adaptação brasileira ao mundo pós-Guerra Fria: desenvolver uma base conceitual sobre o comportamento internacional de potências emergentes, mais especificamente, sobre os aspectos ambivalentes da política exterior desse grupo de países.¹³ Leituras preliminares sugerem que muitos desses países enfrentaram, no mesmo período, dilemas de política exterior semelhantes aos enfrentados pelo Brasil no que diz respeito à busca

¹¹ É importante observar que não procuro encontrar uma mesma lógica ou paradigma por trás de todas as opções internacionais do país, mas apenas examinar como a reação a um dos vários fatores em operação, entre sistêmicos e domésticos, se manifestou em termos de escolhas e justificativas dos governantes brasileiros em cada uma dessas dimensões da política externa.

¹² Utilizarei os termos periférico, não hegemônico e, posteriormente, emergente como equivalentes.

¹³ Segundo Ayoob (2002), a construção do conhecimento teórico no estudo das Relações Internacionais reproduz a desigualdade de poder no sistema internacional. Para o autor, as teorias dominantes, como o neorealismo e o neoliberalismo, privilegiam as experiências, os interesses e os dilemas contemporâneos dos países desenvolvidos. Para contornar o problema, Ayoob sugere a elaboração de perspectivas conceituais alternativas, que não visam substituir as teorias, mas complementá-las com contextualizações históricas e geográficas. Preocupação semelhante encontra-se em Tickner (2003), que analisa a importância de se considerar perspectivas distintas oriundas tanto do centro (*Western core states*) como da periferia (*non-core states*) para as interpretações críticas das relações internacionais.

por autonomia em um contexto de hegemonia norte-americana. Nesse sentido, muitas das decisões de política externa para com as respectivas regiões, com os principais regimes internacionais foram influenciadas pelas percepções que os governantes desses países tinham da primazia de uma ordem internacional liderada pelos Estados Unidos.¹⁴

Apesar das muitas semelhanças que justificam enquadrar o Brasil na categoria de potências emergentes, cabe observar que escapa ao propósito desta pesquisa postular uma identidade específica ou mesmo desenvolver uma teoria abrangente desse grupo de países. O objetivo aqui não será o de elucidar cada caso, mas de recorrer à literatura desses países para produzir proposições sobre ambivalência contra as quais contrastar o caso brasileiro. Ao buscar traçar um paralelo para iluminar similitudes cruciais nas estratégias internacionais de algumas potências emergentes frente à primazia de poder dos Estados Unidos, esta tese contribuirá também para a formulação de perguntas de pesquisa mais procedentes para examinar a inserção do Brasil na ordem internacional contemporânea.¹⁵

O argumento

As principais leituras da política internacional nos anos 90 podem ser condensadas nos seguintes postulados: a queda do muro de Berlim e o colapso da União Soviética inauguraram um período inédito de primazia de um só polo de poder mundial, os Estados Unidos; apesar das incertezas quanto à duração do "momento

¹⁴ O foco na percepção que esses países tinham da unipolaridade não exclui a possibilidade de se levar em consideração, quando preciso, os diferentes níveis de análise e o papel desempenhado por algumas variáveis intervenientes (regionais e domésticas) peculiares de cada país.

¹⁵ Em um estudo de *small-N* deve estar subentendido que as generalizações formuladas são sempre "contingentes" para evitar determinismos exagerados. Ainda assim, essas proposições são úteis para o desenvolvimento de categorias conceituais e teóricas. Ver George e Bennett (2005, p. 84).

unipolar", a supremacia dos EUA não foi abertamente contestada por outras potências mundiais durante a década, seja pela magnitude da assimetria de poder, seja pela reduzida percepção de ameaça advinda do poderio americano; os primeiros anos do pós-Guerra Fria se caracterizaram pela expansão de uma ordem liberal construída e liderada pelos EUA, na forma de regimes de liberalização do comércio internacional, de proteção aos direitos humanos e ao meio ambiente e de não proliferação de tecnologias sensíveis.¹⁶

O reflexo dessas leituras sobre o sistema internacional na elite governante brasileira sinalizava um período de redefinição das diretrizes da política exterior do país. Nas relações econômicas, o país buscou resolver contenciosos com os EUA, negociar uma saída para a dívida externa e iniciar um processo de liberalização comercial. Na área de segurança, a adesão aos principais regimes de não proliferação e de controle de tecnologias sensíveis tornou-se um imperativo. Na região, iniciou-se um processo mais intenso de integração econômica e cooperação política com os países vizinhos. E, por fim, o país procurou também assimilar os novos temas da agenda global do período, como a preocupação com o meio ambiente e com a questão dos direitos humanos.

As evidências não tardariam a mostrar, contudo, uma certa distância entre as declarações oficiais e a realidade da adaptação brasileira ao mundo pós-Guerra Fria. O que muitos autores identificaram como a existência de elementos de continuidade do paradigma anterior nas diretrizes da política exterior dos anos 90 se manifestava,

¹⁶ Mesmo sem um consenso quanto à intensidade e à estabilidade da unipolaridade, boa parte dos estudos converge quanto à existência de um “momento unipolar” nos primeiros anos depois do fim da Guerra Fria. Autores como Wohlforth (1999), Ikenberry (2001 e 2006) e, até certo ponto, Kupchan (em Ikenberry e Kupchan, 2006) enfatizam os aspectos duráveis da hegemonia dos EUA. Já autores como Layne (1993 e 2006), Pape (2005), Paul (2005), Waltz (1993), Huntington (1999) e Mearsheimer (2001), entre outros, apontam para o ressurgimento inevitável da lógica do balanço de poder.

nas principais frentes de atuação externa do país, em atitudes ambíguas ou ambivalentes.¹⁷ As principais decisões de política externa não pareciam corresponder necessariamente a uma lógica determinada ou a um paradigma específico, e sim a um arranjo aleatório de diferentes motivações ideológicas e pragmáticas em um contexto de uma ordem internacional liberal em expansão. Em boa medida, essa “adaptação criativa”¹⁸ seria reflexo das percepções que os tomadores de decisão tinham dos constrangimentos e das oportunidades da dimensão internacional e do impacto dessas forças sobre os objetivos mais gerais da política externa brasileira, como a busca por autonomia e o desenvolvimento nacional.

Pode-se afirmar, portanto, que, durante a década de 90, existiu mais de uma maneira brasileira de ler o sistema internacional, e cada uma dessas leituras acarretou ideias distintas no que se refere ao modo de o Brasil lidar com os Estados Unidos, com a região e com os regimes internacionais. Duas correntes predominantes de leituras no governo brasileiro se destacaram¹⁹: a primeira era uma visão mais otimista das possibilidades de uma convergência de valores do Brasil com os ideais vigentes no mundo e da importância da adesão a diversos aspectos dessa ordem ao processo de modernização do Brasil; a segunda era uma leitura mais pragmática, de assimilação

¹⁷ É bastante extensa a literatura sobre traços de ruptura e de continuidade na política externa brasileira desde os anos 90: ver Albuquerque (1996), Arbilla (1997), Fonseca Jr. (1998), Lampreia (1999), Cervo (2003), Mello (2000), Bernal-Meza (2002), Hurrell (2002) e Vigevani e Cepaluni (2007), entre outros.

¹⁸ Mello (2000, cap. 3) faz referência ao termo “adaptação criativa”, cunhado pelo então ministro Celso Lafer, como uma diretriz distinta dos dois tradicionais paradigmas da política externa brasileira, o da aliança especial com os EUA e o do universalismo. Para a autora, “adaptação criativa” se refere a um “reformismo [que] não seria o da confrontação e da recusa à participação nos regimes internacionais, nos marcos do paradigma universalista, pois a diretriz conceitual da “adaptação criativa” buscava justamente dar conta da necessidade de mudança no dia-a-dia da atuação diplomática e de atuar de forma criativa *nos marcos de um sistema internacional onde prevalece a concentração de poder*” (p. 111; grifo meu).

¹⁹ A delimitação entre essas leituras não é exata e tampouco definitiva. Trata-se de uma classificação preliminar que será examinada mais detidamente nos capítulos seguintes. Os depoimentos dos ex-ministros das Relações Exteriores Celso Lafer (1993), Celso Amorim (1997) e de Luiz Felipe Lampreia (2010) ao CPDOC/FGV, além de artigos escritos pelos principais protagonistas diplomáticos à época, sintetizam bem as principais leituras que o governo brasileiro tinha da dimensão internacional e os impactos na política externa. Para uma análise da redefinição da política externa nos anos 90, ver Mello (2000, pp. 76-151).

de uma ordem internacional marcadamente unipolar e com aspectos hegemônicos e suas consequências em termos de constrangimentos sobre os espaços de atuação internacional do Brasil.²⁰

Um indício de que o processo de transformação dessas leituras não foi sequencial, isto é, não houve uma substituição plena de um conjunto de ideias por outro, mas uma coexistência de elementos presentes em cada uma dessas correntes interpretativas, pode ser encontrado nas manifestações de ambivalência na política externa brasileira dos anos 90, mais especificamente, em cada uma das frentes externas examinadas neste trabalho:

A relação com os Estados Unidos. Apesar das soluções de controvérsias bilaterais, como as negociações em torno da dívida externa e da questão da propriedade intelectual, a relação se manteve relativamente distante, principalmente no que tange às negociações de acordos comerciais, como a Iniciativa para as Américas ou a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), e em relação a algumas questões de segurança internacional, como a primeira Guerra do Golfo.²¹ A ambivalência pode ser atribuída à coexistência de duas leituras oficiais predominantes, porém não antagônicas, sobre a aproximação com os EUA nos anos 90. Uma, mais ideológica, enfatizava o processo como um passo necessário para a modernização do país e na busca de prestígio e de credibilidade internacional; a outra, mais

²⁰ É possível identificar ainda uma terceira leitura, mais crítica às características neoliberais da ordem internacional, mas que era minoritária nos círculos decisórios oficiais e confinada aos partidos de oposição. Este trabalho concentra-se nas duas correntes de leituras oficiais, examinadas mais detidamente no Capítulo 2.

²¹ Outro exemplo foi a resistência ao acordo de salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos EUA nos lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, MA, de 2000.

instrumental, enxergava a aproximação como uma etapa essencial na busca por apoio às reformas necessárias para resolver problemas econômicos domésticos.²²

O contexto regional. O processo de integração regional ganhou uma importância renovada no início da década, com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991. No entanto, apesar do interesse de alguns países vizinhos, das capacidades materiais e da retórica ambiciosa do próprio governo brasileiro, permaneceu relativamente reduzido o grau de institucionalização do processo de integração. Mesmo algumas medidas previstas no tratado constitutivo do bloco, como a convergência de políticas macroeconômicas, não foram implementadas. Isso se deveu às diferentes maneiras de o Brasil enxergar a região, que podia ser percebida como ameaça, como instrumento de modernização, como escudo de proteção ou como plataforma de projeção de poder global. O resultado disso foi uma ambivalência caracterizada pela coexistência de atitudes regionais ativistas (políticas para intensificar os fluxos comerciais e de investimentos, criação de instituições regionais, defesa da democracia e mediação de problemas em países vizinhos – na tentativa de golpe no Paraguai, em 1996, e no conflito entre Peru e Equador, em meados dos anos 90) com uma postura relutante em relação à região (resistência em delegar graus de soberania para fortalecer as instituições regionais).

Posicionamento frente aos principais regimes internacionais. A década de 90 inaugurou um período de modernização da agenda internacional do Brasil, o que levou o país a adotar inicialmente uma postura mais construtiva e a aderir a diversos regimes nas áreas ambiental, de direitos humanos e de não proliferação nuclear e de

²² Como já foi afirmado (ver nota 20), é possível encontrar ainda uma terceira leitura, presente nas forças políticas de esquerda e fora dos círculos decisórios de poder, que expunha uma oposição ideológica a qualquer aproximação com os EUA.

tecnologias sensíveis.²³ Alguns aspectos dessa adesão, contudo, foram condicionados por ressalvas e acompanhados de críticas renovadas à estratificação do poder mundial.²⁴ Ademais, na medida em que esses regimes pressupunham formas mais intrusivas de governança global, mais evidentes ficavam as tensões entre esses princípios solidaristas e os princípios pluralistas tradicionalmente defendidos pela diplomacia brasileira.²⁵ Essa tensão pôde ser observada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, quando foi endossado o princípio, defendido pelo Brasil, de desenvolvimento sustentável, que combina as aspirações de progresso econômico e material com a necessidade de consciência ecológica. Nas negociações do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de 1997, o Brasil advogou pelo princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, entre os países ricos e em desenvolvimento.

Diante dessas manifestações de ambivalência, esta tese não questiona a validade das abordagens teóricas que se propõem a desvendar as diferentes lógicas e variáveis por trás de cada escolha internacional feita pelo Brasil durante a década de 90. Essas teorias são importantes e oferecem explicações valiosas sobre o comportamento internacional do Brasil em cada uma dessas dimensões. O que este trabalho se propõe, entretanto, é complementar esses estudos com uma abordagem

²³ Durante os anos 90, além de ratificar os principais instrumentos de proteção aos direitos humanos, o Brasil aderiu a uma série de acordos regionais e globais relacionados a não proliferação e tecnologias de uso dual, como os de controle de tecnologia de mísseis, de proibição de testes nucleares e o tratado de não proliferação nuclear, entre outros.

²⁴ Um exemplo de uma postura mais revisionista foi o ressurgimento da reivindicação por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, principalmente durante a gestão de Celso Amorim (1993-1994) à frente do MRE.

²⁵ Princípios pluralistas são as normas e regras que garantem ao menos uma coexistência pacífica entre as nações, como o reconhecimento do princípio de soberania; já os princípios solidaristas dão forma a um arranjo normativo mais ambicioso, que vai além da coexistência pacífica e pressupõe entre as nações um compartilhamento de valores sobre como o mundo deve ser governado. Ver Hurrell (2007, pp. 25-94).

mais abrangente que examine qual o impacto das percepções que os operadores da política externa brasileira tinham da hegemonia norte-americana sobre as principais escolhas internacionais do país nas três dimensões acima apontadas.

O principal argumento proposto, portanto, é o de que a coexistência de diferentes leituras que os governantes brasileiros faziam da transição de um sistema internacional bipolar para um sistema unipolar e da evolução da própria unipolaridade ajuda a explicar o processo de adaptação ambivalente do Brasil ao mundo pós-Guerra Fria. Como a literatura especializada não dispõe de uma definição consolidada sobre ambivalência e o que ela significa nas relações internacionais de um país, o termo será utilizado para descrever atitudes ou percepções simultâneas e contraditórias em cada dimensão analisada: do alinhamento ao distanciamento em relação aos Estados Unidos; do ativismo à cautela em aprofundar os processos de integração regional; da adesão à resistência aos regimes internacionais.

Indo além, outro argumento aqui defendido é o de que a ambivalência apresentada pelo Brasil é uma característica compartilhada, em diferentes graus, com outras potências emergentes²⁶ durante o mesmo período, o que justifica incorporar referências a esse grupo de países na tarefa de desenvolver o conceito de ambivalência. Acredita-se, portanto, que o exame da adaptação desse grupo de países à ordem pós-Guerra Fria poderá oferecer novas perspectivas sobre a política externa brasileira contemporânea.²⁷

²⁶ Mais adiante será explorado o conceito de potências emergentes e justificado o critério de seleção, mas algumas definições congruentes com esta pesquisa podem ser encontradas em Hurrell (2009b), que foca na capacidade e na vontade desses países de influir na ordem global, e em Keohane (1969), que, apesar de não usar o termo emergente, distingue potências secundárias e médias como capazes de, respectivamente, influenciar ou afetar o sistema internacional.

²⁷ Cabe observar aqui que o estudo dos casos comparados sistematicamente não visa a elucidar esses casos, mas produzir material conceitual para servir de parâmetro para examinar o caso brasileiro.

Em suma, em um sistema internacional unipolar, característica marcante do mundo entre a queda do muro de Berlim e os atentados terroristas nos Estados Unidos, as percepções que as potências emergentes tinham da potência hegemônica, os Estados Unidos, importavam consideravelmente para as suas estratégias. Por serem potencialmente a principal fonte de segurança ou de ameaça para esses países, por manterem efetivos militares espalhados por várias regiões, por serem a maior economia do mundo e por patrocinarem os principais regimes internacionais, os Estados Unidos exercem um forte poder de influência sobre a conduta desses países em cada um desses campos de atuação externa.²⁸ Ademais, a opção por estudar o período de 1989 a 2001 se justifica pela coexistência de duas tendências diferentes que produziam um certo equilíbrio nas relações internacionais daquele momento: de um lado, o fortalecimento de arranjos internacionais multilaterais e, de outro, um esforço dos EUA de tentar conter os elementos unilateralistas de sua política externa para, de certo modo, harmonizar seus interesses nacionais com um discurso mais multilateralista. Pode-se dizer que, a partir do governo Bush e, principalmente depois dos atentados terroristas de 2001, esse equilíbrio foi, no mínimo, desfeito.

A literatura existente e os desafios

Para situar e analisar o processo de adaptação do Brasil ao sistema internacional entre 1989 e 2001, esta pesquisa explorará a literatura sobre a unipolaridade dos Estados Unidos e a expansão da ordem liberal no pós-Guerra Fria, as leituras brasileiras sobre a modernização da política externa brasileira nos anos 90

²⁸ Para Jervis (2009), a estrutura internacional não determina, mas influencia o comportamento internacional dos estados. No caso de uma estrutura internacional unipolar, deve-se atentar para as características específicas da unipolaridade norte-americana no pós-Guerra Fria e seus efeitos sobre outros estados. Ver também Ikenberry, Mastanduno e Wohlforth (2009).

diante das mudanças globais e a literatura sobre a relação entre potências emergentes e a ordem global.

Unipolaridade e expansão da ordem liberal no pós-Guerra Fria

Das principais interpretações sobre o sistema internacional contemporâneo, as que traduziram mais fidedignamente o sentimento de otimismo que aflorou logo após o fim da Guerra Fria e os primeiros anos que se seguiram foram aquelas que enfatizaram não apenas a vitória do bloco capitalista, mas a consolidação e expansão de uma ordem liberal construída e liderada pelos Estados Unidos. Diferentemente de outros momentos de pós-guerra, o fim da Guerra Fria não teria inaugurado o início de uma nova ordem global, mas apenas decretado o fim da bipolaridade e o triunfo de uma ordem já existente, criada sobre os escombros da Segunda Guerra Mundial, na forma de instituições e regimes internacionais multilaterais. Para Ikenberry (2006), o fim da Guerra Fria “*was less the end of a world order than the collapse of the communist world into an expanding Western order*”.²⁹

Por trás da noção de uma ordem liberal que se expande haveria, portanto, um desenho de um mundo constituído por um centro originador dessa ordem e por um limiar a ser alcançado pelos preceitos dessa ordem. Na leitura de Ikenberry, a lógica de contenção prevalente na Guerra Fria teria limitado essa dinâmica de expansão, de um lado, entre os EUA e, em menor grau, a Europa ocidental, e, de outro, o que era visto naquela época como limiar alcançável pela ordem liberal: Alemanha e Japão do pós-guerra. Com o fim da Guerra Fria, o que se alterou não foi o centro da ordem, mas seu limiar, agora povoado por países do extinto bloco comunista e do restante do Terceiro Mundo. A dinâmica de expansão, antes limitada a poucas regiões, agora se

²⁹ Ikenberry (2006, p. 185).

projetava pelo mundo inteiro, na forma de regimes de liberalização econômica e do comércio internacional, de proteção aos direitos humanos e ao meio ambiente e de não proliferação de tecnologias sensíveis.

Essa leitura se insere em uma literatura mais abrangente sobre a redistribuição de poder no mundo após o fim da Guerra Fria e que focou na estabilidade do “momento unipolar” e na possibilidade de a hegemonia norte-americana se ampliar e se estender no tempo. De acordo com essas interpretações, a estabilidade de um sistema unipolar pode ser atribuída à magnitude da assimetria de poder favorável ao hegemônico, o que desencorajaria estratégias de contrabalanceamento por outras potências (Wohlforth, 1999); à produção de bens coletivos pelo hegemônico, o que reduziria a percepção de ameaça (Walt, 2006); ao caráter benigno da unipolaridade dos EUA, o que facilitaria a socialização das regiões periféricas (Kupchan, 1998); ou à decisão do hegemônico de se comprometer institucionalmente a uma ordem aberta e guiada por regras, o que promoveria sua legitimação e expansão (Ikenberry, 2001).

Para muitos países situados no “limiar da ordem liberal”, portanto, o fim da Guerra Fria significou o início de um processo de adesão a essa ordem, por meio da assimilação das normas internacionais de cunho liberal, como o liberalismo econômico, a democracia representativa, o respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente e a preocupação com a proliferação nuclear. O próprio termo “emergente”, usado para qualificar certo grupo de potências, aponta não apenas para o incremento das capacidades materiais desses países, mas também para uma noção de aproximação desses países ao centro da ordem, por meio de um processo de assimilação de valores e convergência de interesses. Muitos acontecimentos inspiraram essa leitura dos anos 90: a conclusão da Rodada Uruguai e a criação da

Organização Mundial do Comércio, a “década das conferências” das Nações Unidas e a consolidação e ampliação muitos regimes internacionais, a “onda” de liberalização política e econômica em algumas regiões e a disseminação dos preceitos do chamado “Consenso de Washington”, entre outros.

A modernização da política externa brasileira nos anos 90

Uma palavra chave que simboliza o que se passava na cabeça dos governantes brasileiros nesse período é modernização. O esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista e a necessidade de se internacionalizar a economia brasileira já eram preocupações presentes nos pronunciamentos oficiais antes mesmo do fim da Guerra Fria.³⁰ De todo modo, as mudanças ocorridas no sistema internacional naquela virada de década reforçaram a percepção de que a inserção do Brasil no mundo adentrava uma nova etapa, caracterizada por uma ação diplomática cujo objetivo era a busca por mais cooperação e abertura ao diálogo. Em termos práticos, o país começou a flexibilizar sua posição negociadora no GATT; demonstrou maior receptividade com os temas da não proliferação nuclear, ao fechar o poço de testes e promover a aproximação com a Argentina, e da proteção ao meio ambiente, ao se comprometer a sediar a conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; e deu início a reformas liberalizantes na economia.³¹ Para Seixas Correa (1995), a leitura do discurso do presidente Collor na Assembleia Geral da ONU, em 1990, evidenciava que sua prioridade no plano externo era utilizar o tema da modernização “*como alavanca para uma série de alterações de rumo destinada a transpor a atuação*

³⁰ Ver Flecha de Lima (1988), “Modernização e obstáculos para a internacionalização da economia brasileira”, citado em Cervo (1998, pp. 82-83)

³¹ A frase “O Brasil estará aberto ao mundo” sintetiza bem a visão de política externa no discurso de posse do presidente Fernando Collor de Mello (Bomfim, 2004, p. 381).

*diplomática brasileira da vertente dos países em desenvolvimento para uma busca de compatibilização com os países desenvolvidos”.*³²

A noção de que o sistema internacional passava por mudanças demandava uma redefinição das diretrizes da política exterior do país. Nos primeiros anos do pós-Guerra Fria, a percepção que a elite brasileira tinha da concentração de poder nos EUA era, de certa forma, atenuada por um entendimento de que o sistema internacional que emergia, apesar de unipolar, promovia e ampliava mecanismos multilaterais de negociação, criando garantias de engajamento, delegação³³ e comprometimento institucional dos EUA. Essa visão era corroborada pelo avanço das negociações comerciais no âmbito do GATT (Rodada Uruguai), pela atuação eficaz do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) na questão da primeira Guerra do Golfo e pela inclusão de novos temas na agenda global discutida pela ONU.³⁴ Diante dessa leitura dos acontecimentos, a adesão do Brasil a essa ordem era vista menos como uma imposição, de fora para dentro, e mais como parte constitutiva de um projeto mais amplo de modernização do país ou, nas palavras de Lafer (2001), de construção da identidade internacional do Brasil.³⁵

No plano da ação diplomática, essa leitura que os operadores da política externa do país faziam do mundo se traduzia na busca por legitimidade externa, por meio do reconhecimento da liderança dos EUA e na necessidade de superar os contenciosos bilaterais; da priorização do relacionamento com os países

³² Seixas Correa (1995, p. 507).

³³ O termo delegação (*devolution*) é entendido aqui como um esforço, por parte dos EUA, de descentralizar poder e influência para estados-chave em cada região. Sobre delegação entre EUA e Brasil ainda na Guerra Fria, ver Spektor (2006).

³⁴ Ver Lafer e Fonseca Jr. (1994), Patriota (1998) e Sardenberg (1998), entre outros.

³⁵ Os críticos dessa abordagem poderiam citar a literatura sobre socialização de normas transnacionais para sublinhar o caráter impositivo, de fora para dentro, do processo modernizador brasileiro. Para Ikenberry e Kupchan (em Ikenberry, 2006), por exemplo, socialização é a projeção de um conjunto de normas pelo hegemônico e sua aceitação pela elite de outros estados.

desenvolvidos (EUA, Europa e Japão), classificando a relação com outras regiões apenas como nichos de oportunidade; da política de regionalismo aberto, que definia o processo de integração como uma plataforma de inserção competitiva no mundo; da consolidação da democracia e dos princípios de direitos humanos, de desenvolvimento sustentável e de controle das tecnologias sensíveis; e da liberalização da economia como forma de atender às necessidades do desenvolvimento nacional diante da inevitabilidade do processo de globalização.³⁶

A ideia de que o Brasil se aproximava do *mainstream* da sociedade internacional permaneceu dominante no pensamento dos principais operadores da política externa brasileira no restante da década de 90.³⁷ Isso não significa afirmar, entretanto, que a percepção que o país tinha da concentração de poder mundial nos EUA se manteve inalterada durante todo o período. O multilateralismo que, no início da década, parecia atenuar as preocupações com uma estratificação unipolar do poder, mostrava algumas limitações, tanto no campo econômico como no da segurança.³⁸ De todo modo, prevalecia entre os tomadores de decisão a noção pragmática de adesão do país à ordem liberal, motivada principalmente pela busca de credibilidade externa para encontrar soluções para necessidades econômicas internas. Sob essa ótica, a boa relação com os EUA e com os organismos financeiros internacionais era primordial para os objetivos econômicos do governo (estabilização da economia, privatização, reforma do estado). A adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), em

³⁶ A síntese dessa leitura encontra-se em Lafer (1993 e 2001).

³⁷ Ver Lampreia (2010, p. 63). Para uma síntese das justificativas das escolhas feitas naquele período, ver Cardoso (2006, pp. 601-672).

³⁸ Tanto na Organização Mundial do Comércio como nas negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) começaram a ficar evidentes as posições divergentes dos países e os obstáculos para acordos comerciais. A sucessão de crises financeiras na segunda metade da década (México, países asiáticos, Rússia, Brasil e Argentina) também alimentava visões críticas em relação ao sistema econômico internacional. No campo da segurança, a atuação do CSNU em Ruanda (1994) e no Haiti (1994), por exemplo, foi marcada por divergências entre os principais países interessados, destoando do consenso que houve durante a primeira Guerra do Golfo (1990).

1998, também foi interpretada pelo governo como um passo necessário para a construção de credibilidade internacional e entrada no mercado de tecnologias sensíveis. Já em relação à região, é possível observar uma leitura mais pragmática do processo de integração: enfatizava-se menos a ideia de um Mercosul como plataforma de inserção competitiva no mundo (a ideia do regionalismo aberto) e mais como um possível contraponto à influência dos EUA na região, na medida em que as iniciativas incipientes do governo Bush (Iniciativa para as Américas) se intensificavam até ganharem novos contornos, na forma de negociações comerciais hemisféricas (Área de Livre Comércio das Américas), já no governo Clinton.³⁹

Como essas leituras sobre a adaptação brasileira numa ordem pós-Guerra Fria eram refletidas na literatura acadêmica sobre as relações internacionais do Brasil do período? Uma das principais correntes narrativas é a que destaca a reorientação das diretrizes da política externa brasileira nos anos 90, classificando esse processo como de ruptura de paradigma, do desenvolvimentista para o neoliberal.⁴⁰ Apesar de identificarem as principais mudanças que ocorreram na diplomacia brasileira na virada da década de 80 para a década de 90 – aproximação dos EUA, abertura econômica, modernização da agenda diplomática, aprofundamento do processo de regionalismo, adesão a regimes internacionais etc. -, essas interpretações ofuscam as nuances existentes na inserção internacional do Brasil naquele período.⁴¹

Uma outra corrente interpretativa visou suprir essa lacuna, enfatizando conceitos como semiperiferia, autonomia, regimes internacionais, hegemonia

³⁹ É possível identificar essa leitura da região no depoimentos de dois ex-ministros da época, Celso Amorim (1993) e Luiz Felipe Lampreia (2010).

⁴⁰ Para uma síntese dessa corrente, ver Cervo (1998 e 2003) e Bernal-Meza (2002).

⁴¹ Ao identificar duas fases diferentes da política externa implementada ainda no governo Collor, o trabalho de Mello (2000) ajuda a ressaltar a problemática das abordagens que interpretam o período por meio de classificações paradigmáticas binárias (ruptura ou continuidade) ou de classificações estanques, como a noção, cunhada posteriormente, de “autonomia pela participação” para designar, de uma maneira geral, a política externa brasileira implementada nos anos 90.

consensual, quadros conceituais, processo decisório e transição democrática, entre outros. Um ponto de convergência entre essas diversas abordagens é o foco tanto nos aspectos da aparente ambivalência da atuação brasileira em várias frentes externas como na suposta coexistência de elementos de continuidade e de mudança nas diretrizes da política exterior do Brasil.⁴²

Ainda durante a Guerra Fria, por exemplo, a percepção de que o Brasil se situava em algum lugar entre o centro e a periferia do sistema capitalista deu origem às interpretações que enxergavam uma política externa ora com características semelhantes a dos países centrais, ora a dos países periféricos.⁴³ A partir dos anos 90, outras abordagens sistêmicas buscaram encontrar no grau de politização e de efetividade dos regimes internacionais as variáveis que definiam as posturas de países intermediários como o Brasil nesses sistemas.⁴⁴ A noção de autonomia, por sua vez, foi sendo adaptada para enquadrar e, de algum modo, encontrar pontos de conexão entre diferentes momentos de inserção do Brasil no mundo desde a Segunda Guerra Mundial.⁴⁵ Já o conceito de hegemonia consensual foi usado para tentar explicar as causas por trás de um projeto regional tímido ou "sutil".⁴⁶ Há também os estudos que apontam para a coexistência de elementos de continuidade e de mudança no quadro conceitual da política externa brasileira como razão para uma atuação internacional, no mínimo, mais complexa após o término da Guerra Fria.⁴⁷ Já pela ótica da análise político-burocrática, o processo decisório sentenciaria o interesse nacional – objetivo

⁴² Sobre os elementos de continuidade na política externa brasileira nos anos 90, ver Arbilla (1997). Uma boa síntese da discussão encontra-se em Mello (2000, pp. 2-4).

⁴³ Lima (1990).

⁴⁴ Sennes (2001).

⁴⁵ É extensa a lista de estudos e adaptações do conceito, como autonomia na dependência (Moura, 1980), autonomia pela distância (Hurrell, 1986), autonomia pela participação (Fonseca Jr., 1998) e autonomia pela diversificação (Vigevani e Cepaluni, 2009), entre outros.

⁴⁶ Burges (2008).

⁴⁷ Arbilla (1997) analisa os elementos de mudança e de continuidade na reformulação nos quadros de referência conceitual por trás da política externa brasileira, enquanto Mello (2000) examina o lugar do conceito de regionalismo no contexto dessa reformulação.

primordial da política externa - a um resultado não de um cálculo racional, mas da competição entre agentes domésticos, mais evidentes num contexto de redemocratização.⁴⁸ Por fim, os estudos que apresentam uma correlação entre transição democrática e política externa, principalmente no que se refere à aproximação com a Argentina e à política externa nuclear do Brasil, exploram a correlação entre democratização e regionalização, mas não estabelecem uma relação clara de causalidade entre os dois processos.⁴⁹

Cada uma dessas leituras enfatiza uma combinação distinta de variáveis independentes e intervenientes que são relevantes para explicar o comportamento internacional do Brasil. Desde a ênfase nos fatores sistêmicos, como a redistribuição de poder mundial, as características do sistema capitalista global, a propagação de normas e instituições de governança global, até o foco nos fatores domésticos, como a mudança de regime político, a liberalização econômica, o modelo organizacional da burocracia e os interesses da elite governante. Quanto à variável dependente, o comportamento internacional do Brasil, o que se percebe dessas leituras, de uma maneira geral, é a convergência na noção de um processo de adaptação à ordem global marcado pela ambivalência em diversas dimensões: entre o alinhamento e o distanciamento em relação aos EUA; da retórica ambiciosa à ação mais relutante na região; da tensão entre as normas solidaristas (de direitos humanos, meio ambiente e não proliferação) e as normas pluralistas (de soberania e não intervenção); e de uma adesão limitada aos preceitos econômicos do chamado Consenso de Washington.

⁴⁸ Vigevani e Cepaluni (2007) utilizam o modelo de análise político-burocrática para analisar as mudanças recentes ocorridas na política exterior do Brasil.

⁴⁹ Villa (2006) analisa a construção de capital social positivo entre Argentina e Brasil nos anos 80, mas o que motivou o "ponto de partida" para a aproximação, ocorrido ainda durante governos autoritários nos dois países, fica sem explicação. Para uma visão crítica sobre a relação entre regimes políticos e políticas externas nucleares, ver Solingen (1994).

Potências emergentes e a ordem global liberal: adesão ou contestação?

Na literatura sobre a política internacional, a possibilidade de um estado não hegemônico adotar posturas ambivalentes em diversas frentes externas é, de certa forma, interpretada como uma evidência de que a primazia do poder norte-americano não é tão estável assim. Uma noção recorrente nas relações internacionais contemporâneas, principalmente nas correntes teóricas realistas, é de que potências secundárias (ou hegemônicas, emergentes etc.) se comportam como grandes potências em ascensão, questionando diversos aspectos da ordem mundial vigente e contrapondo-se (*balancing*) a quaisquer ameaças à sua segurança ou soberania, principalmente quando essa ameaça emana da potência hegemônica, os Estados Unidos. Nesse sentido, para se entender a lógica por trás do comportamento desses países bastaria olhar para a história de ascensão e declínio das grandes potências estabelecidas.⁵⁰

Para autores como Layne (2006) e Pape (2005), a concentração excessiva de poder em um só estado também cria incentivos para outros estados balancearem, mas não necessariamente na forma tradicional que restitui o balanço de poder. Tanto Layne como Pape reconhecem que, dada a assimetria de poder no mundo pós-Guerra Fria a favor dos EUA, a busca por mais equilíbrio de poder por meio do balanceamento tradicional ou militar (*hard balancing*) torna-se uma estratégia custosa e difícil, mas haveria outras maneiras de balancear (*soft balancing*) contra um estado hegemônico.⁵¹ Mesmo Wohlforth (1999) e Kupchan (1998), que argumentam pela

⁵⁰ Essa visão está no cerne dos principais argumentos realistas, que ressaltam a natureza conflituosa das relações internacionais, seja pela busca desenfreada por poder, seja pela espiral de desconfiança decorrente de percepções possivelmente equivocadas (*misperceptions*), processo conhecido como dilema de segurança. Ver Herz (1950), Waltz (1979), Kennedy (1987) e Mearsheimer (2001).

⁵¹ Para esses dois autores, *soft balancing* pode se manifestar na forma de recusa ao acesso ao próprio território para operações militares, em negociações diplomáticas intrincadas, no uso das instituições

estabilidade da unipolaridade, enxergam a possibilidade de competição dentro do espaço hegemônico norte-americano.⁵²

Outro alvo de questionamentos vem sendo a concepção de que o colapso do conflito bipolar significou não apenas a primazia dos EUA, mas o triunfo de uma ordem global liberal, aberta e guiada por regras, o que facilitaria a sua legitimação e assimilação pelos países situados no limiar (as potências emergentes). Implícita a esse argumento está a noção de que emergência significa assimilação ou adesão às normas transnacionais dominantes, como as de liberalização econômica, democracia política, não proliferação, respeito aos direitos humanos e preocupação com o meio ambiente. Por essa ótica, a inclusão das potências emergentes numa ordem liberal ampliada seria um porvir inexorável, porém não necessariamente decorrente de uma imposição hegemônica (liberalismo ofensivo), mas sim de um processo de socialização aparentemente inevitável (liberalismo defensivo).⁵³

É possível identificar, entretanto, alguns estudos que contestam a consistência dessa ordem liberal ampliada. Apesar de muitos eventos ocorridos desde o fim da Guerra Fria escorarem a ideia de um sistema internacional cada vez mais solidário, isto é, que vai além da noção pluralista da convivência pacífica e pressupõe novas formas de governança global, não é possível ignorar a tensão decorrente da

internacionais, no fortalecimento econômico ou coalizão entre potências secundárias (Pape, 2005, pp. 36-37) (Layne, 2006, p. 8).

⁵² Para Kupchan, a natureza benigna da unipolaridade dos EUA incentiva o surgimento de ordens regionais. Como essas ordens seriam compatíveis com a ordem do “centro”, haveria pouco estímulo para competições. De todo modo, o autor reconhece que essas ordens benignas excluem estados falidos. Já Wohlforth, além de argumentar que boa parte do balanceamento ocorrido nos anos 90 tenha sido retórico, observa que a competição entre potências secundárias (ex.: testes nucleares da Índia e do Paquistão) é possível de existir. Mesmo assim, essas possíveis ameaças à estabilidade podem ser mais facilmente identificadas e administradas num sistema unipolar (1999, p. 35).

⁵³ Mesmo sem os exageros do triunfalismo liberal de Fukuyama, ainda é possível inferir dessas leituras uma forte crença na superioridade da ordem liberal e uma certa passividade por parte dos países que nela emergem. Ver Ikenberry (2001) e Ikenberry e Kupchan (em Ikenberry, 2006). Já Hurrell (2009b) define liberalismo defensivo como aquele que se expande pelo exemplo (processo de integração regional etc.), enquanto o liberalismo ofensivo é aquele que é imposto (intervenções humanitárias e mudanças de regime, por exemplo).

coexistência entre essas novas normas solidaristas e as antigas normas pluralistas.⁵⁴

Como as normas solidaristas são, em boa medida, produzidas por potências estabelecidas e difundidas pelas instituições internacionais multilaterais, algumas potências emergentes enxergam nesse processo um tipo de dominação que ameaça os princípios pluralistas tradicionais, como a própria soberania estatal.⁵⁵ Por essa ótica, haveria incentivos significativos para potências emergentes apresentarem resistências ou se adaptarem com ressalvas à ordem liberal.⁵⁶

Na discussão sobre a dimensão normativa das relações internacionais, por exemplo, essa questão da resistência tem sido abordada com maior frequência pela literatura especializada. Enquanto alguns autores discorrem sobre a socialização das normas liberais e o poder hegemônico dos EUA, argumento que reforça a noção sobre a vitória do Ocidente e a reconstrução da ordem pós-Guerra Fria como uma ordem liberal em expansão, outros questionam o processo de difusão dessas normas e enfatizam a necessidade de se deslocar a atenção para variáveis presentes na dimensão doméstica ou local e a possibilidade de haver resistência ou ajuste dessas normas transnacionais em alguns países emergentes.⁵⁷

A discussão prossegue no campo das normas econômicas. Em oposição ao modelo liberal, posto em prática pela propagação dos preceitos do chamado Consenso de Washington pelo mundo em desenvolvimento durante os anos 90, existe uma

⁵⁴ Ver nota 25.

⁵⁵ Sobre a noção de soberania como uma “hipocrisia organizada” pelas potências estabelecidas, ver Krasner (1999).

⁵⁶ Para Hurrell (2009b), o apego das potências emergentes a normas pluralistas se assemelha à postura dos Estados Unidos, o que o autor chama de “síndrome de país grande”. Apesar de difundir normas solidárias mundo afora com a ajuda de instituições multilaterais, os EUA não se sentem plenamente confortáveis com a possibilidade de um “aprisionamento institucional”.

⁵⁷ Enquanto Ikenberry e Kupchan (em Ikenberry, 2006) e Ikenberry (2001) discorrem sobre a socialização de normas liberais, Hurrell (2007, 2009a, 2009b), Risse-Kappen (1994), Legro (1997) e Acharya (2004) alertam para a possibilidade de essas normas serem rejeitadas ou localizadas, isto é, adaptadas à realidade local.

leitura mais recente que discorre sobre a emergência de um modelo autárquico e estatal de desenvolvimento econômico, processo que ganhou intensidade com o início da crise financeira e econômica de 2008. Enquanto que para alguns autores⁵⁸ a competição geoeconômica entre esses dois modelos reavivaria uma rivalidade geopolítica entre os países do centro da ordem liberal - as potências estabelecidas - e as potências emergentes, para outros⁵⁹ essa competição apenas resultaria num mundo dividido em duas ordens operando sob lógicas distintas, uma ocidental, liberal e mais solidária no centro, e outra realista e mais pluralista na periferia. A delimitação e a relação entre esses "dois mundos", contudo, ficam sujeitas a diferentes interpretações.

Da confrontação dessas abordagens teóricas é possível concluir que nem o conflito sistêmico, nem a assimilação inevitável de preceitos da ordem liberal constituem cenários que esgotam plenamente as opções estratégicas ao alcance das potências emergentes no mundo contemporâneo. Foi possível observar no comportamento desse grupo de países, durante as duas décadas desde o fim da Guerra Fria (e mesmo durante o recorte temporal desta pesquisa: 1989-2001), tanto momentos de maior assimilação como períodos em que prevaleceram posturas mais ambivalentes.

O ponto crucial a ser extraído do debate sobre o sistema internacional é o da natureza cambiante da ordem mundial e como essas mudanças são percebidas pelas potências emergentes. A aceitação do argumento de que o sistema global apresenta características cada vez mais solidaristas implica mudança nos critérios básicos de participação de um país nesse sistema. O conceito de responsabilidade e, portanto, de

⁵⁸ Autores como Kagan (2008), Zakaria (2009) e Bremmer (2010) discorrem sobre a emergência de um modelo autocrata e estatal de desenvolvimento econômico, característico das principais potências emergentes contemporâneas.

⁵⁹ Ver Goldgeier e McFaul (1992).

potência responsável num mundo predominantemente pluralista é diferente em uma sociedade internacional mais solidarista. Enquanto no primeiro os critérios de participação são básicos ou essenciais para a convivência pacífica, como o reconhecimento do princípio wesfaliano de soberania, na segunda pressupõe-se a existência de valores comuns globais que devem ser defendidos, como direitos humanos e outras normas de governança global. Sob essa ótica, portanto, a adaptação das potências emergentes à ordem global contemporânea torna-se um processo mais complexo, haja vista que tanto o comportamento internacional desses países (o nível estatal) quanto o próprio sistema internacional (o nível internacional) estão em constante mutação.⁶⁰

Uma outra abordagem sobre a relação de potências emergentes com a ordem global é aquela que enfatiza o espaço regional de atuação desses países. Embora a literatura sobre regionalismo não seja um fato novo nos estudos de Relações Internacionais, ela ganhou uma atenção renovada com o fim da Guerra Fria. O surgimento e a intensificação de uma nova onda de processos de integração regional ocorridos desde o fim dos anos oitenta, em vários cantos do mundo, seriam uma confirmação de uma crescente lógica regional por trás das políticas externas dos países, como apontaram muitos estudos nas áreas de segurança e de economia política.⁶¹

Essa literatura, entretanto, também apresenta algumas limitações. Uma primeira resulta da ausência de uma definição precisa do conceito de regionalismo,

⁶⁰ Hurrell (2007) parte do trabalho seminal de Hedley Bull para discutir os conceitos de pluralismo e solidarismo que fundamentam as ideias de sistema internacional e sociedade internacional, respectivamente. Foot (2009), escrevendo sobre a China, analisa o impacto da natureza cambiante do conceito de responsabilidade internacional sobre a política externa chinesa no pós-Guerra Fria.

⁶¹ Para análises sobre o papel do regionalismo sobre questões de segurança e questões de segurança e de economia política, ver Buzan e Waeber (2003) e Mansfield, Milner et al. (1997), respectivamente.

seja pela dificuldade de se definir ou delimitar uma região, seja pela dificuldade de se avaliar quais aspectos do regionalismo são mais ou menos importantes. Um desdobramento negativo dessa indefinição é a frequente confusão entre interpretações descritivas e interpretações prescritivas sobre processos de integração regional. Outro problema decorre da possibilidade de se extrair diferentes leituras sobre a interação entre a região e a ordem global, cada uma implicando diferentes conclusões não só a respeito do papel da região na arquitetura global, mas sobre a importância da região para as estratégias internacionais dos países que nela se encontram.⁶²

O debate acadêmico é útil como fonte de interpretações teóricas e de hipóteses sobre o comportamento internacional das potências emergentes. Esse mesmo debate, contudo, apresenta limitações em mostrar quais dessas hipóteses são válidas ou não. A tarefa de se recorrer à literatura especializada sobre outras potências emergentes para se produzir uma base conceitual sobre ambivalência para analisar o caso brasileiro tem o propósito não de substituir a teoria, mas de iluminar as "zonas cinzentas" entre essas interpretações teóricas, possivelmente contribuindo, mais à frente, para o desenvolvimento de categorias teóricas mais sofisticadas.⁶³

O método de pesquisa

Devido à restrita disponibilidade de documentos oficiais referentes ao período, a possibilidade de um estudo da política externa brasileira dos anos 90 por meio do

⁶² Ao discorrer sobre o papel da região na ordem global, Hurrell (2007) apresenta quatro diferentes leituras: Uma primeira leitura enfatiza o papel da região como um *locus* de identidade cultural e de valores; outra que se refere à região como um polo de poder; uma terceira que considera a região como um nível num sistema de governança global.; e, por fim, uma que enxerga a região como um prenúncio de mudança no caráter das sociedade internacional (2007, pp. 247-261).

⁶³ O exame da literatura especializada faz parte do que Van Evera (1997, p. 90) classifica como *literature-assessing*, tarefa de se avaliar a literatura teórica e empírica sobre determinado assunto para testar as limitações das teorias.

método detalhado de *process tracing* é limitada.⁶⁴ Ainda assim, do material já disponível, entre documentos de arquivo pessoal, telegramas, relatórios oficiais, depoimentos, discursos e artigos de personagens importantes do momento, é possível lançar mão de um esforço investigativo por meio de uma explanação mais geral sobre a evolução das percepções que os principais operadores da política externa brasileira tinham do mundo pós-Guerra Fria para, em seguida, elaborar algumas hipóteses sobre o impacto dessas percepções na política externa brasileira. Ademais, para analisar o processo de adaptação do Brasil ao mundo pós-Guerra Fria, de 1989 a 2001, este estudo de caso recorrerá à literatura especializada sobre a adaptação de duas potências emergentes, Índia e África do Sul, no mesmo período. O estudo desses casos não visa a elucidá-los, mas sim produzir um quadro analítico sobre o comportamento internacional ambivalente que servirá de parâmetro para enquadrar e examinar o caso brasileiro.

A noção de potências emergentes há muito está presente nos estudos das relações internacionais. Apesar da multiplicidade de termos para definir esse grupo de países (potências médias, emergentes, regionais, não hegemônicas, de segunda ordem, países intermediários, semiperiféricos etc.), o denominador comum é o fato de que essa entidade política, embora não compartilhe todos os atributos de uma grande potência, ainda assim exibe algumas características materiais ou comportamentais que a destaca dos demais países no sistema internacional. No entanto, como a definição de quais características que são relevantes varia de acordo com o momento histórico ou

⁶⁴ Sobre o método de *process-tracing*, ver George e Bennett (2005, pp. 205-232).

com o tema que está sendo estudado, a tarefa de se demarcar um conceito preciso para esse grupo de países parece ser impossível.⁶⁵

Essa imprecisão, entretanto, não inviabiliza nem desqualifica o processo de desenvolvimento de categorias conceituais e teóricas sobre esse grupo de países, denominados doravante de potências emergentes. Ao deslocar a questão para um nível de análise mais abstrato, pode-se, por meio da noção de congruências familiares (*family resemblances*), compensar a perda de precisão com a maior capacidade de universalização e comparação dos conceitos. Nesse sentido, para o conceito de potências emergentes se tornar uma categoria de análise metodologicamente útil, bastaria encontrar nesse grupo de países um conjunto de características semelhantes ou convergentes, seja de propriedades materiais, seja de atributos comportamentais.⁶⁶

Para os objetivos desta tese, as “congruências familiares” levadas em consideração são alguns atributos que boa parte da literatura sobre relações internacionais considera inerentes às potências emergentes: países em desenvolvimento que, de certa forma, possuem alguma capacidade de influir ou até mesmo afetar a ordem global. Por se tratar de um estudo de *small-N*, a amostra de países que serão examinados é propositalmente reduzida: Índia e África do Sul.⁶⁷ Além de compartilharem com o Brasil a classificação de potência emergente ou potência regional, a escolha desses dois países é justificada por uma leitura preliminar

⁶⁵ Para diferentes abordagens sobre características materiais e comportamentais de países médios, potências emergentes etc., ver Keohane (1969), Wight (1978), Krasner (1983), Holbraad (1984), Lima (1990), Cooper, Higgot e Nossal (1993), Neack (2001) e Hurrell (2009b). Já Sennes (1998) apresenta uma boa síntese dessa literatura.

⁶⁶ Sobre a adaptação de conceitos e categorias para análises comparadas, ver Sartori (1970), Macridis (1999), Collier e Adcock (1999) e Collier e Mahon (1993).

⁶⁷ Mais adiante será explorado o conceito de potências emergentes e justificado o critério de seleção, mas algumas definições congruentes com esta pesquisa podem ser encontradas em Hurrell (2009b), que foca na capacidade e na vontade desses países de influir na ordem global, e em Keohane (1969), que, apesar de não usar o termo emergente, distingue potências secundárias e médias como capazes de, respectivamente, influenciar ou afetar o sistema internacional. O foco aqui, portanto, é nas potências emergentes que têm capacidade de influenciar ou afetar o sistema internacional.

da bibliografia especializada que apontou, nesses países, dilemas de política externa semelhantes aos enfrentados pelo Brasil nos anos 90. Outras características que justificam a escolha desses dois países são o fato de serem democracias, de serem economias em desenvolvimento e de aspirarem a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Apesar das muitas semelhanças que justificam enquadrar o Brasil na categoria de potências emergentes, cabe observar que escapa ao propósito desta pesquisa postular uma identidade específica ou mesmo desenvolver uma teoria abrangente desse grupo de países. O objetivo dessa tarefa será o de elaborar uma base conceitual derivada de uma análise sobre o comportamento de outras potências emergentes para produzir proposições contra as quais contrastar o caso brasileiro. Ao buscar traçar um paralelo para iluminar similitudes cruciais nas estratégias internacionais de algumas potências emergentes frente à primazia de poder dos Estados Unidos, esta tese contribuirá também para a formulação de questões de pesquisa mais procedentes para examinar a inserção do Brasil na ordem internacional contemporânea.⁶⁸

A primeira tarefa a ser desempenhada neste trabalho, portanto, será a elaboração de uma base conceitual sobre o comportamento de potências emergentes no pós-Guerra Fria. Mais especificamente, será explorada a relação entre as diferentes percepções que esses países tiveram da distribuição de poder mundial entre 1989 e 2001 e da expansão da ordem liberal norte-americana e a suposta ambivalência apresentada no comportamento internacional por eles no mesmo período. Para tanto, serão demarcadas como termos de referência três dimensões em que essa

⁶⁸ Em um estudo de *small-N* deve estar subentendido que as generalizações formuladas são sempre "contingentes" para evitar determinismos exagerados. Ainda assim, essas proposições são úteis para o desenvolvimento de categorias conceituais e teóricas. Ver George e Bennett (2005, p. 84).

ambivalência pode se manifestar: a relação desses países com os Estados Unidos, com suas respectivas regiões e com os principais regimes e instituições internacionais.

A segunda tarefa desta tese consistirá na pesquisa empírica do caso brasileiro, a partir de um método interpretativo aplicável à análise das leituras oficiais brasileiras (documentos, cartas, telegramas, discursos, entrevistas, artigos e memórias) sobre as mudanças na distribuição de poder internacional e o impacto dessas percepções nas relações do país com os EUA, com a região e com os principais regimes e instituições internacionais. O objetivo desse esforço interpretativo será o de contextualizar histórica e politicamente essas leituras, com a ajuda da literatura secundária sobre a política externa brasileira, para, depois, contrastá-las com o material conceitual sobre o comportamento ambivalente de potências emergentes produzido na primeira etapa desta tese.

Além da literatura especializada sobre potências emergentes, esta pesquisa recorrerá à fontes primárias e secundárias sobre política externa brasileira do pós-Guerra Fria. Apesar de o recorte temporal recente criar entraves ao acesso a fontes documentais oficiais, há possibilidades promissoras para se obter novas informações. O Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV), no Rio de Janeiro, conta com um acervo valioso e em expansão sobre a política externa brasileira da Nova República, como documentos, cartas, telegramas, artigos e depoimentos de personagens importantes daquele período.⁶⁹ Ademais, o CPDOC organizou e digitalizou, no último ano, o arquivo do ex-ministro Luiz Felipe Lampreia, além de entrevistar seus principais

⁶⁹ Apenas para citar alguns exemplos de depoimentos existentes (alguns transformados em livros de memória) de personagens importantes para a política externa do período: Celso Lafer, Fernando Henrique Cardoso, Celso Amorim, Luiz Felipe Lampreia, Marcílio Marques Moreira, Roberto Campos, entre outros. Outros arquivos e entrevistas relevantes para a compreensão da época estão sendo ainda organizados pelo CPDOC e deverão ser consultados.

assessores durante seu mandato como chanceler (1995-2001). Boa parte desse material permanece ainda inédita aos pesquisadores.⁷⁰ Por fim, o acervo de análises políticas conjunturais elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Estudos Políticos (IBEP), de 1990 a 2001, além de arquivos de imprensa, serão úteis para demarcar o contexto político e econômico da época.

Duas observações referentes às fontes. Primeiro, como o foco desta pesquisa é a percepção daqueles que tinham de tomar decisões e justificá-las, as percepções de outros atores domésticos importantes, como os partidos de oposição, legisladores, grupos empresariais e outros atores societais ficarão em segundo plano e serão mencionados apenas se necessários para a compreensão determinado tema. Segundo, o que é possível extrair dos documentos e das entrevistas é, no máximo, um sentido geral das visões contemporâneas que, apesar das imprecisões, ainda assim constitui um esforço válido para revelar as interpretações (equivocadas ou não) sobre as diferentes dinâmicas presentes na dimensão internacional.⁷¹ De certo modo, as palavras de Kissinger sobre a (falta de) verdade nos documentos oficiais resultante do instinto de autopreservação ou de justificação *ex post facto* dos governantes servem como alerta a qualquer estudioso. Afinal, em tempos de vazamentos seletivos de informações oficiais, merece atenção a afirmação de que “*the journalist’s gain is the historian’s loss*” (1979, p. xxii).

⁷⁰ Em 2011, o jornal *Folha de S. Paulo*, por meio do projeto Folha Transparência, disponibilizou um acervo de documentos diplomáticos da década de 1990 e início dos anos 2000, composto predominantemente de telegramas confidenciais de embaixadas e consulados brasileiros no exterior para o Ministério das Relações Exteriores.

⁷¹ Para lidar com essas imprecisões, Jervis (1976) recomenda que seja observada a existência de explicações históricas alternativas ou contrafactuais. Sobre o método contrafactual, ver Tetlock e Belkin (1996).

A estrutura da tese

O primeiro capítulo, cujo objetivo será o de examinar a tarefa conceitual proposta acima, se dividirá em quatro partes. A primeira parte delineará o contexto internacional dos anos 90, como a unipolaridade norte-americana e seus aspectos ideológicos e institucionais. A segunda parte examinará a dinâmica de expansão da ordem liberal e seus limites. A terceira parte analisará como um comportamento internacional considerado ambivalente pode ser resultado de diferentes percepções acerca da primazia dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. A quarta parte partirá de um estudo empírico sobre o processo de adaptação de dois países – Índia e África do Sul – à ordem pós-Guerra Fria para produzir algumas proposições generalizáveis sobre o comportamento internacional das potências emergentes no pós-Guerra Fria. Cabe observar que esta última tarefa não visa elucidar plenamente cada caso e tampouco tem a pretensão de desenvolver uma teoria abrangente sobre as potências emergentes. O objetivo se limita à criação de um quadro conceitual que servirá de parâmetro para estudar, nos capítulos subsequentes, a adaptação do Brasil à ordem global do pós-Guerra Fria.

Nos três capítulos seguintes, portanto, a base conceitual elaborada sobre ambivalência de potências emergentes servirá como parâmetro para analisar, com base nos referidos documentos e na literatura secundária disponível, a relação do Brasil em cada uma das três dimensões sugeridas. O capítulo II examinará a relação do Brasil com os Estados Unidos. O capítulo III analisará o papel da região para a política externa brasileira. O capítulo IV examinará a relação do Brasil com os principais regimes e instituições internacionais nos campos de segurança, direitos humanos e meio ambiente.

A última parte sintetizará a conclusão de cada capítulo, contrastando com as proposições sobre ambivalência elaboradas no primeiro capítulo, e avaliará os resultados obtidos com a pesquisa, como a própria utilidade de se recorrer à literatura sobre o comportamento de potências emergentes no pós-Guerra Fria para desenvolver o conceito de adaptação ambivalente e para analisar diversos aspectos da política externa brasileira contemporânea.

CAPÍTULO 1

Adaptação ambivalente no pós-Guerra Fria:

Uma proposta de base conceitual

Não existe nas Relações Internacionais uma definição operacional do termo ambivalência e o que ela significa para o comportamento internacional de um país. Alguns estudos recorrem ao dicionário para definir o conceito como atitudes ou sentimentos simultâneos e contraditórios, como repulsa e atração.¹ Mas em se tratando de um recorte temporal mais dilatado, é possível compreender o tema da ambivalência não apenas como uma coexistência de motivações contraditórias, mas também como uma alternância ou sucessão dessas diferentes motivações ao longo de um tempo determinado.² Não raro a ideia é traduzida como ambiguidade, que, apesar da sinonímia com o termo ambivalência, pode sugerir uma significação sutilmente diferente a depender do contexto.³

Essa lacuna conceitual, de todo modo, não impediu que muitos estudos sobre potências emergentes frequentemente recorressem ao termo para analisar esse grupo de países.⁴ A ambivalência, afinal, seria uma característica marcante do

¹ Para Tien e Nathan (2001), é possível captar, por meio de pesquisas de opinião, a ambivalência da opinião pública dos EUA frente à China, vista simultaneamente como uma ameaça (aos direitos humanos, por exemplo) e uma oportunidade (de comércio, negócios etc.).

² Gehler e Kaiser (1997), por exemplo, analisam a ambivalência da Áustria ante o projeto de integração regional europeia entre os anos de 1945 e 1995. Para os autores, a ambivalência foi resultado de uma variação no tempo entre, de um lado, uma política mais ativa de integração e delegação de soberania para organismos regionais e, de outro, uma postura mais neutra, de manutenção de graus de autonomia e preferência a arranjos intergovernamentais.

³ Assim como ambivalência, ambiguidade também pode denotar uma indefinição resultante de sentimentos simultâneos e contraditórios. Entretanto, o termo ambiguidade admite que essa indefinição possa ser resultado não apenas do “equilíbrio” de forças contrárias, mas da ausência ou ocultação dessas forças. Sobre essa distinção, ver Zielyk (1966). De todo modo, darei preferência ao termo ambivalência neste trabalho, mesmo que, por vezes, o significado esteja próximo da noção mais “abrangente” de ambiguidade.

⁴ Mais adiante neste capítulo justifico a opção pelo termo potência emergente.

comportamento internacional de muitas potências emergentes, manifestando-se em diversas dimensões da interação desses países com a ordem internacional. Durante a Guerra Fria, por exemplo, o termo ambivalência era frequentemente associado à postura de neutralidade ou ao não alinhamento de boa parte do Terceiro Mundo em relação às duas superpotências.⁵ Com o fim do conflito bipolar, outras dimensões do comportamento internacional desses países, como a relação com os regimes internacionais e com iniciativas de integração regional, por exemplo, ganharam evidência pela lente da ambivalência.

Quanto às possíveis causas desse comportamento, as respostas variam. Há quem entenda a ambivalência como, na verdade, uma incoerência resultante de uma possível racionalidade deficiente ou de motivações pragmáticas ou ideológicas conflitantes que prejudicam o processo decisório de política externa.⁶ Outros tantos enxergam na postura ambígua uma estratégia intencional para incrementar o poder de barganha nas negociações internacionais.⁷ Por fim, há também a percepção de que ambivalências podem ser o resultado de restrições sistêmicas ou domésticas à atuação internacional.⁸ Em se tratando especificamente de potências emergentes, o fato de disporem de atributos que lhes conferem maior potencial de não apenas resistir a diversos aspectos da ordem internacional vigente, mas de tornar mais ressonantes as

⁵ Braveboy-Wagner (2009, pp. 13-29).

⁶ Sobre a possível “irracionalidade” resultante da política burocrática, ver Allison (1971).

⁷ Ver Narlikar (2009) sobre o ambivalência estratégica da postura nuclear indiana, por exemplo.

⁸ É extensa a lista de estudos que abordam as potências emergentes (ou regionais) pela ótica da ambivalência diante das grandes potências e dos regimes internacionais. Esses estudos atribuem esse comportamento (que também pode ser referido como ambíguo) a uma combinação de fatores materiais, ideacionais e de política interna. Ver Hurrell (2009b) sobre o comportamento dos BRICs, Lima (1990) sobre “dualidade” da política externa brasileira, Sennes (2001) sobre a “presença internacional multifacetada” de países intermediários em regimes internacionais, Chung (2001) sobre a postura ambivalente da Coreia do Sul frente aos Estados Unidos e à China no pós-Guerra Fria, e Solingen (1994) sobre a ambiguidade (*fence-sitters*) de potências regionais nos regimes de não proliferação nuclear, entre outros.

suas eventuais satisfações com essa ordem pode ser uma outra razão por trás de um comportamento ambivalente.⁹

Sem ignorar a relevância desses argumentos, este capítulo parte primeiramente da ideia de que o que se entende por ambivalência é, na verdade, uma combinação de atitudes mais receptivas ou de maior resistência que se manifestam simultaneamente em diferentes dimensões da política externa das potências emergentes. Em segundo lugar, este capítulo explora como a aparente ambivalência pode ser resultado de diferentes percepções que as lideranças desses países têm acerca da distribuição de poder mundial no pós-Guerra Fria. Deve-se notar que não se pretende aqui estabelecer uma cadeia causal precisa e direta entre determinadas percepções e os comportamentos eventualmente correlatos, mas sim examinar como essas percepções podem ser filtradas por uma combinação de fatores causais materiais, ideacionais e de política interna e como esse processo pode se manifestar de forma simultaneamente variada em diferentes dimensões da política externa das potências emergentes.

Este capítulo será dividido em quatro partes. A primeira parte delineará o contexto internacional dos anos 90, como a unipolaridade norte-americana e seus aspectos ideológicos e institucionais. A segunda parte examinará a dinâmica de expansão da ordem liberal e seus limites. A terceira parte analisará como um comportamento internacional considerado ambivalente pode ser resultado de diferentes percepções acerca da primazia dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. A quarta parte partirá de um estudo empírico sobre o processo de adaptação de dois países – Índia e África do Sul – à ordem pós-Guerra Fria para produzir algumas proposições generalizáveis sobre o comportamento internacional das potências

⁹ Hurrell (2007) observa como os principais atributos recursos de poder (militar, econômico e político) e aspiração a um papel mais influente no mundo.

emergentes no pós-Guerra Fria. Cabe observar que esta última tarefa não visa elucidar plenamente cada caso e tampouco tem a pretensão de desenvolver uma teoria abrangente sobre as potências emergentes. O objetivo se limita à criação de um quadro conceitual que servirá de parâmetro para estudar, nos capítulos subsequentes, a adaptação do Brasil à ordem global do pós-Guerra Fria.

A unipolaridade na teoria e na prática

Apesar das contestações em torno da definição do sistema internacional contemporâneo por meio de uma linguagem metodológica típica da Guerra Fria¹⁰, baseada em variáveis tradicionais como poder estatal e assentada em conceitos como polaridade, ainda assim é possível empreender um esforço investigativo utilizando-se desses conceitos. Segundo Buzan (2004, p. 43), “*polarity is attractive as a theoretical starting point [para analisar o mundo pós-Guerra Fria] because of the immediate way it bears on the relational logic among the players in the game of international politics.*” Ademais, o mesmo autor reconhece que, apesar de a noção de polaridade conter raízes realistas, seu uso não confina necessariamente a análise a uma lógica realista, pois é possível, por meio do conceito, não apenas examinar os aspectos realistas da ordem atual, como conflito de interesses, balanço de poder e guerra, mas também explorar características valorizadas por outras abordagens teóricas, como a provisão de bens coletivos, a construção de identidades e a relação entre o centro e a periferia do sistema capitalista global.¹¹

¹⁰ Para uma síntese dessas visões críticas, ver Cruz Jr. (2006, pp. 399-464).

¹¹ Buzan (2004, p. 32). Essa afirmação torna compatível, por exemplo, o uso do conceito de polaridade por correntes teóricas que focam na estabilidade hegemônica, na construção de identidades ou nos métodos da abordagem de Economia Política Internacional (*International Political Economy*). Ver também Ikenberry (2001, pp. 10-17).

Assim sendo, as interpretações apresentadas pelas correntes teóricas realistas constituem um ponto de partida interessante para a análise do mundo pós-Guerra Fria. Marcado por profundas transformações, o contexto político internacional dos anos 90

“representou um sistema em equilíbrio instável constituído por uma superpotência com supremacia militar incontestada e liderança política e predomínio econômico relativos (os EUA), e um conjunto de grandes potências com graus desiguais de relevância sistêmica, isto é, com capacidades diferentes de afetar globalmente o sistema por ação unilateral” (Albuquerque, apud Sennes, 2001, p. 54).

Para Mastanduno (1999), o “equilíbrio instável” da época podia ser captado por três leituras realistas coexistentes. A primeira leitura era a da competição geoeconômica. O fim da Guerra Fria, ao elevar o custo da competição militar, teria deslocado a competição por segurança para o campo econômico, na forma de busca por mercados e recursos naturais, um processo que, a longo prazo, poderia fazer ressurgir a competição militar tradicional. Para o autor, apesar de essa imagem corresponder bem ao início da década de 90, ela apresentava algumas limitações. Em primeiro lugar, pressupunha a competição essencialmente como um jogo de soma-zero, o que dificultava a assimilação do processo de interdependência econômica que se intensificava.¹² Japão e União Europeia, por exemplo, tidos inicialmente como competidores econômicos, não só não se transformaram em rivais políticos ou militares dos EUA, como se tornaram parceiros ou ameaças menores à economia norte-americana com o passar dos anos.¹³ Outro problema apontado refere-se ao fato

¹² Uma contestação dessa leitura realista procede da abordagem da interdependência complexa, elaborada por Keohane e Nye (1977), que enfatiza, entre outros processos, a importância das instituições internacionais para reduzir incertezas e os custos para a cooperação entre os estados.

¹³ Apesar dessa limitação, essa leitura reemergiu nos anos 2000, influenciando muitos estudos recentes sobre o impacto da ascensão econômica de países como China e Índia sobre o tabuleiro político-estratégico mundial. Ver Kagan (2008), Zakaria (2009) e Bremmer (2010).

de a imagem da competição geoeconômica não ter captado a preocupação com os aspectos tradicionais ou militares da segurança, que permaneceram em primeiro plano em muitas regiões (Taiwan, Coreia, Bósnia etc.).

A segunda leitura refletia a crença no retorno inevitável à multipolaridade ou ao balanço de poder entre grandes potências. Por essa ótica, o equilíbrio da multipolaridade constituía a regra desde Wesfália e a bipolaridade teria representado apenas um momento anômalo de distribuição de poder mundial (Waltz, 1993). O acúmulo de poder nos Estados Unidos, assim, incentivaria outros estados a contrabalançar por meio de políticas externas mais revisionistas e de articulação de alianças anti-hegemônicas ou blocos regionais.¹⁴ Autores como Mearsheimer (2001) apostavam na proliferação de armas nucleares (que de fato ocorreu no Paquistão e na Índia) e no ressurgimento de políticas externas revisionistas em estados como Alemanha e Japão. Para Mastanduno, essa leitura pode ser promissora a longo prazo, mas era insuficiente, nos anos 90, para explicar não só a inexistência de esforços para contrabalancear a primazia dos EUA¹⁵, bem como para elucidar a manutenção de aspectos de uma ordem mundial liderada pelos EUA, como a sobrevivência de instituições como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o fortalecimento de regimes como os de não-proliferação nuclear.¹⁶

A terceira leitura do mundo pós-Guerra Fria é a que enfatizou a primazia do poder dos Estados Unidos. A durabilidade do “momento unipolar” seria fruto não apenas da assimetria na distribuição mundial de capacidades materiais, mas também

¹⁴ Já para Ikenberry, Mastanduno e Wohlforth (2009), entretanto, o surgimento de ordens regionais não implicou necessariamente a emergência de novos polos de poder mundial.

¹⁵ Como foi visto na Introdução, autores como Pape (2005) e Layne (2006), por outro lado, argumentam que existiu balanceamento, mas de uma forma mais sutil (*soft balancing*) e não da forma militar tradicional (*hard balancing*).

¹⁶ Além de uma onda de adesões ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) nos anos 90, em 1995 houve uma revisão do próprio tratado e sua extensão permanente.

da reduzida percepção de ameaça advinda do poderio norte-americano. Observa-se aqui que o foco não é apenas em termos de capacidades e de poderio militar e econômico, mas também na importância das normas e das instituições estabelecidas. De acordo com Mastanduno, o objetivo dos EUA de manter a hegemonia teria criado incentivos para uma política externa que recorresse a mecanismos multilaterais de negociação. Esse argumento é explorado também por Hurrell (2007), que afirma que boa parte do poder norte-americano no pós-Guerra Fria é exercida por meio das estruturas legais e normativas da sociedade internacional, isto é, por meio da influência sobre as normas centrais (*core norms*) e sobre regimes e instituições. Nesse sentido, ressalta-se, além do controle coercitivo tradicional exercido pelos EUA, a importância do controle persuasivo por meio de regras e instituições negociadoras.¹⁷

Apesar de apontarem para cenários distintos ou de enfatizarem diferentes aspectos do sistema internacional pós-Guerra Fria, as duas primeiras leituras não são totalmente incompatíveis com a noção de unipolaridade presente na terceira interpretação. A primeira leitura não nega a supremacia militar norte-americana, apenas desloca o foco de análise para a dimensão econômica, onde a assimetria seria menor e decrescente. No entanto, a partir do momento que se revalorizam as preocupações com a dimensão tradicional da segurança, a percepção de unipolaridade volta a ficar mais evidente. A segunda leitura, por sua vez, pressupõe a multipolaridade ou o reestabelecimento do balanço de poder em um futuro próximo,

¹⁷ Essa interpretação que valoriza o aspecto institucional da hegemonia dos EUA, presente também em Ikenberry (2001), contesta o argumento da despolarização e da hegemonia dissociada (ver Albuquerque, 2005, pp. 70-72). Apesar de haver uma dissociação entre as dimensões econômica, política e militar no que diz respeito à manifestação de poder dos estados não hegemônicos, a mesma distinção é mais difícil de ser feita em relação aos EUA. Parte do problema talvez decorra de concepções distintas do termo hegemonia, que frequentemente se confundem com os conceitos de liderança ou império. Para Destradi (2008), enquanto liderança pressupõe a busca por interesses comuns e legitimação, império implica um sistema de dominação por meio de coerção. Hegemonia, por sua vez, estaria situada entre esses dois extremos, apresentando uma combinação de características mais coercitivas (*hard hegemony*) ou mais cooperativas (*soft hegemony*) (ver reprodução da tabela neste capítulo, p. 62).

mas o ponto de partida é um mundo que emergiu imediatamente após o colapso de um dos polos de poder, ou seja, um mundo fundamentalmente unipolar. Aproximando essas duas leituras da terceira, é possível inferir que

“The post-Cold War crisis of polarity posed less of a problem for practitioners than for academics. The public policy debates could quite easily take a pragmatic view that the system was indeed a mixture of one superpower and some great powers without worrying about the theoretical consequences” (Buzan, 2004, p. 35).¹⁸

De todo modo, para lidar com os desafios teóricos de se assumir o mundo pós-Guerra Fria como fundamentalmente unipolar, torna-se necessário distinguir entre diferentes manifestações possíveis de unipolaridade

“that easily become confused in the process of making causal arguments. One is the unipolar distribution of power as an ideal type across time, the second is unipolarity in the particular international circumstances of the early twenty-first century (for example, including the existence of nuclear weapons and a security community among some of the leading powers), and the third is American unipolarity, or unipolarity with the United States as the dominant state with its particular institutional and ideological features” (Ikenberry, Mastanduno e Wohlforth, 2009, p. 25).

Ao explorar esta última manifestação de unipolaridade, o objetivo é concentrar mais nas circunstâncias da unipolaridade norte-americana na primeira década do pós-Guerra Fria e não buscar uma análise sobre a unipolaridade em geral.¹⁹ Ademais, ao

¹⁸ O declínio inevitável da liderança dos EUA já fora, de certa forma, questionado ainda antes do fim da Guerra Fria por Nye (1990). O autor, no entanto, enfatizou a mudança na natureza do poder exercido pelos EUA no período que pouco depois foi batizado de pós-Guerra Fria.

¹⁹ Tarefa semelhante é proposta por Jervis (2009), mas ele atenta para a dificuldade de se distinguir entre a unipolaridade norte-americana e a unipolaridade como um tipo ideal. Dificuldade semelhante,

focar nos aspectos ideológicos e institucionais da unipolaridade atual, este trabalho ultrapassa os limites do realismo e incorpora contribuições de outras leituras teóricas igualmente relevantes para a compreensão da ordem internacional contemporânea. Desta forma, por meio de uma abordagem teórica plural é possível situar o conceito de (uni)polaridade naquilo que Buzan (2004, p. 3) se refere como um contexto social mais amplo, que inclui os regimes e as instituições internacionais, o papel das normas e das ideias, os subsistemas de segurança e das relações econômicas internacionais e a relação entre a ordem global e as ordens regionais.

No que diz respeito aos regimes e instituições internacionais, apesar de algumas correntes realistas reconhecerem sua importância para a manutenção da estabilidade hegemônica, elas se limitam a definir a ordem (e as instituições e regimes) como um reflexo da distribuição das capacidades materiais de poder.²⁰ Para Gilpin, afirmar que “*the rise of a hegemonic nation resolves the question of which state will govern the system, as well as what ideas and values will predominate*” (1981, p. 203) significa dizer também que, quando o hegemônico entrar em declínio, a ordem institucional estruturada ao seu redor cedo ou tarde será reorganizada pelo novo hegemônico. As correntes liberais, por sua vez, tendem a focar mais nos regimes e instituições internacionais por uma ótica funcionalista, e menos na lógica de poder existente por trás de sua criação. Regimes e instituições seriam espaços de negociação que facilitam a cooperação internacional, que alteram a percepção de como os estados identificam e buscam seus interesses e que podem até mesmo modificar as relações de

aliás, enfrentada por outras interpretações que buscam ou buscaram racionalizar sobre o efeito da estrutura do sistema internacional (unipolar, bipolar ou multipolar) no comportamento internacional dos estados.

²⁰ Na definição já clássica de Krasner, regimes internacionais são definidos como “*principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area.*” (1983, p. 1).

poder entre os estados.²¹ Em suma, enquanto uma teoria argumenta que o poder das instituições emana do hegemônico, a outra enfoca na relativa autonomia das instituições e sugere que sua relevância aumenta na medida em que a hegemonia declina.

Para situar a unipolaridade norte-americana do pós-Guerra Fria, Ikenberry (2001) oferece uma síntese interessante dessas visões. Ao argumentar que o estado hegemônico opta por uma estratégia de construir instituições multilaterais que representem seus interesses, o autor se aproxima da abordagem da estabilidade hegemônica. A diferença, entretanto, encontra-se no fato de essas instituições, com o tempo, restringirem a atuação do próprio hegemônico e começarem a representar interesses mais abrangentes (de outros estados). Segundo Ikenberry, esse “descolamento” das instituições de sua origem hegemônica resulta de uma estratégia intencional do hegemônico de construir e fazer expandir uma ordem liberal aberta e guiada por regras, características que facilitariam a aceitação e legitimação por outros estados. Esse processo de expansão da ordem se daria, portanto, pelo exercício de poder por meio de difusão de normas e de socialização, o que aproxima o argumento das abordagens construtivistas.²²

Para o autor, portanto, a unipolaridade dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria consiste em uma

“expansive and highly durable political order. It is not a transitional phase in international relations but is a political formation with its own character and logic. Nor is it a political formation that falls easily into a particular historical category - empire, superpower, and hegemonic order. American power is still at the core of this order, but

²¹ Não existe uma única teoria liberal que represente plenamente essas visões, mas especificamente sobre o papel dos regimes internacionais sob uma ótica liberal, ver Krasner (1983).

²² Para duas visões representativas das correntes construtivistas, ver Ruggie (1998) e Wendt (1999).

it is an order with “deep foundations” that is sustained by more than material power capabilities” (2006, p. 8).

Mesmo aceitando essa concepção da ordem internacional contemporânea como premissa, alguns questionamentos sobre a natureza e a evolução dessa ordem liberal permanecem válidos. Primeiro, se a ordem é aberta, como e por quem são definidas, a longo prazo, as regras que guiam a ordem? A socialização decorre da difusão de normas apenas do núcleo da ordem (os EUA) para fora ou é possível haver também um processo inverso, de fora para dentro?²³ Se as normas não são difundidas de forma homogênea, a expansão da ordem ocorre por meio de legitimação ou por imposição? Se o caráter aberto da ordem permite que ela assimile aspectos distintos dos previstos por seu núcleo original, o resultado final seria uma ordem liberal ampliada²⁴ ou uma ordem nova e “híbrida”?²⁵ Essas questões serão exploradas mais adiante.

A unipolaridade, no que se refere aos subsistemas econômicos e de segurança que compõem a ordem internacional, remete também à ideia de um sistema internacional hierarquizado, como concebido pelos modelos de centro-periferia. As perspectivas globalistas (Buzan e Waever, 2003, pp. 7-10), tanto em sua versão marxista como na liberal, pressupõem um centro relativamente coeso (um *global*

²³ Sobre a difusão de normas transnacionais, ver Finnemore e Sikkink (1998), Acharya (2004) e Risse-Kappen (1994).

²⁴ Um exemplo dessa ordem liberal ampliada está presente na noção de *embedded liberalism*, que, segundo Ruggie (1998, pp. 72-84), seria resultado da combinação de interesses dos EUA (multilateralismo) com os da Europa Ocidental (estado de bem-estar social).

²⁵ O termo ordem híbrida se refere a uma crítica a Ikenberry feita por Hurrell, que enxerga a ordem internacional atual menos como uma ordem liberal em expansão e mais como uma composição (“*collage*” foi o termo usado) de diferentes ordens ou concepções de regras. A tensão entre princípios solidaristas e pluralistas, presente na interação entre o núcleo da ordem liberal e grandes países emergentes, seria uma evidência desse processo mais complexo (debate entre os autores na Fundação Getúlio Vargas-RJ, em dezembro de 2009).

dominant core), desenvolvido e difusor de ideias, normas, tecnologias etc. e uma periferia (ou *Global South*, num termo mais atual)²⁶ em desenvolvimento, mais frágil e posicionada do lado receptor desse fluxo. Por essa lente, a globalização é entendida menos como um processo autônomo e mais como uma expressão de hegemonia do centro capitalista desenvolvido, ou estruturas hegemônicas de poder, nas palavras de Guimarães (1999, pp. 25-29), sobre a periferia. Ademais, apesar de enfatizarem mais a dimensão econômica do sistema, essas interpretações exploram também o conceito de securitização para analisar o impacto (positivo ou negativo, dependendo da versão) que o processo de globalização (liberalização comercial, intensificação dos fluxos financeiros, de fluxos de migração, terrorismo etc.) pode ter sobre questões de segurança. O “centro”, por esta ótica, pode ser entendido como sinônimo de comunidade capitalista de segurança (Buzan, 1991).²⁷ De um modo geral, essa abordagem, tanto pela ótica econômica quanto pela ótica da segurança, sustenta que o fim da rivalidade bipolar e a emergência de um mundo unipolar reduziu o espaço de atuação e a possibilidade de barganha ou mesmo de resistência dos países da periferia às normas e aos regimes transnacionais.

Por fim, apesar do argumento de que o declínio da rivalidade bipolar tenha reduzido os incentivos para a superpotência interferir no resto do mundo, é possível encontrar pontos de contato entre a noção de unipolaridade e as perspectivas que enfocam na dimensão regional. Em primeiro lugar, cabe lembrar que o surgimento ou a revalorização de ordens regionais no pós-Guerra Fria não implicou necessariamente

²⁶ De acordo com Tickner (2003, p. 296), o conceito de *Global South* é derivado de uma perspectiva sistêmica predominantemente econômica e compreende a posição dos países não hegemônicos (*non-core states*) no sistema capitalista. Ver também Braveboy-Wagner (2009, pp. 1-3).

²⁷ Buzan (1991) se refere especificamente à coalizão de países que invadiram o Iraque em 1990, mas é possível utilizar o termo para se referir ao arcabouço político-jurídico que estabelece laços estratégicos entre as potências capitalistas, como os EUA, os países da União Europeia e o Japão, em organismos como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e ou tratados bilaterais de defesa.

a emergência de novos polos de poder mundial (Ikenberry, Mastanduno e Wohlforth, 2009).²⁸ Ademais, se por um lado os complexos regionais de segurança podem ser vistos como um espaço relativamente autônomo (ou livre de interferência de potências externas e da superpotência) para as potências regionais no pós-Guerra Fria (Buzan e Waever, 2003, pp. 10-11), por outro lado ainda é possível interpretar aspectos do regionalismo como uma resposta desses países a pressões advindas do centro do sistema capitalista internacional, como uma tentativa de “domar” o processo de globalização (Hurrell, 2007, p. 244). Mesmo nas questões referentes à segurança, é razoável afirmar que as ordens regionais sofrem a influência, em diferentes graus, da contínua presença militar norte-americana em diversos países.²⁹

A concepção do mundo pós-Guerra Fria como essencialmente unipolar, portanto, quando situada em um contexto social mais amplo, não é incompatível com as abordagens que focam nos aspectos ideológicos e institucionais – ou hegemônicos – da ordem internacional, com os modelos hierarquizados de centro-periferia e tampouco com as perspectivas regionalistas. A polaridade não é “*a fixed determinant, as it is close to being within neorealism, but a factor whose impact plays through the social structure of the international system*” (Buzan, 2004, p. 78). Portanto, se cada abordagem fornece uma explicação parcial do sistema internacional, a noção da primazia norte-americana, entendida aqui de forma mais abrangente e que interage com todos os outros aspectos do sistema, por sua vez, fornece um quadro mais

²⁸ Para contextualizar a emergência de estudos regionalistas, Wohlforth afirma, em outro texto, que “*the fact that some important states have more room to maneuver now than they did under bipolarity does not mean that unipolarity is already giving way to some new form of multipolarity*” (1999, p. 36).

²⁹ Apenas para citar alguns exemplos, Brzezinski (2007, pp. 4-5) lista as operações e presença de militares dos EUA, desde 1989, no Caribe (Haiti) e América Central (Panamá), na América do Sul (Colômbia), na Ásia (Afeganistão, Paquistão, Japão e Tailândia) e na África (Egito, Sudão, Somália e Libéria).

completo das principais dinâmicas que demarcaram a dimensão internacional durante a primeira década após o fim da Guerra Fria.

A expansão da ordem liberal e seus limites

A expansão da ordem liberal nos anos 90 não foi um desdobramento apenas da derrocada da União Soviética e da consequente adesão acelerada dos países do extinto bloco comunista às normas liberais vigentes no mundo capitalista. A universalização do modelo ocidental de política (democracia) e de economia (economia de mercado) e o fortalecimento das instituições internacionais multilaterais foram fruto também de uma estratégia deliberada posta em prática pelos Estados Unidos (Ikenberry, 2001 e 2006). Essa estratégia era caracterizada por um estilo de liderança que combinava aspectos de hegemonia liberal e de parceria que permitiu que os EUA “não somente construíssem, como sustentassem com o apoio dos seus aliados, a ordem internacional democrática, capitalista e institucionalizada e de caráter cooperativo” (Pecequillo, 2003, p. 242). Apesar de algumas nuances, essa estratégia hegemônica norte-americana foi predominante durante os anos 90.³⁰

Ao proporcionar uma oportunidade para a expansão de uma ordem liberal construída em larga medida pelos Estados Unidos durante a segunda metade do século XX, o fim da Guerra Fria reforçou também a percepção de que uma sociedade internacional, escorada no compartilhamento de um arcabouço de normas, se difundia mundo afora.³¹ A imagem de uma ordem internacional composta por círculos

³⁰ Para um estudo detalhado sobre a política externa norte-americana no pós-Guerra Fria, ver Pecequillo (2003, pp. 241-390).

³¹ A ideia de sociedade internacional utilizada aqui é a mesma desenvolvida pela corrente conhecida como *English School* para designar um grupo de estados que não apenas formam um sistema

concêntricos de comprometimentos normativos diferenciados é valiosa. Sem a sofisticação e os detalhes do argumento desenvolvido por Buzan (1993, pp. 345-349) – que distingue sete diferentes círculos normativos possíveis –, interessa aqui uma imagem mais simples, representada por um círculo central, no entorno mais imediato do polo – os EUA -, mais coeso e constituído de países altamente comprometidos com as normas liberais vigentes, e por um círculo exterior, povoado por países que apresentam uma combinação de comprometimentos normativos mais frouxos e seletivos.³² O círculo central, que durante a Guerra Fria era composto por EUA, Europa ocidental e Japão, ganhou novos integrantes na década de 90, principalmente os países do extinto bloco comunista e alguns países do Terceiro Mundo que implementaram entusiasmadamente reformas políticas e econômicas liberalizantes.

Para muitos países situados no círculo exterior, ou no limiar da ordem liberal, portanto, o fim da Guerra Fria significou o início de um processo de adesão a essa ordem por meio da assimilação das normas internacionais de cunho liberal, como o liberalismo econômico, a democracia representativa, o respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente e a preocupação com a proliferação nuclear. Muitos foram os acontecimentos que inspiraram essa leitura dos anos 90: a conclusão da Rodada Uruguai e a criação da Organização Mundial do Comércio, a “década das conferências” das Nações Unidas e a consolidação e ampliação de muitos regimes internacionais, a “onda” de liberalização política e econômica em algumas regiões, a retomada e intensificação de processos de integração regional em vários continentes e

internacional, mas que compartilham normas e instituições comuns para conduzir suas relações, além de reconhecerem o interesse em comum para manter esses arranjos. Ver Bull (1977).

³² É possível conceber, e é essa linha do raciocínio de Buzan, um número quase infinito de círculos, dependendo do grau de comprometimento normativo de cada país. Mas como o foco desta tese é um grupo específico de países que se relacionam de forma ambivalente com as normas liberais - as potências emergentes -, enfatizarei apenas a noção do círculo exterior como uma espécie de limiar à ordem global liberal.

a disseminação dos preceitos do chamado “Consenso de Washington”³³, entre outros.³⁴

A principal lógica por trás desse processo de adesão, segundo Ikenberry e Kupchan (em Ikenberry e Kupchan, 2006), é a da socialização, isto é, da projeção, pelo hegemônico, de um conjunto de normas transnacionais que são devidamente assimiladas pela elite dos estados considerados secundários (ou não-hegemônicos). Segundo os autores, existem três hipóteses sobre as condições nas quais ocorre a socialização e como esse processo funciona como um instrumento eficiente de poder do hegemônico. Primeira, depois de guerras e crises políticas, tanto internas quanto externas; segunda, resultante da receptividade das elites em países secundários às normas articuladas pelo hegemônico; terceira, quando a socialização vem acompanhada do exercício de poder coercitivo.³⁵ Os mecanismos por meio dos quais podem ocorrer a socialização seriam, portanto, a persuasão normativa, os incentivos externos e a reconstrução política interna (em casos de estados falidos, como Iraque e Afeganistão, por exemplo). O resultado dessa socialização seria um controle hegemônico que

“emerges when foreign elites buy into the hegemon’s vision of international order and accept it as their own – that is, when they internalize the norms and value

³³ Consenso de Washington foi um termo cunhado pelo economista norte-americano John Williamson, em 1989, para designar um conjunto de políticas econômicas que deveriam ser implementadas pelos países em desenvolvimento. Entre as principais recomendações encontravam-se políticas de liberalização comercial, privatização de empresas estatais, atração de investimentos estrangeiros, desregulamentação, proteção à propriedade intelectual e responsabilidade fiscal, entre outras.

³⁴ É possível mencionar também a atuação da comunidade internacional, por meio do Conselho de Segurança das Nações Unidas, na questão da primeira Guerra do Golfo (1990-91). O consenso naquela organização inspirou, poucos meses depois, a ideia de emergência de uma “Nova Ordem Mundial”, nas palavras do presidente George Bush (discurso proferido ao Congresso norte-americano em março de 1991).

³⁵ Para Hurrell (2009b), enquanto a segunda hipótese se aproxima do que o autor entende por liberalismo defensivo, isto é, aquele que se expande pelo exemplo, as outras duas hipóteses se assemelham à noção de liberalismo ofensivo, aquele que é imposto (intervenções humanitárias e mudanças de regime, por exemplo).

orientations espoused by the hegemon and accept its normative claims about the nature of the international system” (2006, p. 53).

Ao analisar a dinâmica da expansão da ordem liberal no pós-Guerra Fria, fica evidente que Ikenberry atribui maior importância à hipótese da receptividade das elites dos estados secundários às normas do hegemônico e ao mecanismo de persuasão. Para o autor, o que haveria de distinto na primazia norte-americana no pós-Guerra Fria, em contraste com outros exemplos históricos de primazia internacional, é a natureza aberta da ordem criada pelos Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial. O autor recorre à ideia de “hegemonia penetrável” para descrever uma ordem mais aberta, representativa, legítima e passível de ser influenciada por estados não hegemônicos.³⁶ Nesse sentido, a estabilidade da ordem hegemônica, ou o que Ikenberry se refere como controle hegemônico, dependeria de uma combinação de uma estratégia deliberadamente institucional e multilateral por parte dos EUA e da aceitação ou legitimação dessa estratégia por parte dos outros países.³⁷ Quando projetada na imagem elaborada por Buzan (1993) de círculos concêntricos de comprometimentos normativos, portanto, a lógica da estabilidade hegemônica de Ikenberry sugere uma expansão inexorável do círculo central, isto é, da ordem liberal norte-americana, que representaria uma versão pós-Guerra Fria de sociedade internacional, e a absorção de boa parte dos círculos limiares a essa ordem.³⁸ Esse raciocínio, aliás, inspirou boa parte dos estudos sobre a modernização da política

³⁶ Para o autor, os dois principais fatores por trás de uma ordem mais penetrável são a estrutura da democracia norte-americana, suscetível a grupos de pressão variados, e a intensificação das relações transnacionais.

³⁷ Como afirma Pecequillo, a estratégia norte-americana era caracterizada por um estilo de liderança que combinava aspectos de hegemonia liberal e de parceria que permitiu que os EUA “não somente construíssem, *como sustentassem com o apoio dos seus aliados*, a ordem internacional democrática, capitalista e institucionalizada *de caráter cooperativo*” (2003, p. 242, grifos meus).

³⁸ Esse processo não alcançaria necessariamente os estados considerados párias, como Coreia do Norte, situados em um extremo além da noção de limiar utilizada neste trabalho.

externa brasileira – e de outras potências emergentes – que privilegiou o enfoque de ruptura paradigmática – do nacional-desenvolvimentismo para o liberalismo – para abordar as escolhas internacionais feitas por esses países desde o fim da Guerra Fria.

Uma visão que contesta esse argumento da expansão inexorável e ressalta o caráter menos consistente da estabilidade hegemônica norte-americana é oferecida por Hurrell (2007), que não apenas questiona a consistência do processo de socialização das elites de outros estados, mas critica a ideia de que esse processo por si só seria suficiente para garantir estabilidade. Para o autor, a estabilidade hegemônica dos EUA

"rests on a delicate balance between coercion and consensus, a balance between the exercise of the direct and indirect power by the hegemon on the one hand and the provision of a degree of autonomy of action and a degree of respect for the interests of weaker states on the other" (p. 270).

Contrastado com o argumento de Ikenberry, o raciocínio de Hurrell apresenta uma dinâmica mais complexa da interação entre o estado hegemônico e os outros estados. Para Hurrell, a socialização existe, mas não é o único mecanismo hegemônico em operação. O fato de a interação entre o hegemônico e os outros países consistir em um equilíbrio delicado entre consenso e coerção indica a possibilidade de nem sempre haver receptividade por parte das elites desses países. É possível concluir desse raciocínio que Hurrell atribui uma importância maior às especificidades do comportamento internacional desses estados mais fracos³⁹, principalmente no que se refere a como esses graus de “autonomia de ação” e de “respeito pelos interesses” são percebidos por esses países. Para Ikenberry, o processo de socialização, na medida em

³⁹ Utilizarei como equivalentes, nesta discussão, os termos estados mais fracos, subordinados, secundários e não hegemônicos. Na próxima seção, o foco recairá sobre um grupo de potências emergentes.

que os estados secundários assimilam as normas do hegemônico, seria suficiente para resolver a questão da autonomia de ação e o respeito pelos interesses desses países. Para Hurrell, a questão parece ficar condicionada a uma combinação de persuasão e coerção, o que daria margem a tensões, insatisfações ou até mesmo insubordinações nos estados secundários.

Quando o foco recai sobre a dimensão das percepções, os caminhos possíveis da interação entre o hegemônico e os estados mais fracos se tornam mais tortuosos. Afinal, mesmo no improvável cenário em que os EUA fossem capazes de enfatizar a persuasão e projetar uma política externa plenamente multilateralista e coerente e que visasse a manutenção do status quo da ordem internacional em expansão, nada garantiria que essa imagem seria refletida perfeitamente e lida de forma não ameaçadora em todas as regiões.⁴⁰ Não raro a retórica dos governos Bush (1989-1992) e Clinton (1993-2000) em defesa dos direitos humanos e da liberalização comercial era interpretada por outros estados como justificativas para intervenções militares e dominação econômica, respectivamente.⁴¹ Outro complicador que tornou essa dinâmica entre as ações do hegemônico e as percepções dos países secundários mais opaca é o fato de por mais receptiva que fosse a elite dos países secundários às normas articuladas pelo hegemônico, a adesão a essas normas era frequentemente acompanhada por uma retórica tradicional de poder, com a qual os governos

⁴⁰ Ademais, até mesmo a suposição de que, na unipolaridade, a superpotência prefere a manutenção do status quo pode ser contestada, como observam Jervis (2009) e Hurrell (seminário FGV, 2009). Na mesma linha, Ikenberry, Mastanduno e Hurrell (2009) afirmam que é possível um poder hegemônico ser revisionista.

⁴¹ Jervis observa que a política externa dos governos Bush e Clinton “*had the same basic idea: support the status quo and intervene only to prevent or reverse destabilizing shocks such as Iraq’s invasion of Kuwait or Serbia’s brutalities in Europe’s backyard*” (2006, p. 8).

justificavam suas escolhas em termos já conhecidos de manutenção de graus de autonomia de ação e de defesa do interesse nacional desses países.⁴²

De todo modo, o ponto a ser ressaltado por esse debate é que a expansão da ordem liberal norte-americana do pós-Guerra Fria de fato ocorreu nos anos noventa, mas de forma menos consistente ou harmoniosa do que fora sugerido por Ikenberry e outros. Recorrendo novamente ao modelo de círculos concêntricos, pode-se inferir que alguns estados transitaram mais facilmente em direção ao centro, assimilando plenamente e sem maiores dificuldades os aspectos da ordem liberal. O processo, contudo, não foi homogêneo para todos. Para alguns países situados no limiar, o processo foi mais lento e marcado por movimentações ambivalentes, um indício de que, para esses países, a legitimidade do multilateralismo liberal dos anos noventa

“had already been called into question by many states as that decade moved on. For many states and other groups, the rhetoric of liberal multilateralism covered the reality of its top-down, prescriptive, and often coercive character. The substantive outcomes appeared to be stacked in favor of the most powerful: collective security had become selective security; the agenda of human rights favored democracy and civil and political rights but neglected economic and social rights, and ignored calls for greater economic justice” (Hurrell, 2007, p. 283).

Para questionar a consistência do processo de legitimação da ordem hegemônica e, portanto, a própria expansão dessa ordem, bastaria aceitar a premissa de que a socialização de normas transnacionais (do centro para o limiar; ou do círculo central para os círculos mais distantes do centro, na imagem de Buzan) não ocorre

⁴² A noção da “autonomia pela participação”, cunhada para descrever a política exterior brasileira na década de 90, é representativa desse esforço interpretativo para justificar as opções externas feitas pelo governo.

perfeitamente e nem está imune a interferências. Dependendo das características intrínsecas de cada norma e como essas normas são percebidas pelas elites dos estados secundários, a difusão de normas pode variar em velocidade e em intensidade.⁴³

Para um grupo específico de estados secundários, as potências emergentes, as limitações da expansão da ordem liberal dos anos 90 abriram margens para a manifestação de um comportamento internacional com conotações de ambivalência em diversos planos. Parte dessa suposta ambivalência pode ser explicada pelas diferentes maneiras como a primazia norte-americana – e a ordem ao redor dela – foi percebida pelas lideranças desses estados. Este será o tema da próxima seção.

Mas antes de avançar é necessário justificar brevemente a ênfase nesse grupo de países. Apesar de reconhecer as diversas semelhanças entre o conceito *potência emergente* e conceitos como *potência regional*, *secundária*, *país médio*, *intermediário* etc., uma breve explicação sobre a opção pelo primeiro elucida alguns pontos. A opção pelo termo *emergente* busca, primeiramente, evitar uma controvérsia já observada por Buzan (2004, pp. 46-57) sobre a dificuldade de se classificar países antes, durante e depois da Guerra Fria, em superpotências, grandes potências e grandes potências regionais.⁴⁴ Nolte (2007), ao notar uma carência de instrumentos analíticos para identificar e comparar potências regionais, também relata a falta de

⁴³ Para três visões distintas sobre a dinâmica da difusão de normas e seus impactos sobre mudanças institucionais, ver Risse-Kappen (1994), Finnemore e Sikkink (1998) e Acharya (2004). Este último discute a possibilidade de localização (ou adaptação) de normas transnacionais.

⁴⁴ Para exemplificar: Índia e China, por serem estados nucleares, poderiam ser posicionados num patamar acima de países como México, Brasil e África do Sul. A China, por sua vez, é membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que, sob muitas óticas, já lhe garante um status de grande potência (Buzan, 2004). Já de acordo com a abordagem de complexos regionais de segurança, o México, apesar de uma atuação diplomática ativa na América Latina, se situa no complexo regional norte-americano, onde existiria apenas uma superpotência e nenhuma potência regional (Buzan e Waever, 2003, pp. 268-301). Pastor (1999, p. 25), no entanto, classifica o México como potência regional.

consenso sobre quais critérios devem ser levados em consideração para classificar potências regionais. Outra razão pela escolha reside no fato de o conceito de potência intermediária ou média ainda ser carregado de significados que nem sempre correspondem ao período ou ao comportamento dos países aqui estudados.⁴⁵

Ao proceder com o termo potência emergente, portanto, esta tese concentrará nas “congruências familiares” que, justamente por serem um pouco mais abstratas, facilitarão algumas comparações e referências.⁴⁶ Destradi (2008), por exemplo, apesar de preferir o termo potência regional, encontra justificativa para o aumento de interesse nos estudos sobre o papel e comportamento desses países na noção pouco precisa de “*increasing international ‘weight’*.”⁴⁷ Hurrell (2009, pp. 10-13), por sua vez, ao justificar o tratamento de Brasil, Rússia, Índia e China (os BRICs) em uma mesma categoria de análise, sugere três atributos que podem ser entendidos como um “maior peso internacional” das potências emergentes. Primeiro, possuir recursos de poder militar, político ou econômico suficientes para influenciar a gestão da ordem internacional, seja pela via regional, seja pela via global. Segundo, compartilhar, em diferentes graus, uma crença em um direito a um papel mais influente em assuntos globais. Terceiro, interagir entre si em coalizões que visam, muitas vezes, desafiar os países desenvolvidos ou, ao menos, demonstrar a emergência de novos polos de poder mundial. Em outras palavras, o que esse “maior peso internacional” parece sugerir é a capacidade de esse grupo de países perseguir uma conduta internacional com maiores

⁴⁵ Para Cooper, Higgott e Nossal (1993, p. 19), por exemplo, a noção de país médio implica necessariamente uma diplomacia que valoriza as instituições multilaterais e a busca por consensos. Durante a Guerra Fria, o termo muitas vezes se referia a países que buscavam intermediar as diferenças no conflito Leste-Oeste. Com o fim da Guerra Fria, a clivagem Norte-Sul se tornou mais evidente, mas ainda assim o termo “médio” ou “intermediário” continua a enfatizar o papel desses países nos principais regimes internacionais (Sennes, 2001, pp. 2-3).

⁴⁶ Sobre congruências familiares, adaptação de conceitos e categorias para análises comparadas, ver Sartori (1970) e Collier e Adcock (1999).

⁴⁷ Destradi (2008, p. 5).

“graus de autonomia de ação” do que aqueles à disposição de outros estados secundários.

Neste ponto, uma atualização conceitual se faz necessária. Afinal, o fim da Guerra Fria alterou profundamente a concepção que as potências emergentes têm de autonomia. Para Russell e Tokatlian (2003, pp. 1-3), o conceito pode ser entendido como princípio, condição ou interesse. De uma maneira geral, é possível atribuir as variações do significado a diferentes abordagens teóricas sobre o conceito. Para autores como Waltz (1979), Krasner (1999) e Gilpin (2000), por exemplo, o conceito é frequentemente associado a sua dimensão jurídica, ao remeter à noção de capacidades domésticas de um estado, isto é, à territorialidade e à exclusão de atores externos. Em outras palavras, autonomia seria sinônimo do princípio de soberania wesfaliana.

Para se estudar o comportamento internacional das potências emergentes no pós-Guerra Fria, essa concepção do termo, contudo, não é útil. Para Tickner (2003) e Ayoob (2002), por exemplo, autonomia é um conceito fundamentalmente político para esses países.⁴⁸ Em vez de territorialidade ou capacidades internas, autonomia é entendida como liberdade de ação externa e interna.⁴⁹ Jaguaribe (1997), seguindo o mesmo raciocínio, refere-se à autonomia dos países periféricos como permissividade internacional. Em outros termos, autonomia como o contraponto ao poder do hegemônico. Ou seja, se o poder serve ao hegemônico para projetar sua influência, autonomia serve para os países periféricos reduzir essa influência.

⁴⁸ Tanto Tickner como Ayoob dão preferência ao termo Terceiro Mundo, que, de todo modo, é compatível com as noções de países não dominantes ou periféricos, potências não ocidentais, *Global South*, entre outros.

⁴⁹ Russell e Tokatlian (2003) e Tickner (2003).

Mas se durante a Guerra Fria prevalecia essa noção de autonomia como oposição ou antagonismo, o fim do conflito bipolar criou um novo contexto para a ação “autônoma” das potências emergentes. A concepção de autonomia relacional, como exposta por Russell e Tokatlian (2003), pressupõe uma postura mais receptiva desses países em relação não só às suas regiões e aos regimes internacionais, mas também à própria relação com o poder hegemônico, os EUA.⁵⁰ Maior receptividade, entretanto, não implica necessariamente adesão completa. Os conceitos de autonomia relacional e de autonomia antagônica não constituem uma dicotomia excludente. Isto é o que sugere o exame superficial da literatura sobre o comportamento internacional de algumas potências emergentes nos anos 90. A coexistência – nem sempre tranquila – dessas duas concepções de autonomia, além de poder se manifestar de forma variada em cada dimensão da política externa, revelam diferentes motivações que informaram as opções externas desses países, ajudando assim a explicar as diferentes maneiras que as lideranças desses países interpretavam o mundo.

Ambivalência das potências emergentes como adaptação com ressalvas

As diferentes interpretações sobre a natureza e as consequências da unipolaridade norte-americana no pós-Guerra Fria se devem, em parte, à carência de esforços das Relações Internacionais contemporâneas para desenvolver uma taxonomia precisa do termo hegemonia (Destradi, 2008, p. 15), que não apenas é frequentemente confundido com noções de império ou de liderança, mas que em si apresenta diferentes subtipos (ver tabela 1, abaixo).

⁵⁰ Em relação à política externa brasileira dos anos 90, é possível identificar a ideia de autonomia relacional no cerne dos conceitos de autonomia pela participação (Fonseca Jr., 1998) e autonomia pela integração (Lampraia, 1999). Sobre a “reincorporação” do termo autonomia pela política externa brasileira nos anos 90, ver Mello (2000, capítulo 4).

Tabela 1: Principais características de Império, Hegemonia e Liderança

	Império	Hegemonia			Liderança	
		Intensa (hard)	Intermediária	Branda (soft)	Iniciada pelo líder	Iniciada pelos seguidores
Breve definição	Sistema de dominação baseado no uso ou ameaça de intervenção militar	Estabelecimento de uma ordem para a realização dos objetivos do hegemônico por meio de coerção, mas sem recurso ao poderio militar	Estabelecimento de uma ordem para a realização dos objetivos do hegemônico por meio da provisão de benefícios materiais	Estabelecimento de uma ordem para a realização dos objetivos do hegemônico por meio da socialização e persuasão normativa	Busca de objetivos comuns por meio de um processo de socialização iniciado pelo líder	Busca de objetivos comuns já existentes por meio da delegação de funções dirigentes ou administrativas ao líder
Fins	Egoístas	Egoístas	Egoístas	Egoístas	Comuns	Comuns
Meios	Intervenção militar, ameaça de intervenção	Sanções, ameaças, pressão política	Benefícios e incentivos materiais; apoio militar e econômico	Persuasão normativa, socialização	Persuasão normativa, processo de socialização	Aceitação de funções dirigentes ou administrativas
Legitimação	Não há	Pseudo-legitimação	Legitimação parcial	Legitimação	Legitimação	Legitimação
Estratégias dos estados subordinados	Resistência ou subordinação	Aceitação baseada no cálculo racional sobre os custos da não aceitação	Aceitação baseada no cálculo racional de custo-benefício	Aceitação com base na redefinição de normas e valores	Disposição para seguir	Iniciativa de liderar como reação à ameaça/ crise ou por ausência de coordenação

Fonte: Destradi (2008, p. 23).

O quadro elaborado por Destradi é útil por duas razões. Em primeiro lugar, permite que o debate sobre a expansão da ordem liberal norte-americana seja situado em uma estrutura conceitual mais adequada e necessária. Enquanto Ikenberry identifica na primazia norte-americana do pós-Guerra Fria características presentes na hegemonia branda (persuasão normativa, socialização e legitimação) e na liderança iniciada pelo líder (assimilação dos interesses dos estados mais fracos, o que sugere a emergência de interesses comuns), Hurrell atenta para os aspectos mais coercitivos da primazia dos EUA, o que situa sua visão da ordem pós-Guerra Fria mais próxima dos subtipos intermediário ou intenso de hegemonia ou até mesmo do tipo império.⁵¹ Em segundo lugar, ao desagregar as principais características dos três tipos distintos de

⁵¹ Mesmo reconhecendo que o exercício de poder hegemônico tem demandado mais persuasão (recurso a instituições e regimes internacionais) por parte dos EUA depois do fim da Guerra Fria, Hurrell alerta para a possibilidade de essa estratégia gerar tensões e criar dificuldades para ser legitimada, principalmente por algumas potências emergentes.

primazia, fica estabelecida a premissa de que essas primazias são pontos em um *continuum* cujas linhas que dividem um tipo e outro são tênues, principalmente dentro dos subtipos de hegemonia. Em outros termos, como afirma Destradi (pp. 23-24), os conceitos de império, hegemonia e liderança são tipos ideais que, no mundo real, podem se manifestar simultaneamente como estratégias de política externa dos estados dominantes.⁵²

Ao estabelecer uma correlação entre os diferentes tipos de primazia norte-americana e as estratégias internacionais de estados não hegemônicos, o quadro conceitual desenvolvido configura um bom ponto de partida para se analisar a dimensão das percepções, isto é, como os tipos distintos de primazia podem ser concebidos de diferentes formas por esses estados. Segundo o esquema acima, políticas externas mais adesistas ou conformistas dos estados não hegemônicos tendem a resultar de percepções de uma liderança benevolente ou que atenda a interesses comuns. No mundo real da década de 90, essa situação era representada pelas leituras que enfatizavam a emergência de uma nova ordem mundial, escorada por regimes e instituições internacionais e reforçada por uma política externa deliberadamente multilateralista por parte dos Estados Unidos ou até mesmo tendente à multipolaridade (hegemonia branda ou liderança). Por outro lado, na medida em que a primazia era interpretada como império ou que atendia a interesses egoístas do hegemônico (império ou hegemonia intensa ou intermediária), maiores os incentivos para o surgimento de atitudes mais revisionistas ou ao menos uma retórica de insatisfação.⁵³ Esse era o caso quando a política externa dos EUA evidenciava traços

⁵² O foco aqui é na primazia norte-americana, mas a autora acredita que uma combinação dessas mesmas estratégias pode ser implementada pelas potências regionais em suas respectivas regiões.

⁵³ Estratégias de confrontação pura estariam limitadas a estados párias ou a situações extremas (ex.: guerra contra o hegemônico).

mais unilateralistas, o que fazia ressaltar nas leituras sobre a primazia norte-americana os aspectos mais arbitrários da nova ordem mundial do pós-Guerra Fria.⁵⁴

Para analisar a adaptação de potências emergentes à primazia norte-americana do pós-Guerra Fria, contudo, o esquema de Destradi apresenta algumas limitações. A primeira limitação decorre da possibilidade de que os interesses egoístas do hegemônico sejam compatíveis com interesses particulares de alguns países secundários. Isto é, é possível haver uma combinação de uma primazia de fins egoístas (do hegemônico) com uma postura de aceitação por outro estado e que não seja necessariamente resultante da socialização de normas e tampouco da coerção, mas da percepção pragmática de que esses fins egoístas podem ser compatíveis com interesses do estado em questão.⁵⁵

A segunda limitação diz respeito às opções binárias de estratégia aos alcances dos estados secundários. Para as potências emergentes em particular, a relação com a ordem hegemônica norte-americana não se limitaria aos extremos da aceitação ou da resistência, isto é, de participar ou não dessa ordem. Entre esses extremos haveria um leque de estratégias intermediárias, representadas pela ideia de que existem “graus de autonomia de ação” (Hurrell, 2007, p. 270), ou ainda, de acordo com Buzan, de que “*within yes, a spectrum of both levels of development and degree of participation is possible*” (1993, p. 345). Dessa limitação resulta o desafio de se elaborar conceitos mais sofisticados para examinar o comportamento internacional das potências emergentes. Afinal, apesar de constituírem categorias centrais para a compreensão das

⁵⁴ É comum atribuir aos ataques terroristas de setembro de 2001, marco final desta pesquisa, o início de um período da política externa dos EUA caracterizado pelo unilateralismo. Sobre a Doutrina Bush e a Guerra ao Terror, ver Pecequillo (2003, pp. 359-426).

⁵⁵ Um exemplo é a postura favorável da Rússia e da China em relação à política antiterror do governo George W. Bush. Esses países buscavam legitimar suas próprias “políticas antiterror” nas suas esferas de influência.

políticas externas de potências emergentes em face do poderio norte-americano, as noções tradicionais de "*balancing and bandwagoning are crude*" (Hurrell, 2007, p. 281).⁵⁶

As correntes tradicionais das Relações Internacionais, por privilegiarem o estudo do jogo entre as grandes potências, tendem a examinar a reação destas à emergência de novas potências.⁵⁷ Ainda assim, é possível ir além do argumento central de que atores estatais alternam suas opções entre o balanceamento (*balancing*) contra potências ameaçadoras e a carona (*bandwagon*) com estados mais poderosos. Segundo Schweller (1999), as possibilidades de resposta à emergência de potências se desdobram em cinco: guerra preventiva; balanceamento (*balancing*) ou contenção, por meio de ameaça e de uma política de alianças; carona (*bandwagoning*), ou aderir à aliança mais forte; vinculação (*binding*), isto é, restringir a atuação do mais forte por meio de comprometimentos bilaterais ou multilaterais; engajamento, isto é, ceder a pressões (*appeasement*) ou utilizar-se de um método não coercitivo para beneficiar a potência emergente; e procuração (*buckpassing*) ou distanciamento, isto é, delegar ou aproveitar o balanceamento que já esteja sendo exercido por outro estado.

Na mesma linha de raciocínio situa-se o argumento de Ian (2003), com a diferença de que a análise deste autor não se limita às respostas à ascensão de potências, mas contempla de forma mais abrangente as estratégias internacionais dos estados em um contexto de unipolaridade norte-americana, o que aponta para uma terceira limitação do esquema de Destradi: o fato de um país poder seguir estratégias

⁵⁶ As limitações da opção binária (aceitar-resistir) não são exclusivas às potências emergentes, mas, por razões que serão discutidas adiante, essas limitações ficam mais evidentes no caso desse grupo de países.

⁵⁷ Sobre *balancing* e *bandwagoning*, ver Waltz (1979) e Walt (1987). Para visões críticas sobre o foco teórico das Relações Internacionais nas grandes potências, ver Tickner (2003), Ayoob (2002) e Russell e Tokatlian (2003), entre outros.

distintas simultaneamente em diferentes frentes, como a relação com os EUA, com a região e com os principais regimes e instituições internacionais. Por exemplo, é possível combinar uma postura de maior receptividade em uma das dimensões, como a relação bilateral com o hegemônico, com um comportamento compensatório de maior resistência na região ou perante os regimes internacionais.

Para Ian, há quatro tipos possíveis de comportamento entre os extremos do *balancing* e do *bandwagoning*. *Buffering*, ou estratégia de reduzir a influência do estado mais poderoso por meio de criação de esferas de influência na região; *bonding*, ou busca de autonomia por meio da especialização em uma função; *binding*, ou a estratégia de criação de vínculos institucionais entre estados fracos e estados fortes, como forma de restringir a influência do mais forte; *beleaguering*, ou tentativa de reduzir a influência e a autoridade do mais poderoso por meio de chantagens ou ameaças.⁵⁸ A opção por cada uma dessas estratégias, ou uma combinação delas, seria determinada por duas condições: a assimetria de poder entre o estado em foco e os EUA e o grau de inclusão do estado no sistema global.⁵⁹

Além de apontarem para possíveis deformações da linha de transmissão entre cada tipo de primazia e o comportamento internacional correspondente, essas limitações sugerem maiores probabilidades de uma potência emergente apresentar um comportamento multifacetado diante da primazia norte-americana, considerando simultaneamente diferentes dimensões da política externa desses países. O que é comumente rotulado como comportamento internacional ambivalente ou ambíguo,

⁵⁸ Para Ian existiria ainda um quinto tipo de comportamento, porém menos comum nos dias de hoje: *hiding*, ou evitar tensões por meio do isolamento.

⁵⁹ Quanto menor a assimetria de poder entre os EUA e o país em questão, medida em termos de tamanho da economia e de capacidades e gastos militares, mais provável que as estratégias sejam *beleaguering* ou *buffering* (mais assimetria: *bonding* ou *binding*); já quanto maior for o nível de integração no sistema global, medido principalmente em termos de participação em organismos internacionais e grau de abertura comercial, mais provável que as estratégias sejam *binding* ou *buffering* (menos integração: *bonding* ou *beleaguering*).

portanto, pode ser resultado de uma combinação de atitudes mais receptivas ou de maior resistência nas três dimensões aqui analisadas: a relação de cada um desses países com os EUA, com suas respectivas regiões e com os principais regimes e instituições internacionais.

Desta forma, para examinar o que se entende por ambivalência das potências emergentes, é necessário não apenas desagregar o conceito em cada uma dessas dimensões, mas explorar como as percepções que as lideranças desses estados tinham acerca do ordenamento internacional foram filtradas por uma combinação de fatores causais materiais, ideacionais e de política interna. Para cumprir essa tarefa, será feita adiante uma averiguação empírica de duas potências emergentes, a Índia e a África do Sul. A escolha desses dois países se justifica porque eles compartilham algumas semelhanças com o Brasil. Ambos são democracias, países em desenvolvimento, potências regionais inquestionáveis e aspirantes a um papel de maior relevo nas relações internacionais (candidatos a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU). Mas além dessas características em comum, a escolha interessa também porque uma leitura preliminar da bibliografia especializada apontou, nesses países, dilemas de política externa semelhantes aos enfrentados pelo Brasil nos anos 90.⁶⁰

Apesar de configurar uma evidente limitação a qualquer tipo de generalização, o fato de o processo de adaptação internacional de cada um desses países ter apresentado, para além de fatores sistêmicos semelhantes, uma dose razoável de

⁶⁰ Apesar de reconhecer que a inclusão de outros países certamente contribuiria para tornar o estudo mais sofisticado, esses critérios eliminaram da amostra outras potências emergentes consideradas previamente, como China (regime ditatorial e membro permanente do Conselho de Segurança), Rússia (regime autoritário e membro permanente do CSNU) e México (status de potência regional questionável, pois apesar de ser considerado uma potência latino-americana, está geograficamente situado na América do Norte).

motivações próprias ou uma combinação de fatores específicos não invalida o exercício. Pelo contrário. As especificidades de cada caso podem ajudar a contextualizar as comparações, reavaliar o peso dos fatores causais materiais, ideacionais e de política interna em operação ou mesmo a incentivar o raciocínio contrafactual sobre possíveis cenários alternativos.⁶¹

De todo modo, o objetivo aqui não é o de elucidar plenamente o caso indiano e o caso sul-africano e tampouco o de elaborar uma teoria geral sobre o comportamento internacional de potências emergentes no pós-Guerra Fria. O objetivo do exame empírico é o de iluminar algumas similitudes cruciais do processo de adaptação internacional desses dois países, extraíndo desses estudos proposições generalizáveis sobre como o processo de adaptação das potências emergentes se manifestou nas três dimensões escolhidas: a relação com os EUA, a política regional e a relação com os principais regimes e instituições internacionais. Essas proposições, por sua vez, conformarão uma base conceitual que servirá de parâmetro para analisar, nos capítulos seguintes, o caso brasileiro.

Desagregando a ambivalência das potências emergentes

A relação com os Estados Unidos

Índia: entre a parceria econômica e a contenção geoestratégica⁶²

⁶¹ Sobre o método contrafactual, ver Tetlock e Belkin (1996).

⁶² O estudo do caso indiano é baseado nos seguintes textos: Malik (1991), Jha (1994), Nayar (1999), Cohen e Ganguly (1999), Ollapally (2001), Pavri (2001), Thomas (2002), Mohan (2003 e 2006), Bava (2008), Narlikar (2009), Ollapally e Rajagopalan (2011), Dasgupta e Cohen (2011), Twining e Fontaine (2011)

Apesar do não-alinhamento formal durante a Guerra Fria, havia na política externa indiana daquele período tendências antiocidentais, anti-imperialistas e anticolonialistas, o que inspirava não apenas um discurso terceiro-mundista, mas também uma postura discretamente mais próxima do bloco soviético (Pavri, 2002).⁶³ Para Kissinger (2001), a aproximação entre os Estados Unidos e o Paquistão no final dos anos 70 e início dos 80 foi outro fator que contribuiu para empurrar a Índia para mais perto da órbita comunista. Com o fim da Guerra Fria, houve transformações significativas na relação da Índia com os EUA. De uma maneira geral, o distanciamento que prevalecera entre os dois países durante todo o conflito bipolar foi substituído por uma conjuntura mais favorável, facilitada em larga medida pela postura mais receptiva por parte dos indianos.

Três fatores ajudam a explicar a reinvenção da política externa indiana voltada para os EUA no pós-Guerra Fria. No campo da segurança, a quase simultaneidade do fim do conflito bipolar e do término da invasão soviética do Afeganistão (1989) alimentava a ideia de que haveria uma redução significativa da presença de potências estrangeiras na região, uma das principais preocupações da política externa da Índia. Nesse sentido, o pós-Guerra Fria, além de tornar a busca pela neutralidade do não alinhamento uma estratégia um tanto defasada num contexto de uma unipolaridade emergente, parecia também desatar os laços políticos entre os Estados Unidos e o Paquistão, um tradicional rival regional da Índia e uma das pontas de lança da política externa anticomunista norte-americana durante a Guerra Fria. Se esse processo por si só não era suficiente para desencadear uma aproximação, ao menos ajudava a reduzir as desconfianças indo-americanas.

⁶³ A Índia não apenas foi membro fundador do Movimento dos Não Alinhados, mas também mantinha com a União Soviética uma parceria estratégica desde os anos 70.

Do ponto de vista econômico, o colapso da União Soviética, por significar o desaparecimento de um parceiro estratégico importante, expôs as fragilidades do modelo de planejamento econômico seguido por Nova Délhi até então.⁶⁴ Segundo Mohan (2006), esse fato provocou duas transições estruturais na visão de mundo indiana. A primeira teria sido a transição de um consenso nacional em torno da construção de uma sociedade socialista para uma sociedade capitalista moderna. Nesse sentido, o fim da União Soviética foi visto como um sinal de mudança necessária para a Índia se adaptar ao mundo globalizado. A segunda mudança teria sido a transição da ênfase na política para uma ênfase na economia como base da política externa. Independentemente da intensidade dessas mudanças, emergia, nos círculos oficiais, a percepção de que seria preciso lidar de forma mais positiva com a primazia dos EUA para enfrentar os principais temas da agenda externa e econômica indiana após a queda do muro de Berlim. Afinal, além de importante interlocutor junto aos organismos financeiros multilaterais, os EUA se tornaram, nos anos 90, o principal parceiro econômico da Índia, com incremento dos fluxos comerciais e de investimentos (Thomas, 2002).⁶⁵

O terceiro fator por trás da mudança nas relações Índia-EUA foi no campo dos valores, que ganhou importância renovada após o abandono da retórica antiocidental e anti-imperialista que prevaleceu durante a Guerra Fria. A noção de uma “aliança natural” entre os dois países no pós-Guerra Fria era sustentada pela percepção, por parte dos indianos, de que tanto EUA como a Índia compartilhavam valores universais, como a democracia.⁶⁶ Como a maior democracia do mundo, a Índia não teve dificuldades em compatibilizar sua visão de mundo com alguns dos valores

⁶⁴ Índia e União Soviética haviam assinado acordo estratégico em 1971, renovado em 1991.

⁶⁵ Para enfrentar uma crise de balanço de pagamentos, a Índia obteve, em 1991, empréstimo do Fundo Monetário Internacional.

⁶⁶ Essa expectativa indiana elevou-se com a posse do presidente democrata Bill Clinton, em 1993.

ocidentais predominantes nos anos 90. Desta forma, a ideia era a de que o diálogo entre as “duas maiores democracias do mundo” facilitaria não apenas a cooperação bilateral, mas também a promoção conjunta de valores democráticos e de direitos humanos mundo afora.⁶⁷

Esses três fatores, ao combinar incentivos materiais e fatores ideacionais, motivavam leituras incipientes sobre uma possível reposição da Índia como interlocutor privilegiado dos EUA no subcontinente asiático. Essas interpretações eram reforçadas pela crença de que os novos laços econômicos entre os dois países influenciariam positivamente pontos problemáticos da agenda bilateral, como as questões de propriedade intelectual e os programas nuclear e de mísseis conduzidos pela Índia. O processo de construção de confiança mútua seria facilitado também pela mencionada convergência de valores. As credenciais democráticas da Índia, afinal, contrastavam com a natureza autoritária dos dois países rivais que eram percebidos como possíveis interlocutores dos EUA na região: o Paquistão e, até certo ponto, a China.⁶⁸

Mas houve limitações à aproximação com os EUA nos anos 90. Apesar de uma certa distensão, a questão regional continuava a inspirar cautela. Dois exemplos são reveladores. O primeiro foi o ceticismo que Nova Délhi havia demonstrado inicialmente à atuação dos EUA na primeira guerra do Golfo Pérsico (1990-1991), episódio que contribuiu para manter viva algumas desconfianças quanto à possibilidade de que questões regionais fossem contaminadas por problemas globais, implicando novamente a presença de potências estrangeiras no entorno imediato

⁶⁷ Essas declarações foram feitas em 1998 pelo primeiro ministro indiano Vajpayee (apud Twining e Fontaine, 2011).

⁶⁸ Foram dois os principais momentos de aproximação entre os EUA e o Paquistão: durante a invasão do Afeganistão pela União Soviética, em fim dos anos 70 até fins dos anos 80; e depois dos atentados terroristas de 2001.

indiano.⁶⁹ O segundo exemplo foi a questão da Cachemira, região disputada com o Paquistão. As operações militares da OTAN nos Balcãs, lideradas pelos EUA, fomentavam o receio de Nova Délhi quanto a um possível precedente em relação à atuação indiana na Cachemira.⁷⁰ De certo modo, esses exemplos ajudaram a resgatar, em Nova Délhi, antigos receios quanto aos efeitos hegemônicos da primazia dos EUA sobre os interesses estratégicos da Índia.

Outra limitação resultou do desacoplamento das agendas econômica e estratégica. Diferentemente do que acreditavam alguns líderes indianos, o bom relacionamento econômico com os EUA não reduziu as desconfianças norte-americanas no campo estratégico. Segundo Nayar (1999), diferentemente do que havia ocorrido com a China, os EUA mantiveram com a Índia, naquela década, uma distinção clara entre as arenas econômica e estratégica. É possível que esse relativo estranhamento tenha se devido a diferentes percepções que ambos os países tinham da relação bilateral naquele momento. Se para a Índia a dimensão econômica ganhava importância, para os EUA a relevância da economia indiana ainda era reduzida e a prioridade se mantinha no campo estratégico.⁷¹ Para Washington, a rivalidade

⁶⁹ Apesar da postura inicialmente crítica da Índia em relação tanto à invasão do Kuwait pelo Iraque como de todo o processo decisório da ONU que autorizou a intervenção militar de uma força multinacional, no fim de 1990, a Índia, já como membro não permanente do Conselho de Segurança daquela entidade (1991-1992), implementou todas as resoluções posteriores que previam sanções contra o Iraque.

⁷⁰ Durante a guerra da Bósnia-Herzegovina, entre os anos de 1994 e 1995, a OTAN conduziu campanha militar contra a República Sérvia. Em 1999, a OTAN bombardeou a Sérvia com o objetivo de impedir a campanha de “limpeza étnica” no Kosovo.

⁷¹ É interessante perceber essa diferença de interpretação. Enquanto autores norte-americanos, como Kissinger (2001), sustentam que a questão nuclear dominou boa parte da agenda bilateral dos anos 90, autores indianos (Thomas, 2002; Narlikar, 2009; Mohan, 2003 e 2006; Pavri, 2002; Nayar, 1999; entre outros) apontam para a importância crescente da dimensão econômica nas relações bilaterais.

crecente entre Índia e Paquistão, que resultou em uma sucessão de testes nucleares e a inclusão de fato dos dois países no clube atômico, justificava essa postura.⁷²

A combinação, por parte dos EUA, de uma parceria no plano econômico com contenção no plano geoestratégico reforçava a percepção indiana de que a relação entre os dois países se baseava fundamentalmente em um *trade-off*, em que a Índia teria de optar entre a opção pelo crescimento econômico com apoio dos EUA ou a condução de um ambicioso programa nuclear. Por mais que pudesse resolver alguns problemas econômicos do país, essa equação não atendia a principal preocupação da política externa indiana do momento. Ao desenvolver um artefato nuclear, a Índia buscava não apenas garantir sua segurança, mas também o reconhecimento das grandes potências e da comunidade internacional de que esse projeto era legítimo – e de que o regime de não proliferação era discriminatório. Com a resistência dos EUA em relação a esse tema, na prática a Índia se via negada não apenas um status de grande potência, mas fundamentalmente seu direito de se defender. Essa tensão, entretanto, começou a se dissipar a partir do final da década, com a visita presidencial de Bill Clinton a Nova Délhi em 2000.⁷³

África do Sul: um país chave em uma região marginal⁷⁴

A relação da África do Sul com os Estados Unidos durante a Guerra Fria foi predominantemente pautada pela questão do apartheid.⁷⁵ Com o objetivo de evitar o

⁷² Além das pressões sobre o programa nuclear e de mísseis, os EUA patrocinaram, em 1998, uma resolução no Conselho de Segurança das Nações Unidas condenando os testes nucleares de Índia e Paquistão. A resolução foi aprovada por unanimidade.

⁷³ A crescente importância da economia indiana para a economia norte-americana e o fracasso em evitar os testes nucleares anos antes talvez expliquem essa mudança sensível de postura dos EUA em relação à Índia no fim da década. Mudança mais significativa, entretanto, ocorreu apenas anos mais tarde, quando os dois países assinaram acordo estratégico bilateral (2005), que na prática configurou um reconhecimento dos EUA à condição de potência nuclear da Índia.

⁷⁴ O estudo do caso sul-africano é baseado nos seguintes textos: Mandela (1993), Landsberg e Masiza (1995), Henwood (1997), Evans (1999), Black (1999), Herbst (1999), Bond (2000), Kornegay (2000), Muller (1998), Landsberg (2000 e 2002), Liberman (2001), Schraeder (2002), Grundy (2002).

isolamento internacional e manter os movimentos oposicionistas domésticos sob controle, o regime racista sul-africano buscou inserir a questão racial no contexto do conflito ideológico Leste-Oeste. Os vínculos entre os movimentos antiapartheid e países do bloco comunista facilitaram essa estratégia de Pretória, de interpretar a luta contra esses grupos como elemento de uma política anticomunista.⁷⁶ Como resultado, apesar da retórica de condenação do regime de apartheid, o governo dos EUA, motivado por interesses estratégicos mais globais, mostrou-se relutante em impor sanções mais rígidas contra a África do Sul durante boa parte daquele período.⁷⁷ Para Pretória, portanto, a aproximação relativa com Washington era resultado de uma política deliberada de não isolamento internacional.⁷⁸

A quase simultaneidade do fim do apartheid e do fim da Guerra Fria desencadeou uma crise de identidade para a política externa da África do Sul no início dos anos 90, principalmente no que dizia respeito ao papel dos EUA.⁷⁹ Diante da necessidade de se buscar apoio e legitimidade internacionais para a consolidação do processo de transição democrática e das dificuldades econômicas após anos de sanções, coube a um governo de união liderado por um partido de orientação esquerdista, o Congresso Nacional Africano (ANC, em inglês), a reorientação da política externa sul-africana do pós-Guerra Fria.⁸⁰ Apesar da maior identidade

⁷⁵ O regime racista do apartheid existiu na África de 1948 até 1994.

⁷⁶ Durante boa parte da Guerra Fria, a União Soviética manteve uma política de assistência militar com o partido do Congresso Nacional Africano (ANC), principal força oposicionista do país.

⁷⁷ Uma mudança de postura ocorreu a partir do governo do presidente Carter (1977-1980), quando algumas sanções econômicas e de venda de armas começaram a ser implementadas de forma mais consistente. Ainda assim, houve relutância. Em 1986, por exemplo, o Congresso norte-americano derrubou o veto presidencial às sanções econômicas contra a África do Sul, o *United States Comprehensive Antiapartheid Act (CAAA)*, que proibia investimentos, empréstimos e algumas modalidades de intercâmbio comercial.

⁷⁸ Em 1974, a África do Sul foi suspensa das atividades da ONU e de suas agências.

⁷⁹ O fim do apartheid foi um processo negociado, cujo início foi marcado pelo discurso do presidente De Klerk (1989-1994) e pela soltura do líder Nelson Mandela, ambos em 1990, culminando com a eleição do próprio Mandela como presidente da nova África do Sul, em 1994.

⁸⁰ O partido comunista da África do Sul (SACP, em inglês) também fazia parte do governo de coalizão.

ideológica com o bloco comunista e do fato de ter sido praticamente ignorado pelo governo norte-americano durante os anos da Guerra Fria, o ANC buscou manter com os EUA uma postura receptiva à cooperação durante boa parte da década de 90.⁸¹

Essa receptividade se deveu, em larga medida, a fatores materiais, como a situação precária da economia da África do Sul no início da década. Ao eliminar a razão das sanções econômicas, o fim do apartheid constituiu o primeiro passo do projeto de revitalização da economia sul-africana. Durante o início dos anos 90, o comprometimento com a transição democrática permitiu que o tema do desenvolvimento econômico chegasse ao topo das prioridades da agenda diplomática de Pretória. Na relação com o governo norte-americano, essa questão ficou clara. Além de revogar as sanções e prometer apoio nos organismos financeiros multilaterais, os EUA sinalizavam com o incremento das relações econômicas bilaterais, desde ajuda financeira ao processo eleitoral a acordos de investimento, comércio e empréstimos. O entusiasmo demonstrado por líderes sul-africanos com a criação, em 1994, de uma comissão binacional EUA-África do Sul era um sinal claro da importância crescente dos EUA para o desenvolvimento econômico do país.

A relação entre os dois países foi balizada também por fatores ideacionais, como a ideia de país pivô ou país chave, presente no pensamento de muitos integrantes do *establishment* de política externa da África do Sul.⁸² Na Guerra Fria, o regime sul-africano percebia essa condição de país pivô por meio do argumento de

⁸¹ Mesmo sem contar com o apoio do governo dos EUA durante boa parte da Guerra Fria, o ANC gozava de apoio de movimentos da sociedade civil norte-americana e de forças políticas no Congresso daquele país.

⁸² O conceito de país pivô, como construído por Chase, Kennedy e Hill (1999; o artigo que deu origem ao livro é de 1996), tornou-se ponto de partida de muitos estudos de analistas sul-africanos na década de 90.

que um golpe comunista no país desencadearia uma onda comunista em toda região.⁸³ Pretória, nesse sentido, seria uma peça-chave da política anticomunista de Washington. Dissipado o conflito ideológico, a ideia de país pivô se deslocou para o papel da África do Sul como possível garantidor da ordem e da estabilidade regionais. Como principal economia do subcontinente e agora livre dos constrangimentos do regime do apartheid, a África do Sul era percebida pelas lideranças em Pretória como ponto focal de uma política de “renascimento africano”.⁸⁴

Diante dessa nova realidade, havia uma perspectiva de que a política de ajuda norte-americana ao continente passaria obrigatoriamente pela África do Sul. A questão regional, portanto, diferentemente do caso indiano, contribuía positivamente para a relação entre os EUA e a África do Sul. De forma resumida, se para a Índia a presença dos EUA em sua vizinhança era vista como ameaça, para a África do Sul essa presença era predominantemente percebida como necessária ou mesmo bem-vinda. Apesar da retórica otimista quanto ao seu novo protagonismo internacional, o governo de Pretória reconhecia as limitações orçamentárias ao ativismo regional sul-africano diante da magnitude dos problemas regionais como miséria, epidemias e conflitos.

De uma maneira geral, os imperativos de ordem moral (o fim do apartheid) e econômica (o desenvolvimento econômico) que dominaram a política externa sul-africana na primeira metade da década certamente contribuíram para que os EUA fossem vistos por uma lente mais favorável. Mas passada o que alguns autores denominaram de euforia inicial da política externa, algumas questões problemáticas

⁸³ A presença de forças comunistas cubanas em Angola reforçava a percepção da região como um tabuleiro estratégico da Guerra Fria.

⁸⁴ Renascimento Africano é o nome dado à política externa regionalista da África do Sul pós-apartheid. Esse tema será discutido mais adiante.

começaram a refletir negativamente sobre a imagem que Pretória fazia dos EUA.⁸⁵ O fato de o governo liderado pelo ANC ter demonstrado gratidão e até considerado uma aproximação com países que criticaram o apartheid, como Cuba, Líbia, Síria e Irã, criava atritos.⁸⁶ Em Washington, o receio era de que a África do Sul pudesse minar os interesses estratégicos norte-americanos e até ajudar esses países em seus respectivos programas nucleares.⁸⁷ Para Pretória, essas críticas e até mesmo algumas tentativas dos EUA de impedir certas negociações, como a venda de armas à Síria, em 1997, eram lidas com um possível prenúncio de constrangimentos oriundos do poder hegemônico dos EUA.

Essas divergências não chegaram a ameaçar a relação entre a África do Sul e os EUA na primeira década do pós-Guerra Fria, mas sugeriam apenas que o relacionamento era sustentado, do lado da África do Sul, pelos imperativos moral e econômico, isto é, pelos dois pilares centrais da política externa sul-africana do pós-apartheid: a conquista de credibilidade internacional e a revitalização da econômica do país. Até mesmo na questão regional, onde parecia predominar uma boa vontade de Pretória com a presença ou a ajuda norte-americana, o bom relacionamento entre os dois países era facilitado pela própria visão de muitas lideranças sul-africanas de que a região, o subcontinente africano, por ser marginal, era de relevância estratégica reduzida para os EUA naquele período. Apesar da retórica humanitária de sucessivos governos dos EUA, por exemplo, prevalecia para os sul-africanos a percepção de que

⁸⁵ Boa parte das análises sobre política externa sul-africana examinadas aqui converge na ideia de que houve uma melhora no relacionamento entre EUA e África do Sul. Algumas correntes interpretativas um pouco mais críticas, entretanto, afirmam que houve um excesso de otimismo ou entusiasmo nos primeiros anos do governo Mandela (1994-1999).

⁸⁶ Além de ter contado com o apoio desses países durante a Guerra Fria, o ANC, agora à frente do governo, inaugurou uma retórica crítica ao embargo contra Cuba, negociou venda de armamentos à Síria, intensificou as relações econômicas com o Irã e tentou promover a aproximação da Líbia com as potências ocidentais.

⁸⁷ Além de rica em urânio, a África do Sul tinha avançada tecnologia nuclear, pois foi o único país a desmantelar voluntariamente seu arsenal nuclear.

tanto a ajuda humanitária como os acordos financeiros patrocinados pelos EUA com a região eram pouco expressivos.

A política externa regional

Índia: da região como ameaça à esfera de influência limitada

Durante a Guerra Fria, a política externa regional da Índia foi pautada predominantemente pela desconfiança. A assimetria de tamanho e de poder em relação a boa parte dos países vizinhos e a rivalidade com o Paquistão fomentavam o receio quanto a possíveis alianças para conter Nova Délhi. A presença de potências estrangeiras na região, como a União Soviética no Afeganistão e os Estados Unidos no Paquistão, também reforçava a ideia de que o jogo de poder entre as grandes potências criava constrangimentos para a Índia em seu próprio entorno.⁸⁸ De certa forma, se por um lado a dinâmica da Guerra Fria incentivou a Índia a se aproximar de outros países do Terceiro Mundo e implementar uma estratégia global de busca de neutralidade (Movimento dos Não Alinhados), por outro essa mesma dinâmica parece ter afastado a Índia de sua própria região.

A postura indiana em relação a sua vizinhança imediata começou a se alterar em meados da década de 80. Depois de alguns anos de negociação, a Índia apoiou, em 1985, a criação da Associação para Cooperação Regional do Sul da Ásia (SAARC, em inglês).⁸⁹ A iniciativa atendia a dois objetivos principais da Índia. Do ponto de vista econômico, tratava-se de uma primeira iniciativa de uma economia planificada e

⁸⁸ A União Soviética invadiu o Afeganistão em 1979, o que motivou uma aproximação político-militar dos EUA em relação ao Paquistão durante boa parte da década de 80.

⁸⁹ São membros fundadores da SAARC Butão, Bangladesh, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka.

fechada para promover maior intercâmbio comercial com os países da região.⁹⁰ Do ponto de vista político, o foco era na busca de convergência de posições relacionadas à intervenção de potências estrangeiras na região, principalmente os Estados Unidos e, crescentemente, a China.⁹¹

Mas essa mudança resultou menos de um impulso regionalista renovado e muito mais de uma estratégia motivada pela necessidade de reduzir o isolamento e estabelecer um espaço mínimo de diálogo para construir confiança mútua e conter ameaças externas. O interesse em aprofundar as relações econômicas regionais, por exemplo, era limitado. Além do protecionismo derivado da baixa competitividade da economia indiana, os países vizinhos não representavam mercados de escala relevante para a Índia. As propostas que surgiam para intensificar a cooperação econômica, como a Área de Livre Comércio do Sul da Ásia (SAFTA, em inglês), em 1995, partiam mais dos países vizinhos, interessados no acesso facilitado ao mercado indiano, do que de Nova Délhi.

No âmbito político, as limitações do regionalismo indiano eram refletidas na relutância em institucionalizar demasiadamente qualquer organismo regional. O processo decisório da SAARC, por exemplo, era intergovernamental – e não supranacional – e baseado no consenso entre os membros, o que caracterizava o desejo da Índia de manter um certo controle nacional sobre as principais decisões do bloco. Os objetivos que guiavam a atuação da SAARC, como a defesa dos princípios de soberania e de não intervenção nos assuntos internos dos países, também apontavam para um denominador comum mínimo de entendimento. Os principais

⁹⁰ Paralelamente à criação da SAARC foi negociado um acordo comercial de preferências tarifárias entre os países-membros.

⁹¹ A China preocupava Nova Délhi por suas relações com o Paquistão e sua influência sobre os países fronteiriços menores, como Nepal e Butão.

problemas estratégicos e de segurança, por exemplo, eram discutidos caso a caso e pela via bilateral.

Dadas essas limitações, porque a Índia continuou a apoiar, mesmo que de forma tímida, os projetos regionais durante a década de 90? O argumento econômico se baseava na ideia de que a atuação regional – e internacional – da Índia havia sido limitada pela fragilidade econômica do país.⁹² A rápida expansão da economia chinesa no período e os reflexos desse crescimento na região tornavam essa situação mais evidente para Nova Délhi. Dessa forma, a coordenação de políticas de crescimento econômico com algum grau de abertura para a região poderia incrementar a influência da Índia em seu entorno imediato. A manutenção das negociações comerciais do SAFTA era um exemplo dessa disposição de, no mínimo, evitar um isolamento da Índia em sua própria região. Esse maior pragmatismo econômico também ajudou a explicar a aproximação da Índia com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, em inglês), processo que se tornava mais atraente para os indianos na medida em que o país se desenvolvia economicamente.⁹³

Já o argumento político por trás do regionalismo indiano dos anos 90 tomou forma de doutrina, a Doutrina Gujral.⁹⁴ A doutrina, voltada aos vizinhos menores (isto é, não abrangia Paquistão nem China), era composta por cinco princípios: a Índia não pediria reciprocidade de seus vizinhos menores e tentaria acomodar os interesses destes em boa fé; nenhum país da região poderia autorizar que seu território fosse

⁹² A expansão da economia indiana nos anos 80 foi predominantemente financiada por empréstimos públicos, o que resultou em uma crise na balança de pagamentos em 1991. Liberalização comercial, privatização e desregulamentação se transformaram, nos anos 90, no cerne da agenda de reforma da economia indiana.

⁹³ Criada em 1967, a ASEAN reúne Brunei, Cambódia, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnã. O diálogo da Índia com a ASEAN foi iniciado em 1992 e foi formalizado como um “diálogo estratégico” em 1995.

⁹⁴ Inder Kumar Gujral foi primeiro-ministro (1997-1998), ministro de Finanças (1997-1998) e ministro das Relações Exteriores (1989-1990; 1996-1998) da Índia.

usado contra os interesses de um país vizinho; nenhum país deveria interferir nos assuntos internos de outro; a integridade territorial e a soberania deveriam ser respeitadas; e, por fim, todas as disputas seriam negociadas pela via bilateral. Por meio da projeção de uma primazia supostamente benevolente, o objetivo principal da política regional indiana era o de impedir a interferência de potências estrangeiras, incluindo Paquistão e China, sobre o entorno imediato da Índia.

Apesar da inflexão, a principal leitura que Nova Délhi fazia de sua região continuava a ser predominantemente cética. Afinal, o fim da Guerra Fria não eliminara a principal preocupação do país em seu entorno: a presença de potências estrangeiras na região. Se a solução antes parecia ser o isolamento, nos anos 90 a ideia era combinar um tipo de atitude de primazia frente aos vizinhos menores com um balanço de poder com as outras potências regionais, como o Paquistão e, até certa medida, a China. Note-se que o foco prioritário nunca fora a integração regional em si, mas sim distensão de desconfianças históricas. De todo modo, uma agenda positiva de integração, principalmente em sua vertente econômica, não estava totalmente descartada, mas seria fundamentalmente um subproduto da busca de um interesse vital para a Índia: a segurança. Com a intensificação do processo de globalização e o fortalecimento da economia indiana, propiciado também pelas reformas liberalizantes dos anos 90, é possível afirmar que esse objetivo regional “secundário”, o do processo de regionalização da economia como instrumento de inserção competitiva da Índia na economia global, tenha ganhado mais importância com o passar dos anos.⁹⁵

África do Sul: entre a primazia regional e a falta de recursos

⁹⁵ Alguns autores, como Mohan (2003 e 2006), dão maior importância à influência do liberalismo na política regional mais ativista da Índia nos anos 90. A leitura predominante, entretanto, é a que enfatiza os aspectos de segurança regional.

Durante muitos anos, a política regional sul-africana foi determinada por dois fatores principais, um externo e outro doméstico. Inserida no contexto do conflito ideológico da Guerra Fria, a África do Sul sustentava, na região, a condição de um país pivô na luta contra a expansão do comunismo. Internamente, o anticomunismo era convertido fundamentalmente em uma lógica de sobrevivência política do regime racista do apartheid. Combinados, esses dois fatores, o anticomunismo e o apartheid, fomentavam em Pretória uma política regional de desestabilização voltada para aqueles países vizinhos inseridos no tabuleiro da Guerra Fria, como Angola, e de contenção – inclusive por meio de um bem sucedido programa nuclear – de ameaças externas ao regime. O resultado dessa política foi o isolamento da África do Sul de sua própria região por boa parte da segunda metade do século XX.

Em meio a profundas transformações no sistema internacional e no ambiente político sul-africano, o início dos anos 90 assistiu a uma guinada na política regional de Pretória. O fim do isolamento e início do ativismo regional do país se deu primordialmente por fatores de política interna. Durante o processo de transição pós-apartheid (1990-1994), o partido do Congresso Nacional Africano (ANC, em inglês), liderado por Nelson Mandela, buscou a aproximação com os países vizinhos como uma estratégia dentro de uma política externa de construção de credibilidade e legitimidade internacionais. Para as lideranças do ANC, o isolamento regional havia sido um elemento desestabilizador para o regime do apartheid. A manutenção de desconfiança ou animosidade dos vizinhos, desta forma, poderia gerar instabilidade em um momento delicado de transição política. Em 1994, primeiro ano do governo Mandela, a África do Sul se inseriu nos principais organismos regionais, como a

Organização da Unidade Africana (OUA) e a Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África (SADC, em inglês).⁹⁶

Para além dos imperativos políticos, havia também por trás do novo regionalismo sul-africano incentivos materiais em operação. Após anos de isolamento e de sanções, a economia sul-africana necessitava passar por um processo de reformas modernizantes.⁹⁷ Nesse sentido, o regionalismo era interpretado como uma etapa de um processo mais profundo de liberalização econômica e de ampliação do espaço econômico regional, o que serviria para atrair mais investimentos externos e estimular as exportações sul-africanas. Outro incentivo material provinha dos problemas regionais, como pobreza, epidemias e conflitos, entre outros. Diante da magnitude desses problemas, o governo de Pretória acreditava que qualquer resposta com alguma chance de êxito passava obrigatoriamente pela cooperação entre os países vizinhos. A integração, assim, ao fortalecer mecanismos regionais de cooperação, seria também um incentivo para a estabilidade política e institucional do subcontinente.

O peso econômico da África do Sul em relação aos países vizinhos somado a legitimidade moral de Nelson Mandela reforçaram no pensamento das lideranças de Pretória a ideia da África do Sul como líder regional incontestável.⁹⁸ O descongelamento das relações com os vizinhos abriu caminho para a projeção de uma política de nova identidade da África, representada pelo conceito de Renascença

⁹⁶ A Organização da Unidade Africana (OUA) foi criada em 1963 e é constituída por todos os países do continente africano. A SADC foi criada em 1980, originalmente como Conferencia para a Coordenação do Desenvolvimento do Sul da África (SADCC, em inglês). São membros Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

⁹⁷ Em 1996, o governo sul-africano apresentou uma estratégia de Crescimento, Emprego e Redistribuição (GEAR, em inglês), caracterizada por reformas econômicas que visavam atrair investimentos estrangeiros por meio de privatização e abertura da economia.

⁹⁸ O PIB da África dos Sul correspondeu, durante toda a década de 90, a pelo menos 80% da economia do seu entorno imediato (Zimbábue, Lesoto, Botswana, Namíbia) e a quase metade do PIB da África subsaariana.

Africana.⁹⁹ O conceito, além de se referir de uma forma mais geral à transição democrática e à liberalização econômica no continente no pós-Guerra Fria, sublinhava o papel da África do Sul simultaneamente como principal representante e como uma espécie de fiador desses processos. De certo modo, se durante a Guerra Fria a África do Sul se considerava um país pivô na luta contra o comunismo, nos anos 90 se consolidou a percepção de hegemonia regional benevolente, isto é, a ideia da África do Sul como um país pivô para a estabilidade da ordem política e econômica do continente.

Ao acoplar seu projeto de liderança regional à imagem de um país renovado, pós-apartheid, democrático, responsável e não nuclear, a África do Sul buscava dissipar quaisquer desconfianças dos países vizinhos. A ênfase na noção de uma identidade comum africana servia de recurso para diluir eventuais receios quanto a uma possível política sub-imperialista de Pretória. Essa fachada mais benevolente, contudo, não afastava por completo a possibilidade de o ativismo regional sul-africano ter um componente de poder – ou mesmo de ser interpretado dessa forma na região.¹⁰⁰ As variações na maneira como Pretória lidou com crises políticas em países vizinhos durante a década, afinal, tornavam-se exemplo da arbitrariedade da política regional sul-africana.¹⁰¹

Apesar do enfoque do governo sul-africano na Renascença Africana sugerir que o país buscava consolidar sua posição de potência regional, a leitura em Pretória sobre a viabilidade de utilização da região como recurso de poder global era

⁹⁹ A noção de Renascença Africana guiou a política externa regional da África do Sul desde o início do mandato do presidente Mandela (1994).

¹⁰⁰ O exemplo mais evidente do sub-imperialismo sul-africano foi a ocupação da Namíbia até o fim dos anos 80.

¹⁰¹ Instada pela SADC e seus principais membros a intervir na crise política na República Democrática do Congo, o governo da África do Sul optou não participar de nenhuma operação militar. Já na crise política em Lesoto, em 1998, Pretória decidiu intervir militarmente para evitar um golpe de estado no país.

constrangida por dois fatores. Primeiramente, a falta de recursos. Apesar da referida assimetria econômica, a África do Sul não dispunha de muitos recursos materiais para projetar seu poder na região. A distância entre a retórica ambiciosa de defesa dos direitos humanos e de promoção do desenvolvimento econômico e um ativismo que, na prática, se demonstrava muito mais contido, inclusive por medidas protecionistas, relegava o regionalismo a um papel limitado dentro do conjunto da agenda diplomática global da África do Sul. Ademais, devido ao tamanho reduzido da economia dos vizinhos, havia dúvidas em Pretória acerca das vantagens que esses países ofereceriam ao incremento de poder global da África. A ideia da região como plataforma para a projeção de poder global para a África do Sul era, portanto, limitada.

O segundo fator que constrangia a ideia da região como recurso de poder global para a África do Sul era o papel dos Estados Unidos. A falta de recursos combinada com a magnitude dos mencionados problemas regionais elevava a importância da ajuda financeira norte-americana. Como foi visto, se para a Índia a presença dos EUA – militar e/ou financeira – na região era vista como ameaça e incentivada a conformação de uma esfera de influência ou de contenção de hegemonia das superpotências, para a África do Sul a presença norte-americana era vista como bem menos problemática ou até mesmo bem-vinda. Consequentemente, eram reduzidos os incentivos em Pretória e nas capitais vizinhas de construir um discurso regional baseado na ideia da integração como espaço de oposição às pressões hegemônicas dos EUA – ou de qualquer outra grande potência.

Mesmo que por trás do discurso moralista houvesse um projeto regional de poder, na prática o regionalismo sul-africano nos anos 90 esteve fortemente baseado na questão da identidade regional comum. Isto é, na ideia da região como um espaço

comum e na África do sul como representante de uma nova África. A assimetria em relação aos vizinhos, que reduzia o significado de potenciais rivalidades, e a crença de que inexistia a possibilidade de a região virar palco de conflito entre as grandes potências reforçavam em Pretória a percepção da região como uma zona natural de influência sul-africana, sem que houvesse necessidade – ou por falta de vontade ou de capacidades – de despender muitos recursos para manter essa influência.¹⁰²

Os regimes e organismos internacionais

Índia: do não alinhamento ao realinhamento seletivo

No que diz respeito à relação da Índia com os principais regimes e organismos internacionais, o término da Guerra Fria também fez desencadear algumas mudanças. A retórica anticolonialista e anti-imperialista da era bipolar ressaltava a desconfiança dos líderes indianos com o Ocidente de uma forma geral. Em meio à clivagem ideológica do conflito Leste-Oeste, essa desconfiança incentivou a Índia a explorar as fissuras na estrutura de poder mundial por meio de uma estratégia revisionista com ênfase na clivagem Norte-Sul, ou seja, que enfatizava as desigualdades entre o mundo desenvolvido e o Terceiro Mundo. No plano político, privilegiou o Movimento dos Não Alinhados, cujo o principal objetivo era lutar contra o colonialismo dos “impérios ocidentais”.¹⁰³ No plano econômico, buscou coordenar interesses com

¹⁰² Um exemplo desse relativo “descaso” de Pretória com a região foi a decisão de negociar separadamente um acordo de livre comércio com a União Europeia em 1999, apesar de a África do Sul pertencer a uma união aduaneira regional.

¹⁰³ A Índia esteve por trás da criação do Movimento dos Não Alinhados (MNA), em 1961. A Conferência de Bandung, de 1955, da qual a Índia também foi uma das principais incentivadoras, foi precursora do MNA. Integram o MNA dezenas de países em desenvolvimento da América Latina, África e Ásia.

outros países em desenvolvimento por meio de coalizões como o G77, com o objetivo de reformar a ordem econômica global.¹⁰⁴

Essa espécie de moralismo no plano global (pacifismo, anti-imperialismo, solidariedade terceiro-mundista), apesar de ainda presente nos anos 90, não se aplicava, entretanto, ao plano regional, onde a Índia mantinha uma postura mais próxima à da *realpolitik*, isto é, à busca de uma política de contenção de rivalidades, de balanço de poder com os vizinhos maiores e de uma crescente projeção de influência sobre os vizinhos menores. De certa forma, a combinação desses dois elementos – o moralismo global e a *realpolitik* regional – na política externa indiana modulou a relação do país com os principais regimes e instituições internacionais da ordem liberal do pós-Guerra Fria. Muitos destes, em certos aspectos, apresentavam simultaneamente uma qualidade dual aos formuladores da política externa indiana, ora como um instrumento legítimo de resolução de problemas de ação coletiva, ora como um espaço discriminatório ou de exercício de hegemonia por parte das grandes potências.

Em relação aos regimes internacionais de segurança, por exemplo, o aspecto discriminatório foi o mais saliente para a Índia. Apesar de a distensão ideológica ter afastado alguns obstáculos para uma atuação mais eficaz do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a principal deliberação daquela entidade no início da década de 90 mereceu dos indianos uma leitura mais cética. A atuação das grandes potências, principalmente dos EUA, no CSNU, que resultou na resolução que autorizou a operação militar contra o Iraque – a primeira guerra do golfo (1990-1991) –, provocou o receio de que o conceito de segurança coletiva poderia ser redefinido de

¹⁰⁴ O Grupo dos 77 foi criado em 1964, durante a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, em inglês), com o objetivo de reformar a ordem econômica internacional para reduzir a desigualdade entre o Norte desenvolvido e o Sul subdesenvolvido.

forma arbitrária, o que alimentou inicialmente a percepção de que a ONU passaria por um processo de oligarquização e de marginalização. Esse risco contribuiu, de uma forma geral, com a manutenção, por parte de Nova Délhi, de uma retórica crítica à estrutura de poder mundial e em defesa do fortalecimento das instituições multilaterais por meio de reformas que atendessem aos interesses dos menos poderosos.¹⁰⁵

No âmbito da proliferação nuclear, a insatisfação com a cristalização da desigualdade de poder mundial foi um dos fatores por trás da política nuclear da Índia durante e depois da Guerra Fria. O fato de Nova Délhi acreditar que os outros dois principais países nuclearmente ambíguos (*fence-sitters*), Israel e Paquistão, gozavam de apoio político das grandes potências, como EUA e China, respectivamente, servia para aumentar a desconfiança indiana com as negociações multilaterais em torno da questão do desarmamento e da não proliferação nuclear. Mas a não adesão ao Tratado de Não Proliferação (TNP), ao Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares (CTBT, em inglês) e ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, em inglês) obedeceu primordialmente a uma lógica regional, onde prevalecia uma rivalidade com o Paquistão e, em menor escala, com a China.¹⁰⁶

Durante a Guerra Fria, portanto, prevalecia uma ambiguidade estratégica da Índia motivada, por um lado, pelo discurso moralista contra os regimes internacionais discriminatórios presente na política externa indiana e, por outro, pelos riscos advindos da rivalidade regional. Essa ambiguidade, contudo, foi abandonada em meados da década de 90. A decisão da Índia se tornar uma potência nuclear declarada

¹⁰⁵ No exercício do mandato de membro não permanente no CSNU, entre 1991 e 1992, a Índia manteve o tema de reforma do Conselho como um dos pontos prioritários de sua agenda.

¹⁰⁶ O TNP foi assinado em 1968 e teve sua validade estendida por prazo indefinido em 1995; O CTBT entrou em vigor em 1996; O MTCR foi estabelecido em 1987.

foi resultado de três fatores. Em primeiro lugar, da pressão crescente da comunidade internacional sobre o programa nuclear indiano. As negociações em torno da extensão por prazo indeterminado do TNP, em 1995, e do próprio CTBT, no ano seguinte, dificultavam a manutenção de uma postura ambígua. O segundo fator era a intensificação das tensões com o vizinho Paquistão. Em 1998, ambos os países explodiram artefatos nucleares, encerrando quaisquer dúvidas sobre os respectivos programas nucleares e motivando, no mesmo ano, uma resolução condenatória por parte do CSNU.¹⁰⁷ O terceiro fator derivava da política doméstica indiana, com o fortalecimento do partido nacionalista-hindu Bharatiya Janata (BJP).¹⁰⁸

Na temática dos direitos humanos, houve uma perspectiva inicial de que a Índia não teria muitos problemas de compatibilizar seus valores com os do Ocidente. Afinal, além de ser a maior democracia do mundo, o país já sustentava, desde o início da Guerra Fria, a condição de ser um dos principais contribuintes às missões de manutenção de paz da ONU. Aqui, todavia, novamente o moralismo global indiano contrastou com os imperativos realistas da política regional. Diante da ameaça separatista da região da Cachemira, Nova Délhi relativizou seu discurso em prol dos direitos humanos, adotando, em casos como as operações militares da OTAN nos Balcãs, uma postura mais crítica em relação à discricionariedade do princípio de intervenção humanitária. O risco de um precedente que poderia ameaçar seus

¹⁰⁷ Ollapally (2001), ao identificar e comparar o que ele considera as três principais correntes sobre a política nuclear indiana presentes no establishment de política externa do país, conclui que nenhuma delas, apesar das diferenças acerca das hipóteses sobre o uso do artefato nuclear, advogava pelo desarmamento indiano.

¹⁰⁸ Nos anos 90, a emergência do BJP corroeu o quase monopólio do partido governista, o esquerdista Congresso Nacional Indiano (INC). Com um programa econômico liberal e uma bandeira nacionalista – e, até certo ponto, anti-islâmica – na área de segurança, o BJP influenciou a política nacional indiana antes mesmo de sua subida ao poder, em 1998. A decisão de prosseguir com os testes nucleares foi tomada no governo do BJP.

interesses manteve a Índia, nesse caso, mais apegada aos princípios clássicos de soberania e da não intervenção.¹⁰⁹

A relação da Índia com a nova ordem econômica internacional dos anos 90 foi, de uma forma geral, balizada por necessidades internas (crise fiscal de 1991, por exemplo) e constrangimentos externos (colapso da União Soviética), que conjuntamente empurraram o país a adotar políticas econômicas liberalizantes e buscar apoio de organismos financeiros internacionais.¹¹⁰ No Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, em inglês), por exemplo, a Índia começou a flexibilizar sua tradicional resistência negociadora, aceitando por exemplo a inclusão dos chamados novos temas, como propriedade intelectual, entre outros, na agenda da Rodada Uruguai (1986-1994).¹¹¹ O revisionismo contra a ordem econômica internacional existente na retórica indiana durante a Guerra Fria havia se diluído consideravelmente na vigência da ordem econômica mais liberal dos anos 90. Ainda assim, no restante da década, o país não abandonou, no âmbito das negociações da OMC, tentativas de articular coalizões de países em desenvolvimento para pressionar os países ricos. A insatisfação indiana passou a residir também em declarações críticas pontuais quanto à necessidade de as instituições econômicas como FMI, Banco Mundial, entre outras, serem mais representativas do mundo em desenvolvimento¹¹² e quanto à importância do princípio de responsabilidades comuns,

¹⁰⁹ Segundo Thomas (2002, pp. 182-3), por trás da preocupação indiana estava a ideia de que “*if Russia could not deter NATO’s attack on Serbia during the Kosovo crisis, it would hardly be able to deter a Western attack on India over human rights abuses in Kashmir.*”

¹¹⁰ Como mencionado anteriormente, em 1991 a Índia obteve, com apoio dos EUA, um empréstimo do FMI.

¹¹¹ A Rodada Uruguai culminou com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995.

¹¹² É importante notar que tanto o Movimento dos Não Alinhados quanto o G77 continuaram a existir após o fim da Guerra Fria, mas com menor poder de coordenação e menor utilidade para a política externa da Índia.

porém diferenciadas, entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento nas negociações sobre questões ambientais.¹¹³

África do Sul: de pária a participante em busca de credibilidade

Não restou à África do Sul muitas alternativas no relacionamento com os regimes e instituições internacionais durante boa parte da segunda metade do século XX. A resistência da comunidade internacional ao regime do apartheid limitava as opções internacionais ao alcance de Pretória. Durante o conflito ideológico da Guerra Fria, o vínculo com o campo ocidental era fundamentalmente subproduto de uma política de não isolamento por parte dos líderes sul-africanos, que imprimiam tonalidades de luta anticomunista à sobrevivência política do regime do apartheid. Essa estratégia de não isolamento, contudo, foi limitada, pois o fato de o regime ter continuado a contar com apoio de algumas potências não evitou a imposição de sanções econômicas e o banimento das principais instituições internacionais.

O isolamento internacional compulsório da África do Sul durante a Guerra Fria deu lugar a uma postura bastante receptiva – interpretações mais críticas diriam eufóricas – de Pretória pós-apartheid em relação aos principais regimes e organismos internacionais. Em um artigo publicado um ano antes de sua eleição como presidente, Mandela (1994-1999), expunha seu objetivo de inserir a África do Sul na nova ordem global como um “cidadão global responsável”.¹¹⁴ Os primeiros passos dessa estratégia de busca de credibilidade internacional foram tomados logo após sua posse, com a revogação, pela comunidade internacional, de todas as sanções econômicas e de vendas de armas e com a readmissão da África do Sul na Organização das Nações

¹¹³ A Índia foi um dos principais países a defender o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciados entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento nas negociações em torno do Protocolo de Kyoto, de 1997. De acordo com o protocolo, apenas os países desenvolvidos (mais a Rússia) teriam metas obrigatórias de redução de gases de efeito estufa.

¹¹⁴ Artigo publicado na revista *Foreign Affairs*, em 1993.

Unidas e em suas agências.¹¹⁵ No plano regional, a África foi admitida também em 1994 na Organização da Unidade Africana (OUA) e na Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África (SADC).¹¹⁶

No campo da segurança, a recuperação da credibilidade internacional se deu antes mesmo do fim do apartheid. Em 1991, a África do Sul ratificou o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), mas o episódio ganhou uma outra dimensão quando, em 1993, o presidente De Klerk afirmara que, poucos anos antes, o país tinha desenvolvido e desmantelado armas nucleares. A ambiguidade nuclear proposital durante a Guerra Fria não fazia mais sentido num contexto de transição pós-apartheid e, diferentemente do caso indiano, Pretória descera do muro da ambiguidade nuclear (*fence-sitter*) para o lado oposto, o das potências não nucleares. Fatores de política interna, como a necessidade de buscar apoio internacional para consolidar a transição pós-apartheid, e inexistência de rivais regionais, no caso sul-africano, ajudam a explicar as diferentes escolhas da África do Sul e da Índia nessa área.¹¹⁷

A readmissão do país na Organização das Nações Unidas, em 1994, permitiu o resgate de uma retórica mais revisionista acerca da estratificação de poder mundial. A questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, voltou à agenda de Pretória, mas de forma mais contida do que no caso indiano. Além da prioridade de reintegrar-se à comunidade internacional atenuar o discurso revisionista, a ausência da África do Sul do CSNU durante toda a década de 90 amenizava a necessidade de Pretória se posicionar sobre temas de segurança global mais polêmicos. Como

¹¹⁵ Como foi visto, a África do Sul foi banida da ONU e suas principais agências em 1974. Já a proibição de vendas de armas havia sido imposta pelo Conselho de Segurança daquela entidade em 1977.

¹¹⁶ No mesmo ano a África do Sul foi admitida também no Movimento dos Países Não Alinhados (MNA).

¹¹⁷ Além de ter apoiado entusiasmadamente a criação do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) e do Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares (CTBT), Pretória patrocinou também, em 1996, o Tratado de Pelindaba, que criou uma Zona Livre de Armas Nucleares no continente africano.

consequência, o foco da política externa do país se deslocou para a dimensão regional. Ainda assim, por trás do ativismo regional sul-africano, havia, entre as lideranças de Pretória, uma certa confiança no papel do país como candidato natural do continente em caso de expansão CSNU. Essa confiança derivava da crença no status da África do Sul pós-apartheid como representante da Renascença Africana e como potência regional incontestável.¹¹⁸ De certa forma, o revisionismo sul-africano foi filtrado, durante a década de 90, pela retórica regionalista.¹¹⁹

No campo dos direitos humanos, a receptividade de Pretória ganhou contornos paradigmáticos para sua política externa. Se o regime do apartheid iniciou o processo de distensão racial motivado por fatores materiais (necessidade econômica) e sistêmicos (o fim da ameaça comunista), para o governo liderado pelo ANC a questão dos direitos humanos tinha um forte componente ideacional. Originalmente um movimento de libertação nacional, o ANC, à frente governo, elevou os direitos humanos a peça central da política externa do pós-apartheid. Além dos incentivos materiais, o objetivo do novo governo era conquistar credibilidade – interna e externa – para dissipar quaisquer dúvidas quanto a um possível revanchismo voltado contra a minoria branca. Embora sem ameaçar o comprometimento do novo regime com as normas internacionais de direitos humanos, a postura seletiva de Pretória diante de algumas crises institucionais regionais e consequentes violações de direitos humanos gerava desconfiças quanto à consistência do elemento moralista da política externa

¹¹⁸ Além da assimetria de poder em relação aos vizinhos e da credibilidade internacional do governo de Nelson Mandela, outro fator que explicava a crença no protagonismo internacional sul-africano era o contraste com outros potenciais candidatos a representante da África no CSNU, como Egito (autoritário), República Democrática do Congo (conflitos internos) e Nigéria (instabilidade econômica).

¹¹⁹ Sem dúvida essa postura cautelosa começou a mudar na década seguinte, culminando com a inclusão do país em coalizões emergentes como IBSA e BRICS e no apoio formal de Pretória à proposta de resolução do G4 (Brasil, Índia, Alemanha e Japão) para a expansão do CSNU.

pós-apartheid.¹²⁰ A relação amistosa do ANC com antigos parceiros do movimento antiapartheid, como a China comunista, Líbia, Irã, Cuba, Síria, entre outros, também era razão de desconfianças ou críticas do Ocidente ao governo de Mandela.

Em relação à economia, a África do Sul dos anos 90 trilhou o caminho das reformas liberalizantes. Após décadas de vigência do modelo de substituição de importações agravado por anos de sanções econômicas, o governo de Pretória elevou a questão do desenvolvimento econômico a segunda prioridade – a primeira era consolidar o fim do apartheid – da política externa sul-africana dos anos 90. Privatização, atração de investimentos externos, abertura comercial com os países vizinhos e com grandes mercados definiram a agenda econômica do país.¹²¹ Nem mesmo a origem ideológica de esquerda do ANC impediu que o partido se transformasse em artífice da abertura da economia. Apesar de Pretória não descartar totalmente o discurso que valorizava o papel da África do Sul como “ponte” entre o mundo desenvolvido e em desenvolvimento nas negociações multilaterais, na prática a política econômica e comercial do país dificultava essa função. Em comparação com a Índia, por exemplo, o ativismo revisionista da África do Sul na OMC foi muito mais contido ou quase inexistente.¹²²

Conclusão

Por trás da adaptação da Índia e da África do Sul à ordem internacional do

¹²⁰ Como foi visto (ver nota 101), Pretória reagiu de forma diferente – alguns críticos diriam contraditória – às crises em Lesoto (intervenção militar, em 1998), na República Democrática do Congo (distanciamento e relutância em intervir) e na Nigéria (co-patrocinadora, com os EUA, de sanções, em 1995).

¹²¹ Em 1996 foi lançado o GEAR – projeto de reformas econômicas liberalizantes.

¹²² Além de abrir a economia p/ região, a África do Sul promoveu um acordo de livre comércio com a União Europeia (2000).

pós-Guerra Fria esteve em operação uma multiplicidade de fatores causais, entre incentivos materiais, ideias e fatores de política interna. As diferentes composições e as diferentes maneiras em que esses fatores interagiram ajudam a explicar a variação nas percepções que as principais lideranças dos dois países tinham de cada dimensão de política externa aqui analisada: a relação com os EUA, a política regional e a relação com as principais instituições e regimes internacionais.

Tanto no caso da Índia como no da África do Sul, os fatores materiais desempenharam um papel significativo na maneira em que esses países enxergaram a evolução do sistema internacional nos anos 90. Para Nova Délhi e para Pretória, as dificuldades econômicas do começo da década empurraram os dois países para um processo de modernização, de liberalização, de aproximação com as principais economias capitalistas e de maior receptividade às negociações econômicas multilaterais. A preocupação com a segurança nacional, entretanto, limitou em alguns aspectos o “imperativo da modernização” no caso indiano. A rivalidade regional, por exemplo, subordinou a política econômica à política nuclear, o que ajuda a explicar tanto as limitações ao regionalismo indiano como os atritos com os EUA, além de uma certa resistência à temática dos direitos humanos. No caso sul-africano, se por um lado a necessidade econômica incentivou a aproximação com as potências capitalistas – EUA e União Europeia –, por outro ela dificultou a implementação, pela simples falta de recursos, de uma política regionalista mais ambiciosa.

No que diz respeito aos fatores de política interna, o impacto das mudanças nos dois países também foi significativo para as respectivas políticas externas. Na Índia, o fortalecimento do BJP, um partido nacionalista-hindu, certamente contribuiu para uma postura mais agressiva de Nova Délhi no que diz respeito à questão nuclear e a manutenção da percepção acerca da rivalidade regional. Mas a emergência do BJP,

por si só, não representou uma mudança de paradigma na política externa de segurança do país. No âmbito econômico, o liberalismo do BJP facilitou o processo de abertura econômica e de aproximação com os EUA.¹²³ No caso da África do Sul, a política interna teve um papel importante em todas as dimensões da política externa. O processo de transição pós-apartheid desencadeou a busca por credibilidade e apoio internacionais, o que motivou a implementação, pelo ANC, de uma política de aproximação às potências ocidentais, de readmissão à comunidade das nações e de reconstrução de um projeto regional.

Por fim, a trajetória internacional dos dois países na primeira década do pós-Guerra Fria pode ser explicada também por mudanças ocorridas no campo das ideias. Tanto para a Índia como para a África do Sul, afinal, a noção de um projeto internacional de poder continuou a ser valorizada pelos governantes. No caso indiano, o projeto de poder durante a Guerra Fria era sustentado na noção de uma Índia não alinhada e com um discurso moralista, baseado no anti-imperialismo, no pacifismo e no terceiro-mundismo. Regionalmente, prevalecia a ideia mais realista da região como ameaça tanto à segurança como ao projeto de poder global de Nova Délhi. O fim da bipolaridade ideológica ajudou a alterar esse conjunto de ideias. Em relação à região, a percepção de rivalidade regional – com Paquistão e com a China – permaneceu, mas juntamente com uma postura de não indiferença regional, ou mesmo um novo ativismo regional, ainda que brando, por parte de Nova Délhi. O fim da política do não alinhamento, na prática, permitiu uma aproximação do país com os EUA e com o Ocidente – e os valores ocidentais, como democracia, economia de mercado –, mas não afastou por completo a ideia de que algumas dinâmicas do sistema internacional trabalhavam para conter o poder da Índia, como no caso do

¹²³ Antes de assumir o controle do governo central em 1998, o BJP já exercia uma pressão sobre a política indiana ao conquistar o comando de governos regionais durante a primeira metade da década.

regime de não proliferação nuclear.

No caso da África do Sul, o projeto de poder durante a Guerra Fria era condicionado pelo isolamento internacional imposto pela comunidade internacional. A desconfiança, base da política externa de Pretória, tanto globalmente como para com a região, foi um dos principais motivadores da política nuclear do país. Após a queda do muro de Berlim e da transição pós-apartheid, a desconfiança deu lugar à busca de credibilidade. Para os governantes sul-africanos, a nova liderança internacional do país seria um desdobramento natural do retorno à comunidade das nações e da reinserção nas instituições regionais. Embora de forma mais discreta do que no caso indiano, por trás da ideia de Renascença Africana estava contido um projeto de poder baseado na ideia da África do Sul tanto como representante natural do continente africano como interlocutor privilegiado da região com as potências desenvolvidas.

Com base no estudo desses dois casos empíricos, é possível afirmar que o que se entende por ambivalência internacional é, na verdade, um processo de adaptação com ressalvas, motivado por uma combinação de fatores causais e que pode se manifestar de forma variada em cada dimensão de política externa desses países. Dito isto, é possível prosseguir com a formulação de algumas proposições gerais sobre o comportamento internacional ambivalente das potências emergentes no pós-Guerra Fria:

Entre o engajamento por convicção ou por necessidade com os EUA

Por um lado, potências emergentes parecem ter buscado nessa relação o reconhecimento de uma posição especial ou privilegiada, além de benefícios materiais – econômicos e de segurança (África do Sul e, em menor grau, Índia). Por outro lado, as potências emergentes interagiram com o hegemônico para contê-lo, influenciá-lo

ou explorá-lo. Ou seja, as potências emergentes também procuram neutralizar ou reduzir a influência das potências estabelecidas, cultivando ambientes estratégicos seja na região, seja nos regimes e organismos internacionais (Índia e, em menor grau, África do Sul).

Quatro visões sobre a região

No pós-Guerra Fria, as potências emergentes mantiveram algum grau de ativismo regional. Mas o significado da região apresentou variações para esses países no decorrer da década de 90. Quatro visões distintas, porém não necessariamente antagônicas, podem ser destacadas. Primeiro, da região como uma possível fonte de ameaça e de instabilidade, seja pela existência de uma potência rival (Índia), seja pelos problemas políticos, sociais e econômicos enfrentados por países vizinhos (África do Sul). Segundo, como um instrumento de modernização ou de inserção competitiva na econômica global (África do Sul e, em menor grau, Índia). Terceiro, como um escudo de proteção contra pressões externas, sejam advindas do sistema capitalista internacional (África do Sul e, em menor grau, Índia), sejam oriundas da presença de potências estrangeiras na região (Índia). E, finalmente, como uma plataforma de projeção de poder global da potência emergente, resultante da exercício do papel de liderança regional e da anuência dos liderados (limitado tanto para a África do Sul como para a Índia).

Regimes internacionais como espaços neutros e politicamente carregados

De uma maneira geral, os principais regimes e instituições internacionais se apresentaram às potências emergentes com uma qualidade dual, operando simultaneamente como um espaço funcional “neutro” e como um espaço politicamente carregado. Por um lado, as instituições e regimes seriam espaços de

negociação para resolver problemas coletivos globais (ex.: proliferação nuclear, no caso da África do Sul) e regionais (África do Sul e, em menor grau, Índia) e para gerar credibilidade internacional (Índia e África do Sul no que diz respeito à economia; África do Sul em relação à questão nuclear e de direitos humanos). Por outro lado, essas mesmas instituições e regimes se manifestam como um ambiente político, seja de exercício de hegemonia da superpotência, de discriminação (ex.: proliferação nuclear, no caso da Índia) e de propagação de normas transnacionais que podem representar ameaça à soberania desses países (ex.: direitos humanos, no caso da Índia e, em menor grau, África do Sul), seja de possibilidade, para as potências emergentes, de constrangimento, por meio de regras e de coalizões dos mais fracos, da superpotência em busca de legitimação (nas negociações da OMC; nas negociações acerca do Protocolo de Kyoto).

CAPÍTULO 2

Brasil e Estados Unidos no pós-Guerra Fria

“O que eu vi, sempre, é que toda ação principia mesmo por uma palavra pensada.”

- Guimarães Rosa, *Grande Sertão Veredas*

Inexistem, na história recente do país, textos ou documentos oficiais paradigmáticos que tenham marcado claramente as diretrizes da política exterior brasileira. No debate político nacional, a preocupação com os rumos da política exterior costuma a se restringir a uma parte da elite intelectual do país, raramente merecendo posição de destaque nos programas de governo ou espaço nos manifestos dos principais partidos políticos. Não houve, no Brasil, um documento equivalente a um artigo “X”, origem intelectual da política de contenção dos Estados Unidos durante a Guerra Fria, ou um processo consistente como a perestroika, movimento deliberado de modernização econômica e política colocada em prática na União Soviética nos anos 80.¹

Ainda assim, por trás dos registros feitos por diplomatas ou outras autoridades brasileiras, na forma de discursos, artigos, telegramas e memórias, entre outros, existe uma história a ser contada sobre a inserção internacional do país. Esses documentos, afinal, não apenas refletem as percepções do momento, mas também delineiam a topografia retórica dos debates públicos sobre as opções ao alcance do país em um determinado período. De certa forma, se as percepções precedem e influenciam o

¹ O artigo X, de George Kennan, foi publicado na revista *Foreign Affairs* em 1947. Já Perestroika foi o movimento de reestruturação levado a cabo pelo partido comunista soviético nos anos 80. Ver Gorbachev (*Perestroika*).

processo decisório, a retórica é o que vem depois para justificar os caminhos escolhidos. Assim, o foco nesses registros, apesar de não revelar um retrato acabado da história, facilita o exame das principais ideias que estruturaram e limitaram o universo de escolhas internacionais possíveis para o Brasil.²

Como foi visto no capítulo anterior, na primeira década do pós-Guerra Fria, a relação das potências emergentes com os Estados Unidos parece ter oscilado entre a busca por reconhecimento de uma posição especial e por benefícios materiais – econômicos e de segurança – e, por outro lado, por tentativas de neutralização de influência hegemônica da superpotência. No caso brasileiro, muitos textos e documentos da época sugerem que as principais lideranças diplomáticas do país enfrentaram um dilema semelhante em relação aos EUA. Os registros oficiais e outros documentos apontam também para a importância que as leituras mais gerais sobre a natureza sistema internacional tiveram sobre a maneira de a diplomacia brasileira lidar diretamente com a hegemonia norte-americana na década de 90.

Desta forma, este capítulo tem por objetivo contextualizar e interpretar esses principais relatos a fim de examinar a evolução das percepções da elite diplomática brasileira sobre o fim da Guerra Fria e seus impactos na relação entre o Brasil e os Estados Unidos.

A sombra do passado

Apesar da conveniência simbólica e do reconhecimento de que, de fato, o fim da Guerra Fria impactou consideravelmente os rumos da política externa brasileira,

² Para uma análise da influência das ideias sobre as políticas públicas, ver Goldstein e Keohane (1993).

deve-se observar que alguns fatores responsáveis pelas tendências que se aprofundaram nos anos 90 surgiram antes da queda do muro de Berlim. No plano doméstico, caberia ressaltar o processo de redemocratização política e a intensificação da crise da dívida externa. No plano internacional, destacaram-se a retomada, durante o governo Reagan (1981-1988), da política intervencionista dos Estados Unidos na região³ e o surgimento ou fortalecimento de blocos regionais no mundo desenvolvido, como a Comunidade Econômica Europeia (CEE), o acordo de livre comércio entre EUA e Canadá e a maior interação entre o Japão e os países recém-industrializados do sudeste asiático (os *Newly Industrialized Countries*, NICs).

O exame das percepções das lideranças diplomáticas brasileiras naquele momento – fim dos anos 80 –, ao realçar alguns dilemas e as principais preocupações que dominavam os debates acerca das relações internacionais do Brasil, fornece algumas pistas sobre as escolhas adotadas pelo país nos anos seguintes. A crise da dívida e o processo de formação de blocos de países desenvolvidos, por exemplo, alimentavam o temor de uma escalada do protecionismo e de um possível distanciamento entre os países do Norte e os do Sul, em detrimento destes. O sucesso dos NICs apresentava-se como uma evidência da importância crescente da tecnologia e dos riscos, para as economias agroexportadoras, da deterioração dos termos de intercâmbio. No âmbito econômico, portanto, boa parte do debate oficial nos anos 80 era pautada pelas noções de desvio de comércio, isolamento, protecionismo, nova divisão do trabalho internacional e neocolonialismo.⁴

³ Alguns exemplos da política intervencionista do governo Reagan e do governo Bush na região foram a invasão da ilha caribenha de Granada, em 1983, o apoio a movimentos de guerrilha na América Central (Nicarágua), a quase-invasão do Suriname, em 1986, e a invasão do Panamá, em 1989. Sobre a questão do Suriname, ver Lampreia (2009, pp. 109-120).

⁴ Para uma visão geral das principais questões na pauta dos diplomatas brasileiros ao fim da década de 80, ver *Temas de Política Externa Brasileira* (TPEB, 1989), coletânea organizada por Fonseca Jr. e Carneiro Leão (1989). Ver também as *Resenhas de Política Exterior do Brasil* (a partir de 1974),

No plano político-estratégico, enquanto as ações intervencionistas do governo Reagan na América Latina nos anos 80 inspiraram leituras sobre uma possível rebipolarização da ordem internacional, a aliança anglo-americana na guerra das Malvinas reforçou perspectivas sombrias sobre o sistema interamericano pelos anos seguintes. O medo da contaminação dos problemas latino-americanos pela lógica do conflito Leste-Oeste e a certeza da impotência dos instrumentos institucionais regionais, como a Organização dos Estados Americanos e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, para lidar com essa questão não permitiam muito otimismo da diplomacia brasileira com o status quo internacional. Havia uma percepção crescente de perda de autonomia ou de menores margens de manobra para as relações internacionais do Brasil.⁵

No que diz respeito às relações entre o Brasil e os Estados Unidos, os acontecimentos dos anos 80 contrastavam com a dinâmica que existiu durante boa parte da década anterior. Movido pelo sucesso econômico do fim dos anos 60 e início dos anos 70 e com algum grau de convivência dos Estados Unidos, o Brasil usufruiu de maiores espaços de autonomia em sua política externa naquele momento.⁶ O terceiro mundismo brando que acompanhava o discurso diplomático brasileiro dos anos 60 evoluiu, nos anos 70, para uma política externa que buscava explorar as fissuras existentes no bloco ocidental, estratégia que se convencionou chamar, durante o governo Geisel (1974-1979), de pragmatismo responsável. A relativa autonomia do Brasil em relação aos Estados Unidos se revelava, na prática, em ações como o

publicação do Ministério das Relações Exteriores, que oferecem uma leitura oficial dos principais temas das relações internacionais do Brasil.

⁵ Sobre a rebipolarização, ver Cervo e Bueno (1992). Sobre a redução de margem de manobra para o Brasil, ver entrevista do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, em 1982, apud Celso Lafer (1984, p. 107).

⁶ Sobre as relações entre Brasil e EUA em fins dos anos 60 e início dos anos 70, ver Spektor (2006).

reconhecimento da China comunista e de outros regimes de esquerda (na África) e o acordo nuclear com a Alemanha, entre outras medidas.⁷

Além do próprio entusiasmo decorrente do sucesso do milagre econômico, outros três fatores correlacionados ajudam a explicar a relativa autonomia do Brasil em relação aos EUA nos anos 70. Primeiro, a estratégia diplomática dos governos Nixon e Ford (1969-1976) de engajar com algumas potências regionais, os chamados países-chave, o que lhes poderia conferir um status especial em suas respectivas regiões.⁸ O segundo fator decorria da leitura brasileira sobre a distensão entre as duas superpotências na década de 70, processo que reprimia os imperativos ideológicos do conflito bipolar e alargava as mencionadas fissuras no bloco ocidental, possibilitando ao país diversificar suas relações e intensificar contatos com outros centros de poder, como a Europa ocidental e o Japão.⁹ Por fim, o declínio relativo da hegemonia econômica norte-americana, leitura reforçada pelas crises do petróleo e pela recuperação econômica da Europa ocidental e do Japão, alimentava a percepção de que havia espaços para potências emergentes como o Brasil subir os degraus da estratificação internacional.¹⁰

⁷ O Brasil reconheceu a China comunista em 1974, anos antes dos EUA, e abandonou seu apoio à política colonialista de Portugal para reconhecer a independência dos países africanos de língua portuguesa, incluindo o regime comunista de Angola. Já o acordo nuclear com a Alemanha foi assinado em 1975. Outra transformação da política externa brasileira do período foi a troca do apoio a Israel por uma política de aproximação com os países árabes do Oriente Médio. Sobre essas transformações, ver Spektor (2010).

⁸ Sobre o engajamento Brasil-EUA na época referida, ver Spektor (2006). Sobre a noção de países-chave ou países-pivô, ver Chase, Hill e Kennedy (1999).

⁹ Pouco anterior e, de certa forma, concorrente com essa leitura era a visão, também presente no *establishment* diplomático brasileiro, principalmente em fins dos anos 60, de que a *détente* poderia ser um instrumento capaz de conduzir à divisão do mundo entre as superpotências, o que reduziria espaços para países como o Brasil. De todo modo, essa leitura também acabou por motivar o país a adotar discurso e práticas mais autonomistas em sua política externa naquele período, como a recusa em assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear. Ver Seixas Correa, em Temas de Política Externa (1989). Ver também Spektor (2010 e 2011a)

¹⁰ Sobre o declínio dos EUA, ver Gilpin (1987) e Kennedy (1987). Sobre os espaços para o Brasil, ver Moura, Kramer e Wrobel (1985). Para Lafer (1984, p. 123), as principais características do sistema internacional dos anos 60 e 70 eram “(1) uma diminuição relativa do poder estratégico e econômico dos EUA; (2) um acréscimo do poder militar russo [...]; (3) uma redistribuição do poder econômico,

Por trás desse ativismo internacional consolidava-se entre as lideranças brasileiras não só o pensamento do Brasil como um país que gozava de certo grau de autonomia em relação aos Estados Unidos, mas inspirava também a ideia de um país emergente “não-satelitizável”, cujo objetivo era se manter às margens da ordem ocidental liderada pelos Estados Unidos. O apoio a causas antiamericanas, como os regimes comunistas na Ásia e na África, a vigência de um regime autoritário e uma transição controlada para a democracia, o crescimento econômico apoiado num modelo de capitalismo estatal e o protecionismo característico do modelo de substituições de importações pareciam reforçar a percepção de que a adesão do Brasil às normas liberais – liberalismo econômico, respeito aos direitos humanos etc. – de uma ordem liderada pelos EUA se dava de forma negociada, seletiva, em um ritmo próprio e com ressalvas.¹¹

O fim dos anos 70 e o início dos anos 80, no entanto, trouxeram desafios para esse pensamento e para a relação bilateral Brasil-EUA, colocando em xeque a própria ideia de preservação de espaços de autonomia para o Brasil. A inauguração do governo Carter (1977-1980) promoveu as pressões por causa de violações de direitos humanos e do acordo nuclear com a Alemanha a uma posição de destaque na agenda bilateral, o que culminou com a denúncia, pelo Brasil, de um acordo militar com os EUA em 1977.¹² Os atritos se intensificaram com a chegada do presidente Reagan ao poder, quando foi inaugurado um período de intromissão direta daquele país na região, desfazendo-se então por completo o entendimento tácito entre a superpotência e a

fruto da crescente presença do Mercado Comum Europeu, do Japão e dos países exportadores de petróleo no mercado mundial [...]”.

¹¹ A ideia do Brasil como um país não-satelitizável e parte de um Grande Ocidente está presente em muitos pronunciamentos do então chanceler Azeredo da Silveira (1974-1979). Ver Spektor (2010).

¹² O acordo de assistência militar Brasil-EUA havia sido assinado em 1952.

potência regional.¹³ Do lado brasileiro, o aprofundamento da crise econômica no início da década de 80 também contribuiu para uma percepção mais desfavorável da relação com os EUA e do contexto internacional.¹⁴

Mas o que explicava a crescente insatisfação do Brasil com os EUA a partir de fins dos anos 70 não eram apenas as mudanças de política externa promovidas por diferentes presidentes norte-americanos. Essas mudanças, na verdade, expunham do lado brasileiro razões mais arraigadas e intrincadas para o descontentamento. A crise da dívida externa, por exemplo, expôs o esgotamento de um até então bem sucedido modelo nacional de desenvolvimento econômico. Das soluções possíveis para a crise econômica, a mais evidente apontava para a elevação da importância dos EUA e de seus fluxos financeiros e comerciais para o país. Por mais que a percepção do surgimento de espaços geoeconômicos, representados por novos blocos regionais, e da emergência do Japão e da Comunidade Econômica Europeia como possíveis contestadores à hegemonia econômica dos EUA pudesse oferecer novas possibilidades de parceria para o Brasil, o fato é que os EUA se configuravam como peça decisiva para a solvência econômica do Brasil nos anos 80.¹⁵

Os gráficos 1 e 2 ilustram alguns números que informavam as lideranças brasileiras no período. Enquanto o ritmo acelerado de crescimento econômico dos países recém-industrializados do sudeste asiático (NICs) e do Japão apontava para mudanças estruturais do poder econômico global (gráfico 2), os EUA e a Comunidade Econômica Europeia (CEE) ainda se situavam no topo da hierarquia econômica (gráfico 1). Ademais, apesar da importância agregada da CEE para o comércio

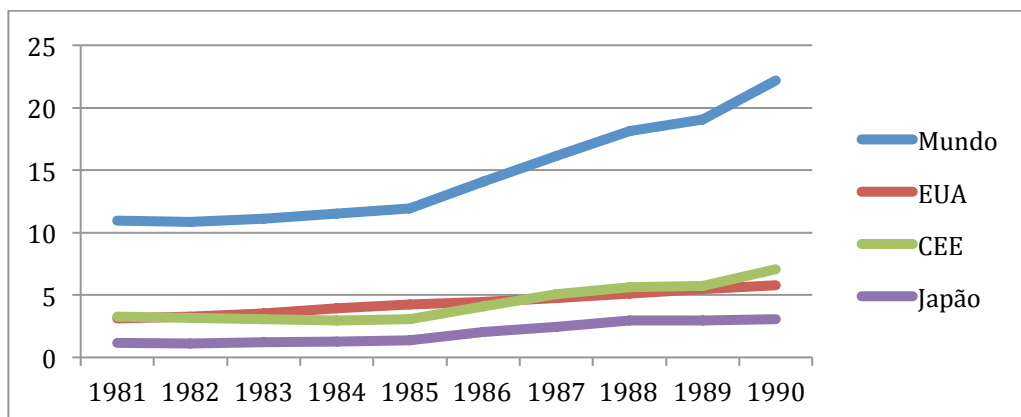
¹³ Sobre os atritos na relação Brasil-EUA no fim dos anos 70 e início dos anos 80, ver Moura, Kramer e Wrobel (1985).

¹⁴ Paiva Abreu (1990).

¹⁵ Ver Temas de Política Externa. Ver Paiva Abreu (1990).

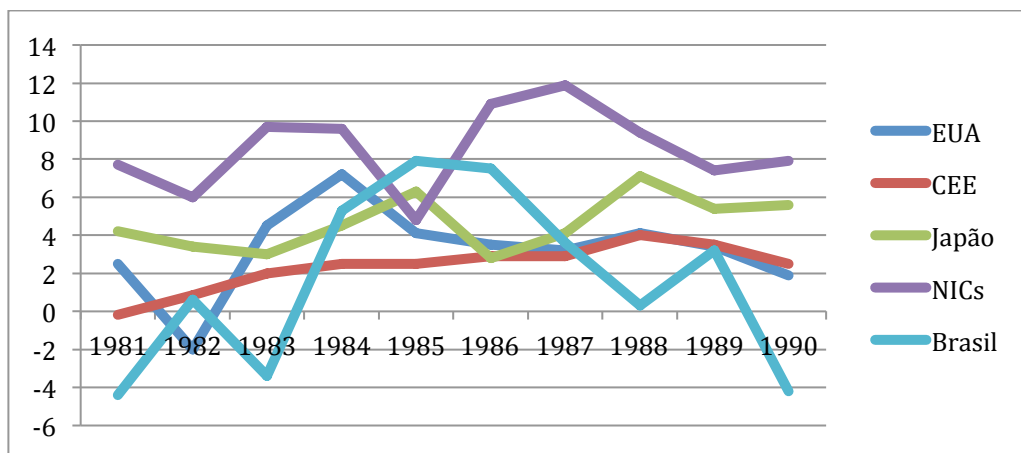
brasileiro, os EUA se apresentavam, em 1989, como o principal mercado para as exportações brasileiras (ver tabela 1).

Gráfico 1: Produto Interno Bruto global e das principais economias durante a década de 80 (US\$ trilhões)



Fonte: economywatch.com

Gráfico 2: Taxa de expansão anual do Produto Interno Bruto (%)



Fonte: economywatch.com

Tabela 1: Principais mercados para as exportações brasileiras em 1989

	Exportações brasileiras (US\$ bilhões)	Participação do total de exportações brasileiras
CEE	11.5	34%
Estados Unidos	8.2	24%
América Latina	3.8	11%
Japão	2.4	7%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Outra razão para o descontentamento do Brasil em relação aos EUA decorria das leituras que as lideranças brasileiras faziam do tabuleiro internacional. No campo político-estratégico, o intervencionismo do governo Reagan era frequentemente interpretado como uma tentativa dos EUA de, apesar do aparente declínio econômico, ocupar espaços políticos no continente para manter intacta sua esfera de influência, manobra que fazia emergir a ideia de uma segunda guerra fria.¹⁶ No plano econômico, acreditava-se que a questão da dívida externa podia se transformar numa versão moderna de neocolonialismo, com países credores manipulando países devedores, inclusive em relação aos chamados novos temas da agenda global, como ecologia, propriedade intelectual e tecnologia.¹⁷ Nos últimos anos da década de 80, a prática brasileira em matéria de indústria farmacêutica (a inexistência de patentes para processos de produtos) e da lei da informática (proteção à nascente indústria nacional) era alvo de retaliações comerciais dos EUA, principalmente em setores importantes para as exportações brasileiras.¹⁸

Além do incremento dos atritos bilaterais entre Brasil e Estados Unidos, portanto, os acontecimentos políticos e econômicos de fins dos anos 80 reforçavam entre os operadores da política exterior brasileira uma leitura, não incomum à época, que enxergava o processo de globalização menos como uma mudança estrutural do sistema econômico internacional e mais como parte de um projeto político dos EUA para incrementar seu poder e influência e para consolidar uma estratificação

¹⁶ Em 1986, o então chanceler Abreu Sodré se referia à “rebipolarização” da ordem internacional em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (ver Seixas Correia, 1995).

¹⁷ O termo neocolonialismo foi empregado pelo embaixador Sardenberg (em Fonseca Jr. e Carneiro Leão, 1989), mas Abreu Sodré, no referido discurso, fazia referência, no campo econômico, às “regras que refletem prioritariamente os interesses das nações mais poderosas” (p. 459).

¹⁸ No âmbito financeiro, os planos do governo norte-americano de renegociação das dívidas externas – Baker (1985) e Brady (1989) –, ao imporem pesadas contrapartidas sobre os devedores nas negociações, contribuíam para anuviar o ambiente das relações bilaterais.

internacional favorável a seus interesses.¹⁹ A tendência ao unilateralismo norte-americano, mesmo que de forma incipiente ou até mesmo difusa, era assimilada e parcialmente refletida em expressões controvertidas como “bilateralismo excludente” e “multilateralismo seletivo”. Para a diplomacia brasileira, o que havia de comum entre esses termos era que se referiam a formas de dominação dos países do Norte (principalmente os EUA) sobre os do Sul.²⁰

Às vésperas da queda do muro de Berlim, é possível observar entre as lideranças brasileiras alguns dilemas ou incertezas que se aprofundam na década seguinte. Duas questões se destacam. A primeira se refere à percepção sobre a distribuição de poder global e a importância relativa dos EUA para o Brasil. Ao lado das interpretações sobre um possível declínio da hegemonia econômica norte-americana e a emergência de novos polos de poder, persistia a realidade concreta da relevância da economia dos EUA para o país.²¹ De certa forma, percebe-se aqui um pouco da tensão entre percepções gradativamente distintas que acompanharam a política exterior na década de 90, entre os extremos da normatividade da ideia de um mundo multipolar e da aceitação de um mundo fundamentalmente unipolar.

A segunda questão resulta em larga medida do sucesso do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro até os anos 70 e seus reflexos sobre a política exterior do país e sobre os principais personagens que conduziram a política externa desde então. Para o Brasil, a ideia de soberania nacional e autonomia constituíam filtros contra pressões vindas de fora. O ressurgimento de ideias liberais (globalização,

¹⁹ Ver Sardenberg (A Estratificação Internacional nos Anos 90), em Fonseca Jr. e Carneiro Leão (1989). Sardenberg aponta para os riscos dos novos temas globais, como ecologia, direitos humanos etc. se tornarem instrumentos de controle das grandes potências sobre os demais, um novo “congelamento do poder mundial” (p. 259).

²⁰ Ver discurso de Abreu Sodré na AGNU, em 1988. (Seixas Correia, 1995).

²¹ Uma noção bastante explorada na época (ver Sardenberg, em Fonseca Jr. e Carneiro Leão, 1989) era a da emergência de um pentagrama de poder (EUA, Europa, Rússia, Japão e China). Sobre a sustentabilidade econômica da hegemonia dos EUA, ver Kennedy (1987).

abertura econômica, direitos humanos, meio ambiente etc.) em um contexto de fragilidade econômica doméstica, nesse sentido, não apenas parecia empurrar o Brasil a uma aliança subordinada aos EUA, mas ameaçava o próprio projeto brasileiro e a concepção arraigada de um país insatelitizável ou com recursos de poder suficientes que o situavam em um lugar intermediário na hierarquia de poder global.²² Sem “excedentes de poder” e sem um claro modelo econômico alternativo ao modelo neoliberal representado pelos EUA, restava aos operadores da política externa brasileira administrar a tensa compatibilização dessa desconfiança com a crescente importância dos EUA para o país.²³ Nas palavras de um importante diplomata brasileiro, em 1989,

“Os recentes desenvolvimentos no quadro externo indicam uma clara ressurgência do liberalismo. Alguns analistas, como Robert Heilbrunner, chegam a afirmar confiantes que “menos de setenta e cinco anos após o seu início, a confrontação entre o capitalismo e o socialismo já se encerrou: o capitalismo ganhou”. Este tipo de raciocínio obviamente não condiz com a realidade de países como o Brasil, que ainda não foram capazes de resolver, por um ou outro modelo, desequilíbrios econômicos e sociais fundamentais e que, portanto, não dispõem de uma infraestrutura de desenvolvimento sustentado.”²⁴

É bem verdade que esse processo de mudança não era percebido de forma tão clara pelas lideranças brasileiras à época. Apesar do quase consenso em torno da ideia

²² A ideia do Brasil como uma potência intermediária e com ativos que justificam a concepção de insatelitizável está presente em muitos textos sobre política externa brasileira desde o fim dos anos 70. Sobre a época específica, os anos 80, ver Lafer (1984) e Sardenberg (em Fonseca Jr. e Carneiro Leão, 1989), entre outros.

²³ Mesmo após a assimilação do esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista, não houve uma aceitação imediata de um modelo alternativo de desenvolvimento econômico. A revolução econômica dos NICs asiáticos, por exemplo, era vista com um misto de admiração e ceticismo quanto à possibilidade de o Brasil seguir um rumo semelhante (ver Fonseca Jr. e Carneiro Leão, 1989). A expressão “o Brasil não dispõe de excedentes de poder” é atribuída ao chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro (1979-1985).

²⁴ Seixas Correa, em Fonseca Jr. e Carneiro Leão (1989, pp. 252-253).

de reformulação da política exterior do Brasil, a transição dos anos 80 para os anos 90 permitiu diferentes interpretações.²⁵ De todo modo, é possível supor que as primeiras reações à queda do muro e o que ela significou para as relações internacionais do Brasil foram profundamente influenciadas por um fator de política interna que pode ser denominado de a “sombra do passado”, isto é, as experiências vividas pelos principais negociadores brasileiros nas décadas anteriores. Não é uma questão menor, por exemplo, o fato de que não só não houve troca significativa dos operadores da política externa brasileira na transição dos anos 80 para os anos 90²⁶, como muitos dos principais personagens que acabariam por conduzir a diplomacia brasileira durante boa parte dos anos 90 foram profundamente influenciados pelos acontecimentos das décadas anteriores e, em especial, pelo ideário do período do pragmatismo responsável.²⁷

Essas duas questões – a percepção acerca da distribuição de poder mundial e o esgotamento do modelo autônomo de desenvolvimento econômico –, combinadas, sublinhavam, ao término da Guerra Fria, não apenas as dificuldades entre o Brasil e os Estados Unidos no que dizia respeito à relação bilateral, mas também as tensões

²⁵ A tensão entre essas diferentes interpretações foi, de certa forma, captada em estudos que abordam o período tanto pela ótica da ruptura paradigmática quanto pela ótica da continuidade na política externa. Ver Velasco e Cruz (2001) sobre as divisões dentro da corporação diplomática no período e Mello (2000) sobre a “variedade de políticas externas” e os “dois momentos” da política externa do governo Collor.

²⁶ Enquanto alguns estudos atribuem os traços de continuidade na formulação da política externa brasileira tanto ao grau de institucionalização e insulamento burocrático do MRE (Cheibub, 1984) como à capacidade do MRE de trabalhar com outros setores da burocracia estatal para aglutinar os diversos interesses do país (Arbilla, 1997), outras análises, como a de Lima (1994) e Carvalho Vieira (2004), apontam para a marginalização do MRE no processo decisório de política exterior no início do governo Collor. Cabe, aqui, apenas ressaltar o fato de que os principais negociadores do Brasil na década de 90 (chanceleres, secretários-gerais, subsecretários-gerais e alguns embaixadores) já se encontravam em posições de destaque nas duas décadas anteriores.

²⁷ Entre os chanceleres, cabe mencionar Celso Amorim (1993-1994), que, durante os anos 70, dirigiu uma empresa estatal (Embrafilme) responsável pela promoção da identidade nacional, e Luiz Felipe Lampreia (1995-2001), que fora porta-voz do chanceler Azeredo da Silveira no auge da ditadura militar; ambos também foram secretários-gerais – Amorim (1993), Lampreia (1993-1994). Já os juristas Francisco Rezek (1990-1992) e Celso Lafer (1992; 2001-2002) foram formados em um sistema jurídico relativamente fechado e nacionalista, no sentido de valorizar o princípio da soberania entre os estados acima de tudo. Por fim, Fernando Henrique Cardoso (1993) era sociólogo de formação marxista e adepto da teoria da dependência econômica.

resultantes das diferentes percepções brasileiras acerca da ordem internacional que emergia e suas consequências para os interesses mais globais do Brasil. De certo modo, a relação do Brasil com a superpotência remanescente, naquele período, ia além dos aspectos bilaterais e refletia preocupações mais abrangentes das lideranças brasileiras com os rumos das relações internacionais. A afirmação feita pelo importante diplomata, em 1989, reforça essa ideia, ao prever para os anos 90 que

"esses desentendimentos e atritos [entre Brasil e EUA] continuem. Tanto na área comercial, como na de propriedade intelectual, as políticas postas em prática pelo Brasil afetam interesses específicos dos EUA. Não parece existir margem para que estas políticas sejam alteradas substancialmente em futuro previsível, uma vez que derivam da proteção e da promoção de interesses essenciais para o modelo de desenvolvimento brasileiro. Tampouco parece possível que o Brasil venha a modificar sua política em relação a questões nucleares....Também na área de não-proliferação de mísseis, os interesses americanos e brasileiros colidem, sendo improvável que o Brasil sequer contemple abandonar seu objetivo de capacitação tecnológica para efeito de lançamentos espaciais. A estas questões poder-se-iam ajuntar outras, como as ligadas à proteção do meio-ambiente [...] O potencial de problemas no relacionamento bilateral parece, pois, elevado. Ao prolongar-se no tempo, tenderá a conduzir, seja a um crescente alheamento dos dois países, seja a um agravamento de tensões e, eventualmente, a uma ruptura."²⁸

O valor da afirmação acima não está na realização ou não da previsão feita, mas na revelação de um pensamento importante sobre a interação do Brasil com o mundo naquele momento. Apesar das incertezas e ambiguidades, inerentes a qualquer situação, prevalecia uma visão de mundo eivada de tensões e que subjazia os principais dilemas vividos pela política exterior brasileira, refletidos em dicotomias

²⁸ Seixas Correa, em Fonseca Jr. e Carneiro Leão, 1989 (pp. 237-238). Seixas Correa foi secretário-geral do MRE em 1992 (gestão Lafer) e de 1999 a 2001 (fins da gestão Lampreia e início da segunda gestão Lafer).

cada vez menos precisas sobre como se inserir numa ordem internacional caracterizada pela expansão de normas liberais (resistência ou adesão; protecionismo ou liberalismo) e como se relacionar com a superpotência remanescente (distanciamento ou alinhamento; autonomia ou subordinação). Essa era a bagagem conceitual que os principais operadores da política exterior brasileira carregavam quando da queda do muro de Berlim e do início dos anos 90 e que serviu para balizar as relações do país com os EUA.²⁹

O imperativo da modernização e a reaproximação

As manifestações do governo brasileiro à queda do muro de Berlim certamente não destoaram das reações de boa parte da comunidade internacional. Mas se a percepção de “um mundo alentado por um sopro de otimismo” parecia reafirmar a ideia de triunfo do bloco capitalista e o início de uma era de paz mundial, não demorou nem um ano para o otimismo dar lugar à incerteza quanto ao futuro da ordem internacional.³⁰ Em agosto de 1990, a invasão do Kuwait por forças militares iraquianas fez desencadear, no início do ano seguinte, a primeira grande crise do pós-Guerra Fria, a guerra do Golfo.³¹ Nas palavras do presidente Collor, pouco depois do início da invasão do Iraque, em 1991,

“Longos e aflitos foram os momentos vividos pela comunidade de nações que, até 2 de agosto último, se havia deixado convencer de que o fim da Guerra Fria, o esgotamento

²⁹ Sobre os diferentes momentos da relação Brasil-EUA, ver Hirst (2009).

³⁰ O muro de Berlim caiu em novembro de 1989. A frase “um mundo alentado...” foi pronunciada em março de 1990, pelo chanceler Abreu Sodré, no discurso de transmissão do cargo a Francisco Rezek (ver Resenha de Política Exterior do Brasil 64, 1991, pp. 11-12).

³¹ A historiografia atual parece ter estabelecido o ano de 1989, da queda do muro de Berlim, como data oficial do fim da Guerra Fria, apesar de a dissolução da União Soviética ter ocorrido apenas em fins de 1991. Para Lafer e Fonseca Jr (1997), aliás, a queda do muro e a guerra do Golfo teriam sido eventos de um “1º pós-Guerra Fria”; já o “2º pós-Guerra Fria” teria sido marcado pela derrocada da União Soviética.

das tensões ideológicas e a aproximação entre as duas superpotências haviam, de fato, inaugurado uma nova era de entendimento, fraternidade e solidariedade entre os povos”.³²

As palavras foram ecoadas pelo chanceler Rezek, que afirmava que o Brasil preparava-se para se

“aproximar do século XXI, sob o signo do final da Guerra Fria, sob o signo da grande esperança que o final da Guerra Fria nos havia trazido ao espírito. A crise do Golfo revelou que as coisas não são assim tão simples, que a negligência da comunidade internacional em tempo de paz é uma matriz permanente de crises e de possíveis conflitos armados.”³³

A crise do Golfo expunha, portanto, a fragilidade da ordem internacional, ao revelar que o fim da Guerra Fria, apesar de vital para a distensão das relações internacionais, não fora suficiente para criar um esquema global de segurança que garantisse o entendimento e a paz. Colocava-se sob prova, assim, a crença de que a desideologização e o processo de distensão Leste-Oeste possibilitariam o redirecionamento dos gastos com a corrida armamentista para a promoção do desenvolvimento.³⁴

A evolução da reação do Brasil à crise do Golfo, de uma forma geral, reforçava a ideia de que as lideranças do país eram pautadas pela cautela. O Brasil, que inicialmente havia condenado tanto a invasão do Kuwait como a guerra contra o

³² RPEB 68, 1991, p. 15.

³³ Idem, p. 28.

³⁴ Ideia de distensão está presente nos principais discursos e artigos dos diplomatas naqueles meses finais de 1989 e primeiros meses de 1990. Ver RPEB 65 e 66, 1990.

Iraque, pouco depois apoiou o cumprimento de todas as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que impuseram um conjunto de sanções contra o governo iraquiano.³⁵ Mesmo que de maneira discreta, o Brasil não se furtou em manifestar suas preocupações quanto ao significado da crise e seu tratamento pelo Conselho, expondo a necessidade de discutir o papel da ONU na construção de uma nova ordem internacional.³⁶

Essa percepção de incerteza quanto aos rumos da política mundial teve dois desdobramentos principais para a política externa brasileira – e para a relação do Brasil com os EUA – no início da década de 90. Primeiro, criou condições para que o país ensaiasse um abandono de posturas mais rígidas em relação a questões tradicionais, como a não proliferação nuclear, e em relação aos “novos temas globais”, como os direitos humanos, meio ambiente e propriedade intelectual, temas que comumente geravam focos de tensão entre o Brasil e os EUA.³⁷ Se internamente essa mudança podia refletir motivações ideológicas ou pragmáticas do novo governo, externamente ela sinalizava um voto de confiança do Brasil em um “novo multilateralismo” fundamentado na crença no fortalecimento das organizações internacionais, notadamente a própria ONU e o Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT).³⁸

³⁵ De 1990 a 1991, houve uma sucessão de resoluções do Conselho de Segurança sobre a crise no Golfo (660, 661, 670, 678 e 687). Apesar da postura inicialmente crítica quanto à intervenção militar, o governo brasileiro, que não esteve presente no CSNU no período, se mostrou disposto a apoiar, por meio de legislação interna, sanções econômicas contra o Iraque. Ver Nota à Imprensa de 17/08/1990, em RBEP 66, 1990.

³⁶ Idem. Sobre a atuação do Brasil na crise do Golfo, ver Lamazière (1997). O autor argumenta que a ausência do Brasil do Conselho naquele período, ao restringir a capacidade do país obter informações, diluiu a necessidade de adoção de posicionamentos doutrinários sobre a questão, o que ajudaria a explicar o distanciamento relativo do governo brasileiro em relação ao tema.

³⁷ É bem verdade que, no que diz respeito à questão nuclear, a mudança de postura, ao menos em âmbito regional, começou a ser notada ainda durante o governo Sarney.

³⁸ Ver discurso de Collor na AGNU/1990. A discussão sobre os regimes e instituições internacionais será retomada no capítulo 4.

O segundo desdobramento foi o deslocamento, naqueles primeiros momentos do pós-Guerra Fria, do foco da política externa do país para as questões econômicas, processo propiciado também pelo novo governo que se instalava.³⁹ As leituras oficiais, portanto, continuavam a se referir ao reforço da estratificação global no período, mas com ênfase nos aspectos econômicos dessa estratificação, como o distanciamento entre o Norte e o Sul, a formação de megablocos econômicos e o risco de isolamento para o mundo em desenvolvimento e a crescente importância da tecnologia – e da propriedade intelectual – para a atividade econômica, entre outros.⁴⁰ Outro fator que contribuiu para o foco na economia emanava dos EUA, pois a base tradicional de sua política externa para a região, o anticomunismo, havia sido extinta com a distensão entre as superpotências, abrindo espaço para temas econômicos na agenda.⁴¹

Os diagnósticos iniciais do governo Collor se alinhavam, portanto, com as tendências preocupantes já percebidas por diplomatas brasileiros na década anterior, mas a principal inovação estava na solução proposta pelo novo presidente para lidar com esses problemas. O projeto de modernização lançado pelo presidente Collor pretendia buscar ganhos de produtividade e de maior eficiência mediante nova inserção do país na economia global. Seria por essa via, a da modernização econômica, que o Brasil cumpriria seu “projeto de fuga da periferia das grandes decisões internacionais.”⁴²

Em relação aos EUA, o imperativo da modernização desenhou um novo contexto nas relações bilaterais. A percepção sombria que predominou na década

³⁹ Não faltam interpretações que identificam o foco na economia (o segundo desdobramento) como fator que contribuiu para a mudança de postura em relação aos temas globais (o primeiro desdobramento), como uma espécie de *trade-off*. Ver, entre outros, entrevistas ao CPDOC de Celso Amorim (1997) e Marcílio Marques Moreira (1997, em Moreira, 2001).

⁴⁰ Ver discursos do presidente Collor e do chanceler Rezek, em RPEB 65, 1990.

⁴¹ Ver Costa Vaz (em Altemani e Lessa, 2006).

⁴² Ver discursos de Collor e Rezek, RPEB 65, 1990.

anterior deu lugar a uma postura de maior receptividade. A declaração do ministro Rezek, poucos meses após sua posse, de que o Brasil adotaria uma política de não confrontação com os EUA, dava o tom da atitude brasileira.⁴³ Mesmo diante das incertezas quanto à nova ordem internacional que emergia e ao papel desempenhado pelo EUA nessa ordem, prevaleceu, para o governo brasileiro, a questão econômica como prioridade da agenda bilateral. De certa forma, boa parte da agenda diplomática brasileira do governo Collor em relação aos EUA, incluindo os temas políticos e estratégicos, ficou subordinada à lógica econômica da relação.⁴⁴ Nas palavras do embaixador brasileiro em Washington à época, depois ministro da Fazenda, “havia dois temas: dívida e patentes.”⁴⁵

Se a guerra do Golfo foi o principal acontecimento político do início da década, no plano econômico, para as relações Brasil-EUA, o evento mais marcante do período foi a Iniciativa para as Américas, lançada em meados de 1990 pelo governo Bush (1989-1992). A Iniciativa inaugurou, do lado norte-americano, uma agenda positiva para a América Latina, ao buscar relacionar a questão da redução do peso da dívida externa dos países da região a políticas de liberação do comércio e ao aumento dos investimentos norte-americanos. A reação brasileira, de certo modo, serve como termômetro da relação bilateral naquele momento. Em uma declaração conjunta com o presidente chileno, Collor expressava sua

“satisfação com a "Iniciativa para as Américas" [e] a esperança de que ela conduza, de forma efetiva, a liberação do comércio, a diminuição do peso da dívida externa e ao

⁴³ Citação no *Jornal do Brasil*, em 13 de maio de 1990. Ver Mello (2000, p. 82).

⁴⁴ Não existe uma periodização exata, mas a afirmação se refere principalmente aos dois primeiros anos do governo Collor (1990-1991) ou à gestão do chanceler Rezek (até abril de 1992). Para uma proposta de periodização da política externa do governo Collor, ver Mello (2000).

⁴⁵ Marcílio Marques Moreira, em depoimento ao CPDOC-FGV, publicado em livro em 2001 (p. 235).

aumento substantivo dos fluxos de investimento indispensáveis para lograr o desenvolvimento econômico requerido pela região.”⁴⁶

Apesar das diferentes interpretações sobre a real motivação por trás da política de alinhamento ou de aproximação entre Brasil e EUA no início do governo Collor, o que houve de concreto naquele período, além das amenidades retóricas presentes na troca de visitas presidenciais⁴⁷, foi o anúncio, por parte do Brasil, de diretrizes gerais para a política industrial e de comércio exterior que previam, entre outras medidas, o envio ao Congresso de projeto de revisão de patentes de produtos farmacêuticos. Do lado dos EUA, houve o anúncio da suspensão de sanções comerciais contra o Brasil.⁴⁸ O processo de *confidence building* alcançou também temas de tecnologia sensível, com o gesto simbólico do presidente Collor de fechar um poço de testes nucleares, a mudança de postura do Brasil em relação ao Tratado de Tlatelolco e o acordo nuclear com a Argentina.⁴⁹ Em carta endereçada ao presidente Collor, o presidente Bush congratulou os avanços do governo brasileiro no campo nuclear, chegando a propor uma iniciativa multilateral.⁵⁰

O histórico recente de atritos, contudo, continuava a alimentar um certo grau de ceticismo por parte de algumas lideranças brasileiras quanto à intensidade da aproximação com os EUA. Alguns temas continuavam a carecer de uma perspectiva

⁴⁶ RPEB 66, 1990.

⁴⁷ Em 1990 houve uma visita presidencial de Collor aos EUA e de Bush ao Brasil. No ano seguinte, Collor foi novamente aos EUA.

⁴⁸ Ver depoimento de Marcílio Marques Moreira (2001, p. 239, nota de rodapé).

⁴⁹ Em setembro de 1990 Collor fecha um poço de testes na serra do Cachimbo (PA); no mesmo mês, na AGNU, Collor reitera as credenciais de não proliferação do Brasil e a disposição de se fortalecer Tlatelolco; e em 1991, Brasil e Argentina firma acordo com a Agência Internacional de Energia Atômica, criando salvaguardas e uma agência binacional de contabilidade e controle, a ABACC.

⁵⁰ MRE para Embaixada em Washington, telegrama confidencial, 14/07/1992. Transcrição da carta do presidente Bush para o presidente Collor. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/10/2011).

compartilhada.⁵¹ Na questão tecnológica, por exemplo, a postura cautelosa do Brasil em relação à guerra do Golfo não ajudou a eliminar desconfianças dos EUA.⁵² Apesar de alguns gestos favoráveis, uma série de telegramas enviados pela chancelaria brasileira à embaixada em Washington, entre 1990 e 1992, revelava as dificuldades de avanço concreto na cooperação dos dois países na área de tecnologias sensíveis.⁵³ Quanto à própria Iniciativa para as Américas, além da preocupação habitual com algumas questões comerciais, como os subsídios norte-americanos à produção e exportação agrícola e às barreiras não tarifárias, e com o montante de investimentos considerado insuficiente, havia uma desconfiança quanto à real disposição dos negociadores norte-americanos, que, vez por outra, pareciam se opor às declarações públicas do presidente Bush sobre a Iniciativa, principalmente no que dizia respeito à intenção de vincular os temas de comércio, investimento e finanças.⁵⁴ Ainda assim, apesar das desconfianças, prevalecia uma visão predominantemente positiva, da Iniciativa para as Américas não

⁵¹ MRE para embaixada brasileira em Washington, telegramas confidenciais: Brasil boicota tentativa do embaixador mexicano de criar frente de países sobre o narcotráfico e diz que o tema não é relevante para a agenda bilateral Brasil-EUA (04/03/1990); Itamaraty ordena suspensão de cursos a policiais federais brasileiros ministrado na Bolívia por militares dos EUA com ações reais de combate ao narcotráfico (27/04/1990); Embaixada brasileira em La Paz acha inconveniente convite dos EUA a diplomatas brasileiros para reuniões sobre combate ao narcotráfico na Bolívia (17/04/1990). Documentos em <http://transparencia.folha.com.br> (acessados em 01/10/2011).

⁵² Além da postura inicialmente reticente em relação à invasão do Iraque, o Brasil, diferentemente da Argentina, não enviou tropas ao Golfo. Ademais, o país, importante parceiro comercial do Iraque nos anos 80, relutou em compartilhar com os EUA informações sobre os armamentos vendidos ao Iraque. Sobre essa questão, ver Moreira (2001). Para uma análise sobre a ambiguidade brasileira na guerra do Golfo, ver Moniz Bandeira (2003, p. 479).

⁵³ MRE para Embaixada brasileira em Washington, telegramas confidenciais: “EUA conseguiram abortar compras do programa espacial brasileiro no exterior” (14/08/1990); “Restrições dos EUA a compra de supercomputadores pela Embraer” (27/02/1991); “Mudança de regras dos EUA após reunião de alto nível inspira preocupação do Brasil” (17/12/1991); “Ponto mais delicado da relação Brasil-EUA na área tecnológica é o tratado sobre mísseis (MCTR) e o programa espacial brasileiro” (06/05/1992); “Brasil manifesta aos EUA suas preocupações sobre as limitações sobre o uso de computadores e transferência de tecnologias sensíveis” (07/05/1992); “Brasil e EUA repassam divergências e afinidades sobre a transferência de tecnologias sensíveis” (25/09/1992); “Chefe da agência atômica dos EUA sugeriu, veladamente, que a usina de Angra I talvez não seja segura” (30/11/1992), entre outros. Documentos disponíveis em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/10/2011).

⁵⁴ Essa preocupação foi captada pelo secretário-geral de política exterior do MRE, Marcos Azambuja, em uma palestra proferida em outubro de 1990 (ver Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI, n. 131-132, 1990).

“como algo essencialmente unilateral, como a jogada de um dos Governos do continente à qual devêssemos reagir apenas como recipiendários. Vejo que existe, agora, um campo aberto a uma participação mais efetiva de nossos países na própria definição dos contornos da Iniciativa, de modo a dar-lhe, desde os seus fundamentos, um aspecto associativo e equilibrado.”⁵⁵

O projeto econômico norte-americano para o hemisfério mereceu também leituras mais gerais, por parte de autoridades brasileiras, sobre as tendências das relações internacionais no imediato pós-Guerra Fria e as consequências para a América Latina e o Brasil. Para o secretário-geral de assuntos políticos do Itamaraty, Marcos Azambuja, o declínio

“da capacidade relativa dos EUA para desenhar os acontecimentos internacionais contrasta com a influência que detém sobre a América Latina. Isto leva [à recomendação] que, em sua política latino-americana, os EUA aceitem a prioridade da economia sobre a política. Diretrizes predominantemente "políticas" que marcaram o perfil dos EUA na América Latina — monitorar a trajetória dos países latino-americanos, formar alianças, ampliar a influência política norte-americana — refletem cenário de Guerra Fria e não mais se justificam hoje. A agenda atual é diretamente econômica (dívida e comércio) ou indiretamente econômica (drogas e imigração).”⁵⁶

Além de reafirmar a centralidade da questão econômica na relação entre os EUA e o Brasil (e a América Latina), das palavras do diplomata brasileiro é possível tirar uma conclusão acerca das percepções do Brasil sobre o sistema internacional. Pouco depois da afirmação acima, eclodiu-se a crise do Golfo, o que propiciou novas

⁵⁵ Idem, p. 63.

⁵⁶ Ibidem, p. 65.

releituras sobre a “capacidade relativa” dos EUA no mundo, principalmente em relação à preeminência militar e estratégica norte-americana e o impacto dessa aparente primazia sobre as organizações internacionais. De um lado, havia quem enxergasse a guerra como um prenúncio de bom funcionamento do multilateralismo, após anos de impasse no Conselho de Segurança durante a Guerra Fria.⁵⁷ De outro lado, havia quem enxergasse na operação militar a consolidação de uma nova hegemonia militar e tecnológica norte-americana e o risco de multiplicação de episódios de intervenção.⁵⁸

Em linhas gerais, o exame da reação do Brasil a esses dois importantes acontecimentos que inauguraram a década – a guerra do Golfo e a Iniciativa para as Américas – permite que sejam feitas algumas conclusões sobre a política externa brasileira e sobre a relação com os EUA entre 1990 e o início de 1992.⁵⁹ Primeiro, não havia, entre os operadores da política exterior brasileira, uma visão política clara e consistente sobre a evolução da ordem internacional pós-Guerra Fria naqueles momentos iniciais da década de 90. Os operadores da política externa brasileira reconheciam que

“existia uma percepção de mudança (...) mas embora esse processo de mudança já estivesse em curso desde a gestão Rezek, o foco ainda não era nítido, não havia total clareza quanto ao por que, ao como e ao quanto, sobretudo, se deveria mudar.”⁶⁰

⁵⁷ Para Collor, em discurso na AGNU, em 1991, a guerra do Golfo mostrou uma ONU atuante. Tese semelhante é citada por Lafer e Fonseca Jr. (em Fonseca Jr. e Nabuco de Castro, 1997, p. 57).

⁵⁸ Independentemente das diferenças em torno das razões e dos procedimentos, a proximidade das invasões no Panamá (1989) e no Iraque (1990-1991) reforçavam essa interpretação. Ver Jaguaribe (1992). Jaguaribe foi secretário de Ciência e Tecnologia do governo Collor (1992).

⁵⁹ Cabe reiterar que as periodizações utilizadas neste estudo não são estanques.

⁶⁰ Entrevista de Celso Lafer ao CPDOC/FGV, em 1993 (p. 274).

As ideias vindas da década de 80 sobre o aparente declínio da hegemonia dos EUA conviviam com fatos que apontavam para uma realidade mais complexa. Do ponto de vista político e estratégico, a crise do Golfo pode ser lida tanto um exemplo do bom funcionamento de uma instituição internacional, a ONU, como uma demonstração de força militar e tecnológica dos EUA.

Segundo, o imperativo da modernização foi suficiente para elevar o tema econômico à prioridade da política externa, mas não para eliminar algumas percepções diferentes sobre o papel exercido pelos EUA nesse projeto brasileiro de modernização. Se por um lado a lógica geoeconômica do momento apontava para o surgimento de novos polos econômicos, para o Brasil existia uma hegemonia econômica norte-americana de fato. Para Marcílio Marques Moreira, um de seus principais objetivos à frente da embaixada em Washington e do ministério da Economia era o de “mostrar que era impossível nós querermos um caminho para a modernidade que não tivesse isso [o relacionamento com os EUA] como eixo.”⁶¹

A disposição inicial do governo Collor de adotar uma postura mais receptiva derivava de uma visão mais favorável em relação às potencialidades – principalmente econômicas – de um engajamento com os EUA. O excesso de expectativas domésticas e a lentidão dos resultados concretos, entretanto, geraram frustrações que acabaram por contaminar gradativamente a relação bilateral, reduzindo não apenas o espaço das leituras mais otimistas sobre o papel dos EUA para a política externa brasileira, mas reacendendo também uma retórica diplomática mais nacionalista.⁶²

⁶¹ Moreira (2001, p. 363).

⁶² Em abril de 1991, por exemplo, o Brasil foi incluído na lista de investigação do governo dos EUA (USTR) devido a práticas na área de propriedade intelectual, o que gerou manifestações de revolta das autoridades brasileiras. O chanceler Rezek afirmou, em relação à resposta dos EUA aos gestos

Consideradas conjuntamente, essas conclusões não refutam totalmente a hipótese amplamente difundida de que o governo Collor representou uma ruptura paradigmática para a política externa brasileira, mas ajudam, de certo modo, a contextualizar e, até certo ponto, atenuar o argumento.⁶³ No que diz respeito à relação com os EUA, a ênfase do governo Collor nas questões econômicas, de fundo ideológico ou não, ofuscava o significado das preocupações políticas das lideranças brasileiras sobre o papel dos EUA na nova ordem internacional. Os principais relatos dos operadores da política externa à época, aliás, reforçam a ideia de que enquanto havia uma assimilação mais nítida das principais tendências econômicas, como os processos de globalização e de regionalização, as leituras sobre os novos aspectos políticos e estratégicos da nova ordem internacional se mostravam prematuras e difusas.

Não se pode afirmar, portanto, que durante os primeiros anos do pós-Guerra Fria havia, no governo brasileiro, uma linha geral de pensamento acerca das mudanças no sistema internacional ou mesmo uma imagem nítida sobre a primazia dos EUA no período e o que ela significava para o Brasil. Em relação à América Latina, o que havia de mais consolidado era a percepção de que a distensão entre as superpotências eliminava a base tradicional da política externa norte-americana para a região, o anticomunismo, o que pelo menos poderia alterar a natureza da presença dos

positivos do Brasil, que “a contrapartida não veio na intensidade e no ritmo desejados por um país que quer trabalhar depressa” (Jornal do Brasil, 13/05/1991).

⁶³ Faço referência aqui aos estudos que enfatizam os elementos de continuidade e o gradualismo da política externa brasileira do governo Collor. Ver Arbilla (1997) e Hirst (1996), entre outros. Mesmo os estudos que enxergam o governo Collor como um “interregno”, no sentido do abandono dos princípios autonomistas pelo alinhamento com os EUA, reconhecem que havia um forte componente instrumental por trás da inflexão (Lima, 1994; Mello, 2000). Deve ser observado também que o reconhecimento de que a política de alinhamento foi abandonada ainda no governo Collor pode ser interpretado como sinal de que se tratava de uma motivação mais pragmática do que ideológica (Mello, 2000). Por fim, a despeito da retórica internacional liberalizante, não deve ser ignorada a coexistência de elementos liberais (privatização, liberação comercial) e antiliberais (confisco das contas correntes de poupança, por exemplo) na política econômica implementada pelo governo Collor desde seu início.

EUA na região, de político-estratégica para mais econômico-comercial. De todo modo, o que retroativamente foi interpretado por muitos como um momento de resgate do alinhamento automático do Brasil com os EUA, se de fato ocorreu, foi um processo esvaziado de uma conotação política mais consolidada e motivado muito mais pelas demandas mais imediatas advindas do imperativo da modernização econômica seguido pelo governo brasileiro.⁶⁴ De certa forma, a ideia de modernização, durante um breve momento, parecia suplantar a noção clássica de autonomia, que balizava a política externa brasileira até fins da década de 80, sem, no entanto, eliminá-la completamente do repertório retórico da diplomacia brasileira. A consequência mais imediata disto para a relação bilateral foi a redução, mesmo que temporária, de resistências ideológicas a uma aproximação – predominantemente de natureza econômica – com os EUA.

Ao justificar as ações e os objetivos da chancelaria para o restante do governo Collor, ainda no início de sua gestão, o ministro Lafer afirmava que o objetivo era buscar uma reação equilibrada com os EUA e que

“uma parceria tão íntima como a do México ou a do Canadá é improvável, pela dimensão da economia brasileira, pela diversificação de nossos mercados, além do fator geográfico que diferencia as situações. Por isso que eu estou insistindo que essa parceria operacional decisiva tem de buscar esta noção de mutualidade, credibilidade e confiança”.⁶⁵

Uma comparação da temática econômica nos discursos proferidos pelo presidente Collor na Assembleia Geral da ONU (AGNU) em 1990 e em 1991 ajuda a revelar alguns limites da mudança efetuada por seu governo no *front* externo, o que

⁶⁴ Para um estudo sobre os desencontros e afinidades entre Brasil e Estados Unidos, ver Hirst (2009).

⁶⁵ Discurso de Lafer na reunião de coordenação ministerial, em 15/05/1992 (RPEB 70, 1992, p. 128).

refletia na ideia do suposto alinhamento com os EUA. De um ano para o outro, houve um resgate da concepção de desequilíbrios entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento em detrimento do aspecto liberalizante na retórica da modernidade do ano anterior. Essa mudança foi observada também nas declarações públicas de outras autoridades brasileiras, o que revelava também que, apesar da inflexão retórica por ora triunfalista do início do governo Collor, mesmo com a assimilação dos novos temas globais e receptividade aos ideais liberais, os vocábulos que expressavam preocupações anteriores, como questões de soberania, autonomia e desenvolvimento, por exemplo, permaneceram presentes no léxico diplomático do país.⁶⁶

Portanto, apesar do contexto claramente mais favorável do que predominara na década anterior, as relações entre o Brasil e os Estados Unidos no início dos anos 90 foram moduladas, do lado brasileiro, por uma combinação de necessidades econômicas domésticas mais evidentes com preocupações de ordem política global ainda um tanto difusas. Essas dinâmicas distintas entre a agenda econômica e a agenda política com os EUA, de certo modo, permaneceram e até se aprofundaram nos anos seguintes.

O descompasso paradoxal

Em fins de 1992 e início de 1993 houve um esforço consciente por parte do Itamaraty para consolidar as reflexões sobre a política externa brasileira no pós-Guerra Fria.⁶⁷ O resultado desse esforço foi a publicação do “livro branco”, que

⁶⁶ Há estudos comparados, como os de Arbilla (1997), que denotam um triunfalismo liberal relativamente reduzido na política e no pensamento diplomático brasileiros no começo dos anos 90 quando comparado com a Argentina.

⁶⁷ Para Mello (2000), esse assentamento de leituras brasileiras sobre a conjuntura internacional teria começado a partir da presença de Celso Lafer à frente do ministério das Relações Exteriores no final do

resultou de quatro seminários ocorridos entre novembro de 1992 e março de 1993.⁶⁸ O aspecto mais eloquente do esforço analítico estava contido no diagnóstico geral de que o momento internacional era de transição, com três cenários básicos de evolução das relações internacionais: de globalização, regionalização e fragmentação (1993, pp. 23-25). Com exceção do cenário da fragmentação, tido como não muito próximo da realidade brasileira, os outros dois sublinhavam a importância da dimensão econômica para as reflexões acerca da política externa brasileira do período.⁶⁹

No que diz respeito aos Estados Unidos, o documento enfatizava o caráter prioritário da relação e o objetivo de o Brasil buscar “uma política afirmativa que vá além da mera administração de contenciosos, abrindo caminho para uma agenda renovada, com cooperação em novas áreas” (p. 27). Mais adiante no relatório, algumas motivações por trás dessa postura receptiva do Brasil ficavam mais evidentes, pois os EUA,

“Como potência global, [...] exercem liderança e influência decisiva em muitos temas da agenda mundial. Nosso diálogo supera, portanto, em muito, sua dimensão bilateral. Com as medidas de resolução do contenciosos dos últimos anos, estaria aberto o caminho para uma agenda renovada, com medidas de cooperação em novas áreas.”⁷⁰

A agenda bilateral entre Brasil e EUA, portanto, começava a ganhar um contorno mais amplo, abrangendo tanto questões hemisféricas como temas globais.

governo Collor (abril de 1992), o que, para a autora, representava o início de uma “segunda fase” da política externa do governo Collor.

⁶⁸ O título do “livro branco” é Reflexões sobre a Política Externa Brasileira, publicado pelo MRE em meados de 1993. Os quatro seminários foram realizados no início do governo Itamar Franco (outubro de 1992), sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso como chanceler e Luiz Felipe Lampreia como seu secretário-geral.

⁶⁹ O cenário da fragmentação seria caracterizado pela emergência de nacionalismos e separatismos e, segundo os diplomatas brasileiros, não teria um impacto direto relevante sobre o Brasil (p. 25).

⁷⁰ Idem (p. 136).

Na esteira da Iniciativa para as Américas, por exemplo, foi negociado pelos EUA, entre 1991 e 1993, um acordo de livre comércio que incluía, além do Canadá, o México (NAFTA), o que não apenas gerou entusiasmo de alguns países da região, como Chile e, até certo ponto, Argentina, a seguirem um curso semelhante, como pavimentou o caminho para o início das discussões, a partir de 1994, sobre uma área de livre comércio hemisférica, depois batizada de ALCA.⁷¹ Para as lideranças brasileiras, a presença dos EUA no hemisfério e na América Latina, diferentemente do que ocorria em outras regiões do mundo, tinha uma vertente predominantemente econômica nos primeiros anos do pós-Guerra Fria.⁷²

Essas iniciativas norte-americanas desencadearam uma variedade de reações do lado brasileiro. Primeiramente, havia no início uma incerteza quanto a real disposição do governo dos EUA em expandir o NAFTA, principalmente após a posse do presidente Bill Clinton (1993-2000).⁷³ Apesar da posse de um presidente democrata gerar uma apreciação favorável por parte do governo brasileiro sobre a possibilidade de elaboração de uma agenda bilateral positiva, a inclusão posterior de questões ambientais e trabalhistas nas negociações com o México sinalizavam uma possível ingerência dos EUA em assuntos internos dos países da região.⁷⁴ Para o chanceler brasileiro em 1993, apesar do reconhecimento dos EUA como principal parceiro comercial do Brasil, as prioridades deveriam ser as negociações multilaterais (Rodada Uruguai do GATT) e regionais (Mercosul), pois

⁷¹ Sobre as iniciativas comerciais hemisféricas dos EUA, ver Pecequillo (2005, pp. 348-352).

⁷² Havia também, no entanto, preocupações no campo político e que eram decorrentes de interpretações que ligavam a invasão do Panamá (1989), as sanções da OEA contra o Haiti (1991) e as pressões contra o “autogolpe” do presidente Fujimori no Peru (1992) como um possível prelúdio de uma política intervencionista dos EUA na região. Ver “livro branco” (pp. 52-53). Ainda assim, o foco das análises dos diplomatas brasileiros naquele momento era a dimensão econômica.

⁷³ O NAFTA foi negociado pelo governo Bush e o presidente Clinton, após algumas resistências de seu partido, o Democrata, prometeu implementar o acordo (Pecequillo, 2005).

⁷⁴ Artigo “O Brasil e Clinton” do chanceler Fernando Henrique Cardoso publicado no jornal *Zero Hora* em 28 de fevereiro de 1993 (em RPEB 72, 1993, pp. 208-210).

“Uma integração com eles [EUA] seria inviável, dado o próprio dinamismo e a própria vitalidade das nossas exportações para o mercado americano. (...) A Iniciativa Bush não passou de um discurso de um ex-presidente, o NAFTA apenas dá seus primeiros passos, e a administração Clinton (...) esboça agora a ideia de uma nova parceria no hemisfério. Não é o Brasil que tem as chaves das portas do mercado da América do Norte.”⁷⁵

Ainda assim, um eventual acordo hemisférico não poderia ser totalmente descartado como alternativa, pois a exclusão do Brasil restringiria acesso a dois mercados importantes para o país, o norte-americano e o latino-americano. Era real o receio quanto à possibilidade de um impacto negativo do NAFTA e sua eventual expansão sobre as exportações brasileiras para os EUA.⁷⁶ À mesma época da declaração do chanceler Cardoso, o embaixador do Brasil em Washington e futuro ministro da Fazenda, diante de seu relativo ceticismo quanto ao êxito da Rodada Uruguai⁷⁷, não apenas argumentava publicamente que era imprescindível manter o canal de diálogo aberto com os EUA, mas reafirmava a centralidade daquele país para a política externa brasileira. Para o embaixador,

“a posição do Brasil em relação ao NAFTA e a sua eventual expansão para uma zona de livre comércio hemisférica constitui um dos mais importantes desafios para a política externa brasileira na presente década.”⁷⁸

⁷⁵ Fernando Henrique Cardoso (1993, p. 8)

⁷⁶ O embaixador brasileiro nos EUA, Rubens Ricupero, relatou o que uma autoridade do governo dos EUA (do USTR) chamava de “posição irrealista do Brasil” diante das negociações comerciais com os EUA. Embaixada brasileira em Washington para MRE, telegrama confidencial, 23/12/1992. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/10/2011).

⁷⁷ Em negociação de 1986 a 1994, a Rodada Uruguai foi a mais demorada de todas as rodadas anteriores do GATT.

⁷⁸ Ricupero e Amaral (1993, p. 100). Rubens Ricupero era embaixador nos EUA em 1993 e foi ministro da Fazenda em 1994. Já Sérgio Amaral era seu ministro-conselheiro em 1993, chefe de gabinete do ministério da Fazenda em 1994 e ministro de Comunicação Social e porta-voz da Presidência da República entre 1995 e 1998.

Esse desafio não se limitaria apenas ao plano comercial, isto é, às dificuldades inerentes às negociações comerciais. A importância da economia e do governo norte-americanos para a economia brasileira, importância essa acrescida em momentos de crise econômica no Brasil, e a conformação de uma ordem internacional com traços que eram percebidos como hegemônicos manteriam a relação do país com os EUA como uma das peças centrais da diplomacia brasileira durante toda a década de 90, a ponto de ser possível identificar reverberações dessa centralidade dos EUA nas políticas do Brasil voltadas para a região e para os principais regimes internacionais.⁷⁹

A relação bilateral entre Brasil e Estados Unidos continuou a ser influenciada pelas leituras brasileiras mais gerais sobre a nova ordem mundial. Ainda difusas no início da década, essas leituras permitiram que o Brasil concentrasse seus esforços em resolver pendências bilaterais com os EUA, como as questões econômicas (dívida, patentes etc.) e de tecnologias sensíveis (nuclear). Mas na medida em que as principais dinâmicas internacionais começaram a ficar mais nítidas, dois conjuntos de leituras começaram a se destacar entre os principais formuladores da política exterior do país e a influenciar de diferentes maneiras a relação bilateral Brasil-EUA.⁸⁰

Mas por não serem visões de mundo necessariamente antagônicas e por terem frequentado o discurso de muitas lideranças diplomáticas do país de forma intercalada ou até mesmo mesclada, as diferenças entre elas eram sutis. Ambas concordavam, por exemplo, quanto ao diagnóstico de que a nova ordem global apresentava características de unipolaridade (estratégico-militar) combinada com aspectos de uma multipolaridade (econômica) emergente. As duas leituras também enfatizavam a

⁷⁹ As políticas para a região e para os regimes internacionais serão tratadas, respectivamente, nos capítulos 3 e 4.

⁸⁰ A discussão sobre as leituras brasileiras mais gerais sobre a ordem global do pós-Guerra Fria será retomada no capítulo 4. Ao apresentá-las aqui, o objetivo é apenas o de examinar a influência de cada uma especificamente sobre a relação Brasil-EUA.

dimensão econômica, ao considerarem o processo de globalização como uma das principais características do pós-Guerra Fria. No entanto, enquanto uma interpretava a globalização como um processo inexorável de mudança estrutural do sistema capitalista internacional, a outra enxergava por trás do processo um projeto político de hegemonia colocado em prática pelos Estados Unidos.

De acordo com a primeira leitura, cujo um dos principais expoentes fora Celso Lafer, caberia ao Brasil se adaptar à nova ordem adotando uma postura mais receptiva em relação às normas internacionais (liberalização econômica, meio ambiente, direitos humanos etc.) e, de certa forma, aceitar a liderança dos EUA para dela extrair benefícios na relação bilateral (acordos, apoio financeiro, transferência de tecnologia, reconhecimento etc.), sem que isso se denotasse um alinhamento automático, como ocorrera em outros países da região.⁸¹ Essa atitude era facilitada pela crença de que o Brasil poderia, além de contribuir positivamente com a elaboração das regras da nova ordem global em formação, subir degraus da hierarquia internacional – e regional – com o reconhecimento e apoio dos EUA.⁸²

Essa leitura, portanto, além de enfatizar a convergência de interesses entre os dois países em relação a questões globais, como desarmamento, meio ambiente e direitos humanos, era corroborada pelas ações concretas do governo brasileiro em relação a esses temas, como as negociações nucleares com a Argentina, a adesão a tratados de direitos humanos e a convenções sobre armas químicas e biológicas e a decisão de sediar o encontro ambiental da ONU.⁸³ A repercussão favorável dessas

⁸¹ Lafer (1990).

⁸² Como lembra Mello, o paradigma da aliança com os EUA pressupunha o aumento de poder de negociação internacional do Brasil como resultado da aproximação com os EUA (2000, p. 73).

⁸³ Em 1991 o Brasil assinou um acordo quadripartite para a aplicação de salvaguardas entre Brasil, Argentina, Agência Brasileira e Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica; durante o governo Collor, o país sinalizou adesão plena ao tratado de Tlatelolco (que ocorreu em 1994); em 1992, além de aderir aos pactos internacionais de direitos

ações junto ao governo norte-americano também contribuía para desanuviar a relação bilateral e criar algumas expectativas mais positivas do lado brasileiro.⁸⁴

Alguns atritos pendentes, entretanto, motivavam no governo brasileiro questionamentos sobre o significado dessa suposta convergência entre os dois países no plano multilateral para as relações bilaterais Brasil-EUA. Para o embaixador do Brasil nos EUA, Rubens Ricupero,

“As relações Brasil-Estados Unidos passam por um momento paradoxal. De um lado, nunca foi tão grande a convergência entre os dois países sobre os princípios e os grandes temas das relações internacionais: democracia, direitos humanos, proteção ao meio ambiente, modernização e abertura da economia, liberalização do comércio mundial, não proliferação das armas de destruição de massa, fortalecimento da ONU e do multilateralismo. De outro, no entanto, a percepção, nos dois países, do relacionamento bilateral, reflete menos esta convergência sobre as grandes questões, do que na implementação de princípios sobre os quais concordamos, atritos de natureza comercial ou mesmo equívocos. [...] No Brasil prevalece a avaliação de que os EUA não têm demonstrado a compreensão e o apoio pelo momento especial que vive o país, de profunda transformação política e econômica. Fatos recentes fundamentam esta percepção: as medidas protecionistas dos EUA, pressões quanto a propriedade intelectual, falta de apoio na questão da dívida. Imagem do Brasil em setores do governo americano e da opinião pública é de lentidão quanto as reformas estruturais e implementação de

civis e políticos e de direitos econômicos, sociais e culturais da ONU e também à convenção americana de direitos humanos (Pacto de San José), o Brasil aderiu à convenção sobre armas químicas e sediou a conferência da ONU sobre meio ambiente; em 1993, adere à convenção contra armas biológicas.

⁸⁴ MRE para embaixada em Washington, telegrama confidencial, 24/02/1992, relato da visita do secretário de Defesa, Dick Cheney, ao Brasil e das reuniões com autoridades brasileiras; MRE para embaixada em Washington, telegrama confidencial, 14/07/1992, carta do presidente George Bush ao presidente Collor; MRE para a embaixada em Washington, telegrama confidencial, 16/09/1993, EUA pedem que Brasil interceda junto à China para evitar testes nucleares; Embaixada em Washington para MRE, telegrama confidencial, 20/09/1993, EUA agradecem gestão brasileira junto à China; Embaixada em Washington para MRE, telegrama confidencial, 01/06/1994, carta do presidente Bill Clinton ao presidente Itamar Franco parabenizando pela adesão do Brasil ao Tratado de Tlatelolco. Documentos disponíveis em <http://folha.transparencia.com.br> (acessado em 01/10/2011).

política de não proliferação, principalmente quando comparado a outros países latino-americanos.»⁸⁵

Muitos outros documentos do período salientam o descompasso na relação, ao revelarem a frustração do Brasil com o fato de que o governo dos EUA, apesar do reconhecimento público acerca dos avanços do país na questão da proliferação nuclear, continuava a limitar qualquer tipo de cooperação com o governo brasileiro na área de tecnologias sensíveis e mesmo a exercer algum tipo de pressão sobre o país nessa questão.⁸⁶

Por trás dessa frustração é possível identificar traços de uma segunda leitura mais geral sobre a natureza do sistema internacional que permeou o pensamento de algumas lideranças brasileiras no período e que teve como um de seus principais expoentes Celso Amorim.⁸⁷ De acordo com essa leitura, o Brasil deveria adotar uma postura mais crítica em relação a muitos aspectos considerados hegemônicos da nova ordem internacional, caracterizada menos como um processo de convergência e mais como um processo de imposição de valores. Desta forma, a relação do Brasil com os Estados Unidos seria pautada pela cautela e por atitudes mais revisionistas – porém não necessariamente confrontacionistas –, representadas por iniciativas de tentar isolar ou pressionar os EUA, seja por meio de arranjos regionais, seja por meio de coalizões em organismos internacionais. Além da noção de reforma da ordem global

⁸⁵ Embaixada em Washington para MRE, telegrama confidencial, 13/08/1993. Em <http://folha.transparencia.com.br> (acessado em 01/10/2011).

⁸⁶ MRE para Embaixada em Washington, telegramas confidenciais: Brasil registra estranheza pela inclusão do programa espacial brasileiro na lista de iniciativa presidencial dos EUA pelo controle de comércio para a não proliferação (04/01/1993); EUA advertem Brasil sobre acordo de mísseis com a Rússia (01/02/1993); EUA impõem restrições à exportação de supercomputadores ao Brasil (22/03/1993). Ver também Embaixada em Washington para MRE, telegrama confidencial, 09/04/1993, EUA recusam participação do Brasil como observador em encontro sobre acordo nuclear. Documentos disponíveis em <http://folha.transparencia.com.br> (acessados em 01/10/2011).

⁸⁷ Amorim (1991).

por meio de pressões contra-hegemônicas, inerente a essa visão está a ideia da região e de coalizões ad hoc – e não o reconhecimento dos EUA – como plataforma de projeção de poder global para o Brasil.⁸⁸ Em linha com essa interpretação se situam algumas iniciativas como o relançamento da candidatura brasileira ao Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e a tentativa de consolidar uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) como contraponto à ALCA.⁸⁹

O impacto de cada uma dessas leituras sobre a maneira de o Brasil lidar com os Estados Unidos nem sempre foi tão nítido. Afinal, além de outros fatores causais poderem distorcer a linha de transmissão entre as visões de mundo e a ação diplomática, frequentemente esta ação pode ser limitada por constrangimentos estruturais (*path dependence*, por exemplo) ou até mesmo reduzida à dimensão retórica.⁹⁰ Ademais, como foi observado, se a coexistência dessas visões entre os operadores da política externa brasileira permite concluir que ambas foram importantes para explicar o “descompasso paradoxal” na relação do Brasil com os Estados Unidos, a maneira como essa coexistência se manifestou dificulta uma delimitação clara entre uma e outra.

Desta forma, cabe asseverar que o exercício desempenhado aqui de destacá-las acaba por criar uma diferenciação um tanto exagerada. Os vários pontos de contatos entre essas leituras permitiam não apenas que elas coexistissem sem maiores

⁸⁸ Novamente segundo Mello, diferentemente do paradigma da aliança especial, o paradigma universalista pressupunha o incremento de poder ao Brasil não como função da aproximação com os EUA, mas como resultado da diversificação de parcerias (2000, pp. 73-74).

⁸⁹ A proposta de Amorim, quando ministro, em 1993, de ampliar e transformar o Mercosul em uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) como contraponto à ALCA é outro exemplo dessa postura mais defensiva do Brasil diante das iniciativas hemisféricas dos EUA. Telegramas entre a chancelaria brasileira e a embaixada o Brasil em Washington também revelam a percepção brasileira de que os EUA “exageravam” em relação à importância do narcotráfico e da lavagem de dinheiro como ameaças à estabilidade regional (ver <http://transparencia.folha.com.br>). A discussão sobre o regionalismo brasileiro será retomada no capítulo 3.

⁹⁰ Sobre a possibilidade de distorção da linha de transmissão entre visões de mundo e ação diplomática, ver Rose (1998). Sobre *path dependence*, ver George e Bennett (2005, pp. 212-213).

problemas, mas também que, muitas vezes, aspectos de cada uma se manifestassem simultaneamente no pensamento dos mesmos personagens que conduziam a diplomacia brasileira. Com a exceção de um terceiro conjunto de leituras, mais crítico e confinado aos partidos de esquerda durante a década de 90, as duas leituras oficiais aqui examinadas não eram identificadas com um grupo em particular. Apenas a partir de um exame exaustivo de muitos documentos e registros diplomáticos da época foi possível perceber traços dessas correntes interpretativas.⁹¹ Ainda assim, dois interlocutores que se tornaram também formuladores (Lafer e Amorim) conseguiram concatenar os principais aspectos dessas interpretações, desencadeando, por assim dizer, um debate não intencional acerca da inserção do Brasil no mundo pós-Guerra Fria.⁹²

Da busca por credibilidade ao desinteresse relativo

A tônica predominante da relação bilateral entre Brasil e Estados Unidos a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi positiva. Além de uma certa inércia favorável decorrente da resolução de alguns contenciosos bilaterais no início da década, uma combinação de fatores externos e internos contribuiu para tornar o diálogo mais fluído entre os dois países. Durante a primeira reunião do Conselho de Política Externa do ministério das Relações Exteriores⁹³, em janeiro de 1995, um relatório interno do governo brasileiro afirmava que as relações dos EUA

⁹¹ Além dos referidos textos de Lafer e Amorim, muitos artigos de diplomatas brasileiros sobre aspectos mais gerais da política externa do Brasil refletem aspectos dessas duas leituras. Ver principalmente a publicação desses diplomatas nas revistas *Política Externa*, *Contexto Internacional* e *Revista Brasileira de Política Internacional* durante boa parte da década de 90. Este ponto será aprofundado no capítulo 4.

⁹² Sobre o “diálogo entre os dois Celsos”, ver Spektor (2011a) e discussão no capítulo 4 desta tese.

⁹³ No início do governo FHC o MRE instalou o Conselho de Política Externa, órgão interno de discussões composto pelo chanceler, secretário-geral e subsecretários-gerais, com a eventual participação de outras autoridades diplomáticas. Em 1995, o CPE reuniu-se quinze vezes.

com o Brasil haviam entrado em fase promissora, principalmente por causa dos entendimentos acerca de questões comerciais e na área de patentes (farmacêuticas) e da participação de uma empresa americana, a Raytheon, no projeto brasileiro de Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).⁹⁴

No âmbito econômico, apesar de insatisfação pontual com algumas pendências comerciais, como medidas protecionistas dos EUA contra alguns produtos brasileiros (siderurgia, entre outros), a postura geral brasileira era otimista. Afinal, além dos superávits comerciais sucessivos com os EUA desde o fim da década de 80, o Brasil recebera favoravelmente a sugestão do governo norte-americano de estabelecer uma comissão bilateral de negócios com vistas à ampliação do comércio e de investimentos.⁹⁵ Para o Itamaraty, a proposta reafirmava o interesse de aproximação dos EUA, pois incluía o Brasil num rol de “parcerias econômicas dos EUA com mercados emergentes”⁹⁶

O êxito do programa de estabilização econômica, o progresso das reformas estruturais e de modernização da economia e os compromissos do país nas áreas de não proliferação e de direitos humanos faziam parte de uma estratégia para fechar as lacunas de credibilidade internacional do país. O efeito disso na relação com os EUA se traduzia em uma expectativa de retribuição. Para Lampreia, o Brasil estava “*eager to see how the United States will continue to respond to the accomplishments and efforts that Brazilians are making at home*”.⁹⁷

⁹⁴ Relatório da I Reunião do Conselho de Política Externa, janeiro de 1995, LFL 1995.01.04/1.

⁹⁵ Síntese Internacional, documento confidencial do MRE, ano 01 n. 04, 04 a 10 de fevereiro de 1995, LFL 1995.02.04/2. O conselho empresarial se reuniu pela primeira vez em junho de 1995.

⁹⁶ MRE para embaixada em Washington, telegrama confidencial, 21/02/1995, LFL 1995.01.04/1.

⁹⁷ Palestra do ministro Lampreia no *Symposium on Brazil*, em Nova York, 19/04/1995, LFL 1995.04.19

Nem mesmo as turbulências no sistema financeiro internacional durante o início do governo Cardoso eram consideradas como ameaças para o relacionamento bilateral. Ao contrário. De acordo com relato da VIII reunião do Conselho de Política Externa, em abril de 1995, com a crise econômica mexicana de fins de 1994, era nítida a percepção de que o Brasil havia se tornado o principal interlocutor dos Estados Unidos na América Latina. Em um contexto de revisão da agenda hemisférica dos EUA, caracterizada pelo adensamento das iniciativas do governo Clinton para a região, que, além dos temas econômicos-comerciais incluiriam também questões sociais e de segurança e defesa, o momento parecia promissor para os dois países trabalharem juntos.⁹⁸

O que o ministro considerava como talvez o melhor momento nas relações bilaterais desde o fim da Segunda Guerra Mundial se devia também em parte a um superdimensionamento dos atributos pessoais dos dois presidentes. O presidente Clinton era considerado pelas lideranças diplomáticas brasileiras um político habilidoso e que sabia evitar assuntos ainda polêmicos, como a questão da não proliferação. Essa característica, combinada ao que reconheciam como prestígio intelectual e internacional do presidente Cardoso, acabara por gerar uma empatia pessoal entre os dois presidentes considerada inédita na história dos dois países.⁹⁹ Essa interpretação permaneceu praticamente inalterada nas visitas presidenciais de FHC aos EUA (1995 e 1998) e de Clinton ao Brasil (1997).

Um desdobramento imediato do entrosamento entre os dois presidentes e do acúmulo de credibilidade internacional do Brasil foi a geração de expectativas positivas, do lado brasileiro, quanto ao avanço dos temas extra-econômicos da agenda

⁹⁸ Relatório da VIII reunião do Conselho de Política Externa, abril de 1995, LFL 1995.01.04/1.

⁹⁹ Relatório da I Reunião do Conselho de Política Externa, janeiro de 1995, LFL 1995.01.04/1.

bilateral. Essa percepção já havia sido motivada pela crença de que os EUA, após a primeira Cúpula das Américas, no final de 1994, começariam a rever as relações com a América Latina.¹⁰⁰ Mas foi a afirmação feita pelo próprio presidente Clinton, ainda em 1995, quando afirmou que considerava que “Brasil e EUA tinham enorme potencial para lograr melhorar o padrão de vida e fortalecer as instituições democráticas no hemisfério”, que reforçou as expectativas mais favoráveis do Itamaraty.¹⁰¹

Para o Brasil, dois temas principais começavam a se destacar. Primeiro, o governo norte-americano, por meio do chefe do estado maior conjunto, motivado pela preocupação com a questão colombiana, tomou a iniciativa de incluir o narcotráfico e outras questões de defesa hemisférica como tópico das discussões bilaterais. A convocação, pelos EUA, de uma reunião ministerial hemisférica sobre defesa e as propostas de revisão da Junta Interamericana de Defesa (JID) se encaixavam nessa estratégia.¹⁰² O Brasil, que já havia começado a trabalhar com empresas norte-americanas no contexto do SIVAM e buscava incrementar a cooperação com países vizinhos na área de vigilância, recebeu as propostas positivamente.¹⁰³ Um entendimento nessa área poderia fechar ainda mais as lacunas de credibilidade internacional do país, e foi essa lógica que prevaleceu com a assinatura de um acordo bilateral Brasil-EUA sobre o tráfico ilícito de entorpecentes, em 1995.¹⁰⁴

O segundo tema bilateral promissor era o de cooperação na área espacial. O Brasil reconhecia que, apesar dos crescentes compromissos nacionais, regionais e

¹⁰⁰ Relatório da VIII Reunião do Conselho de Política Externa, abril de 1995, LFL 1995.01.04/1.

¹⁰¹ Frase citada durante a visita presidencial de FHC aos EUA, em abril de 1995. Chanceler para MRE, telegrama secreto, 22/04/95, LFL 1995.01.10/1.

¹⁰² Relatório da VIII Reunião do Conselho de Política Externa, abril de 1995, LFL 1995.01.04/1.

¹⁰³ MRE para embaixada em Washington, telegrama ostensivo, 12/03/95, LFL 1995.01.10/1.

¹⁰⁴ Para contraste com o posicionamento anterior do governo brasileiro referente à cooperação com os EUA na questão do narcotráfico, ver nota 50 deste capítulo.

multilaterais do país com regimes de não proliferação e de controle de tecnologia dual, os EUA ainda mantinham uma postura cautelosa, que não parecia ser dedicada exclusivamente ao Brasil. De todo modo, a visão dos principais operadores brasileiros era a de que havia um *momentum* favorável que poderia se concretizar em um acordo para a utilização, pelos americanos, do centro de lançamento de satélites de Alcântara (CLA), no Maranhão.¹⁰⁵ Para o Brasil, tal acordo poderia, além de viabilizar financeiramente o projeto e colocar o Brasil no mercado internacional de lançamento de satélites, criar condições favoráveis para o desenvolvimento nacional do Veículo Lançador de Satélites (VLS). O otimismo com as possibilidades de cooperação em áreas de tecnologias sensíveis era refletido num telegrama da Embaixada do Brasil em Washington para a chancelaria, em 1997:

“Em síntese, a cooperação nuclear entre o Brasil e os Estados Unidos vem aprofundando-se e começa a mostrar o potencial de uma relação desassombrada e franca de parte a parte, conforme vem sendo demonstrado, aliás, na área espacial.”¹⁰⁶

Houve, contudo, limitações ao que a agenda afirmativa colocada em prática pelo governo brasileiro poderia fazer para as relações bilaterais. De certo modo, o “descompasso paradoxal” do momento anterior continuava a se manifestar. Do ponto de vista econômico, por exemplo, a resolução de muitos contenciosos bilaterais não afastou a sombra do protecionismo americano, que afetava setores competitivos da economia brasileira. Três fatores se destacavam como preocupantes para o Brasil. O primeiro era a ameaça, ainda em 1995, da representação de comércio do governo dos EUA (USTR) de incluir o Brasil na *priority watch list* de países que desrespeitam a

¹⁰⁵ Embaixada em Washington para MRE, telegrama confidencial, 23/02/96, LFL 1995.01.10/1. Ver também ata de reunião no Palácio da Alvorada, em 26/03/97, da qual participaram além de FHC e Lampreia, o secretário-geral Sebastião do Rego Barros, o secretário de Assuntos Estratégicos, embaixador Ronaldo Sardenberg, o embaixador do Brasil nos EUA, Paulo Tarso Flecha de Lima, além de outros embaixadores, LFL 1995.01.04/1.

¹⁰⁶ Telegrama confidencial, 14/03/1997. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/10/2011).

propriedade intelectual, o que alimentava a cautela e a possibilidade de retrocesso nas relações.¹⁰⁷ O segundo era a dificuldade política interna enfrentada por Clinton para obter a renovação do mandato legislativo para negociar acordos comerciais, o *fast track*, que havia expirado em 1994. O terceiro fator eram as progressivas tentativas de os EUA incluírem cláusulas sociais (questões ambientais e trabalhistas) nas negociações comerciais hemisféricas para o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).¹⁰⁸ Neste ponto ficava evidente a discrepância entre a opinião favorável que o Itamaraty tinha do presidente Clinton – e os efeitos positivos para a relação com o presidente Cardoso – e a desconfiança voltada ao partido democrata, tradicionalmente identificado com uma postura comercial mais protecionista. Combinados, esses fatores começavam a ser assimilados por Brasília não apenas como um risco às negociações comerciais hemisféricas e até multilaterais, mas também como um possível incentivo a uma postura protecionista renovada dos EUA.

A situação era agravada pela expectativa de reversão dos fluxos comerciais, que começava a apontar, nos primeiros meses de 1995, para um déficit comercial com os EUA. Para as autoridades brasileiras, esse déficit começava a se caracterizar como “um problema estrutural, não mais conjuntural”.¹⁰⁹ Três anos mais tarde, em 1998, para uma plateia americana, o ministro Lampreia continuava a alertar para a assimetria na relação comercial entre os dois países, apontando também para o fato de o superávit dos EUA com o Brasil ser o terceiro maior para aquele país.¹¹⁰ De fato,

¹⁰⁷ Preocupações expostas pelo embaixador Flecha de Lima. Chanceler para MRE, telegrama secreto, 22/04/95, LFL 1995.01.10/1.

¹⁰⁸ MRE para embaixadas brasileiras no hemisfério, telegrama ostensivo, 23/03/96, LFL 1995.01.19/2. A questão da ALCA será retomada no capítulo 3.

¹⁰⁹ Chanceler para MRE, telegrama secreto, 01/07/95, LFL 1995.01.10/1.

¹¹⁰ Palestra na Câmara de Comércio Americana, 16/01/98, LFL 1998.01.16.

após anos de superávits, o Brasil apresentou déficits comerciais consecutivos com os EUA entre os anos de 1995 e 1999.

A própria sucessão de crises financeiras internacionais durante boa parte da segunda metade da década de 90 provocava reações difusas do governo brasileiro no que dizia respeito às relações com os EUA.¹¹¹ Como foi visto, da confiança inicial do governo brasileiro com o progresso do programa nacional de estabilização macroeconômica e de reformas estruturais brotava uma postura mais otimista, de um potencial estreitamento das relações Brasil-EUA. Nos anos seguintes, contudo, a ideia de estreitamento parecia perder espaço para a de dependência financeira do Brasil em relação aos EUA. Às vésperas da crise que desencadeou na desvalorização da moeda brasileira, ocorrida no início de 1999, o ministro Lampreia destacava o papel crucial do governo dos EUA junto aos organismos financeiros internacionais para garantir ao Brasil um “*deterrent against a massive attack on our currency*”.¹¹²

O medo de o país entrar numa situação de crescente dependência em relação aos EUA era intensificado pelo exemplo do México. Como foi visto, a crise mexicana parecia ter promovido o Brasil a interlocutor privilegiado dos EUA na região. Mas o colapso daquela economia serviu também para fazer ressoar entre diplomatas brasileiros as críticas que existiam no Brasil quanto ao modelo econômico colocado em prática pelo México, principalmente no que dizia respeito à dependência comercial em relação aos EUA.¹¹³ De certa forma, a crise do México não apenas acendeu um sinal de alerta no Itamaraty quanto à possibilidade de a ALCA ser uma

¹¹¹ Em meio à consolidação o plano de estabilização macroeconômica, o Plano Real, implementado em 1994, o Brasil enfrentou uma sucessão de crises financeiras internacionais, como as do México (1994/1995), Ásia (1997), Rússia (1998), Argentina (1999/2002) e a própria desvalorização do Real, no início de 1999.

¹¹² Fax do ministro Lampreia ao ex-secretário de Estado dos EUA Henry Kissinger, 29/09/98, LFL 1995.01.10/1.

¹¹³ Chanceler para MRE, telegrama confidencial, 04/03/95, LFL CD-ROM.

mera extensão do NAFTA, mas também contribuiu para o resgate de uma retórica um pouco mais dúbia em relação aos comprometimentos do Brasil com políticas liberalizantes.¹¹⁴

Em relação aos mencionados temas extra-econômicos, o que apresentou maiores dificuldades de avanço foi o de cooperação espacial. A persistente relutância dos EUA em manter uma postura mais flexível de negociação com o Brasil começava a ser percebida como um embargo *de facto*. Para Flecha de Lima, em 1996, a questão era mais comercial do que estratégica, já que aos EUA não parecia interessar o ingresso de um novo ator no concorrido mercado internacional de lançamento de satélites.¹¹⁵ Três anos mais tarde, após mais pressões norte-americanas sobre outros países que começavam a negociar com o Brasil a possível utilização do centro de lançamento, ficava mais evidente a preocupação dos EUA com o programa brasileiro de Veículo Lançador de Satélites (VLS). Para o Brasil, os EUA pareciam insinuar um *trade-off* entre o VLS e a participação norte-americana no desenvolvimento comercial do CLA.¹¹⁶ O acordo que acabou sendo assinado em 2000, apesar de confirmar essa leitura, ainda assim foi considerado pelo governo brasileiro como a principal alternativa para viabilizar economicamente o CLA.¹¹⁷

Os documentos mostram que divergências começaram a aparecer também no diálogo sobre questões de segurança e defesa. Apesar de inicialmente favorável à

¹¹⁴ As discussões em torno da emergência de uma suposta “terceira via”, entendida como um meio-termo entre os modelos capitalista e socialista, foram entusiasmadamente assimiladas pelo governo brasileiro durante a segunda metade da década de 90, principalmente pelo presidente Cardoso. Para uma versão “diplomática” dessa retórica, ver exposição do ministro Lampreia no X Fórum Nacional do Rio de Janeiro, 12/05/1998, LFL 1998.05.12.

¹¹⁵ Embaixada em Washington para MRE, telegrama confidencial, 23/02/96, LFL 1995.01.10/1.

¹¹⁶ Visita de trabalho de Lampreia aos EUA, relatório confidencial, março de 1999, LFL 1999.02.10. Ver também carta do encarregado de negócios da embaixada dos EUA no Brasil a Lampreia, 10/02/99, LFL 1999.02.10. No acordo, estavam previstas salvaguardas em relação ao apoio, mesmo que indireto, dos EUA ao VLS brasileiro.

¹¹⁷ “EUA usarão base no país para lançar satélite”, *Estado de S. Paulo*, 31/03/2000; “Lampreia apara arestas nos EUA”, *Gazeta Mercantil*, 31/03/2000. O acordo acabou sendo arquivado pelo Congresso Nacional em 2001.

ideia de se “multilateralizar” a questão do narcotráfico, ao Brasil não interessava a criação de novas instituições. Havia um receio em Brasília de que a agenda latino-americana dos EUA se concentraria demasiadamente em temas problemáticos, como imigração e drogas.¹¹⁸ Ademais, preocupava também o fato de os EUA pretenderem institucionalizar suas iniciativas, como as reuniões ministeriais de defesa, o que, além de criar uma sobreposição negativa de funções que deveriam ser desempenhadas pela Organização de Estados Americanos (OEA) e pela a Junta Interamericana de Defesa (JID),¹¹⁹ poderia significar uma imposição, pelos EUA, de suas próprias concepções de ameaça e segurança para toda a região.¹²⁰ Paralelamente, era percebida uma considerável elevação da preocupação do Brasil com a presença militar norte-americana na Colômbia e os possíveis reflexos sobre a região amazônica.¹²¹

Essas limitações foram suficientes para reverter o quadro relativamente mais favorável das relações entre os dois países? Não muito. Primeiramente, porque apesar de algumas pendências e desentendimentos pontuais, inerente a qualquer relacionamento bilateral, houve avanços concretos em áreas antes consideradas bastante delicadas, como propriedade intelectual e tecnologias sensíveis. Durante o governo Cardoso, por exemplo, além da aprovação de uma lei de propriedade intelectual (1996), o Brasil ratificou uma série de tratados internacionais, que ajudou a reduzir desconfianças bilaterais que estavam arraigadas.¹²²

¹¹⁸ Embaixada em Washington para MRE, telegramas confidenciais, 14/09/96 e 30/10/96. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/10/2011).

¹¹⁹ Chanceler para MRE, telegrama ostensivo, 18/03/98, LFL CD-ROM.

¹²⁰ Relatório do MRE sobre a visita do secretário de Defesa dos EUA, William Cohen, a Brasília, novembro de 1999, LFL 1999.02.10.

¹²¹ Chanceler para MRE, telegrama confidencial, 23/02/96, LFL CD-ROM.

¹²² Entre os principais tratados ratificados pelo Brasil ainda no primeiro mandato do governo Cardoso estão o regime sobre controle de tecnologia de mísseis (MTCR), o tratado de proibição completa de testes nucleares (CTBT) e o tratado de não proliferação nuclear (TNP). Este tema será explorado no capítulo 4.

Em segundo lugar, apesar das frustrações do lado brasileiro, havia uma clara percepção da importância dos EUA para a economia brasileira, principalmente nos períodos em que os ventos da economia global ameaçavam a estabilidade brasileira, como em 1994/1995 (crise mexicana) e em 1998/1999 (crise russa e desvalorização do Real). Quanto às preocupações com a ALCA, percebeu-se, no decorrer das negociações, um espaço para posturas protetórias por parte do Brasil, facilitadas também pela ausência de *fast track* legislativo do governo Clinton para negociar um acordo livremente de pressões políticas domésticas. Portanto, essas posturas, em si, não chegaram a ameaçar o projeto. Do ponto de vista político-estratégico, os receios em relação à presença militar norte-americana na região, que foram se tornando mais explícitos até a criação do Plano Colômbia¹²³, eram inicialmente compensados pelo diagnóstico mais geral de que a América do Sul era um ponto de “baixa prioridade” para a agenda de política externa dos EUA.¹²⁴

Com substituição do ministro Lampraia pelo ministro Celso Lafer, em janeiro de 2001, não houve mudança significativa de postura em relação aos EUA. Sem perspectiva imediata de um acordo comercial e com o acordo em relação à utilização da base de Alcântara já assinado, não havia necessidade de grandes promessas ou de qualquer inflexão retórica por parte do Brasil. Durante o início da gestão de Lafer, restava administrar uma agenda bilateral inercial com os EUA, mesmo porque não se sabia, naqueles primeiros meses de 2001, qual seria a agenda latino-americana do governo recém-empossado do presidente George W. Bush (2001-2008).¹²⁵ Apesar de

¹²³ O Plano Colômbia refere-se tanto ao programa de combate ao narcotráfico colocado em prática pelo governo do presidente Pastrana, a partir de 1998/1999, como ao conjunto de medidas de ajuda financeira e militar dos EUA ao governo colombiano a partir da mesma época.

¹²⁴ Ver programa de trabalho da embaixada do Brasil em Washington, abril de 1999, LFL 1999.02.10.

¹²⁵ Em telegrama da embaixada em Washington para o MRE, o embaixador brasileiro revelava sua frustração com a nomeação do novo secretário para Assuntos Hemisféricos dos EUA, classificando-o

o partido republicano ser visto como menos protecionista pelo Itamaraty, o imbróglio jurídico em torno da própria eleição de Bush lançava dúvidas quanto à possibilidade de o novo presidente conseguir um mandato do Congresso para negociar a ALCA.¹²⁶

Ainda assim, é possível fazer duas observações sobre o momento. Tanto no discurso de despedida de Lampreia como no de posse de Lafer, já não havia referências diretas à relação do Brasil com os Estados Unidos. Ambos enfatizavam a dimensão econômica e regional das relações exteriores do país, inspirados talvez pela primeira cúpula de presidentes sul-americanos, ocorrida em 2000. Ademais, Lampreia, que antes havia identificado como principal objetivo da política externa do governo Cardoso a inclusão do Brasil no *mainstream* internacional,¹²⁷ optou por encerrar sua gestão notando que

“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.”¹²⁸

Esse relativo descaso com os EUA, ao início do novo milênio, pode ser parcialmente explicado pelas seguidas frustrações brasileiras com questões bilaterais no campo econômico e tecnológico, o que contribuía também para reforçar a percepção de que o Brasil e a América do Sul não constavam no topo das prioridades internacionais dos EUA. A insistência dos EUA em imprimir um tom considerado,

como “dos menos competentes e dos mais desacreditados” dos últimos tempos. Telegrama confidencial, 05/04/2001. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/10/2011).

¹²⁶ Algumas matérias de jornal do período sublinhavam as incertezas sobre a agenda bilateral. Ver “Itamaraty vê protecionismo em Gore e torce discretamente por Bush”, *Folha de S. Paulo*, 06/11/2000; “Grupo dos EUA pede a Bush que priorize o Brasil”, *Folha de S. Paulo*, 13/02/2001; “FHC e Bush ‘esquecem’ prazo da ALCA”, *Folha de S. Paulo*, 31/03/2001; “Bush pede autorização para negociar tratados”, *Folha de S. Paulo*, 08/05/2001.

¹²⁷ Em palestra proferida em abril de 1997, Lampreia havia afirmado que “hoje em dia, estamos perfeitamente afinados com o *mainstream* internacional”, ver RPEB 80, 1997, p. 41.

¹²⁸ Discurso de despedida, RPEB 88, 2001.

pelos diplomatas brasileiros, como mais negativo à agenda hemisférica, com foco em questões como narcotráfico, também pode ter colaborado para amainar o entusiasmo de Brasília com a relação. Mas foram os atentados terroristas nos EUA de 2001, poucos meses depois da posse de Lafer, que aprofundaram no governo brasileiro essa visão e alguns outros receios.¹²⁹ Ganhava espaço entre os diplomatas do país a percepção de que a resposta dos EUA ao terrorismo poderia ser, além de uma ameaça ao multilateralismo, um prenúncio de uma maior pressão dos EUA sobre os assuntos regionais, principalmente no que dizia respeito ao narcotráfico na Colômbia e na Bolívia e as suspeitas acerca de atividades terroristas na região da tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina.¹³⁰

Conclusão

O que é possível extrair da análise dessas percepções dos principais operadores da política exterior do Brasil? O que esses relatos e os documentos disponíveis apontam é que, apesar das leituras distintas acerca da evolução da ordem global, havia pouco espaço para mudanças radicais no padrão de relacionamento do governo brasileiro com os Estados Unidos. De uma maneira geral, o fim da Guerra Fria alterou as percepções acerca dos riscos de segurança, o que contribuiu para que o

¹²⁹ Embaixada brasileira em Washington para MRE, telegrama confidencial, 04/10/2001, América Latina perde prioridade na política externa dos EUA após atentados terroristas. Em <http://folha.transparencia.com.br> (acessado em 01/10/2011).

¹³⁰ MRE para embaixada brasileira em Washington, telegrama confidencial, 02/03/2000, Brasil decide ter posição reativa sobre visão dos EUA acerca da Tríplice Fronteira. Em <http://folha.transparencia.com.br> (acessado em 01/10/2011); Embaixada brasileira em Washington para MRE, telegrama confidencial, 17/10/2001, América Latina é parte do quebra-cabeça da guerra ao terrorismo lançada pelos EUA. Em <http://folha.transparencia.com.br> (acessado em 01/10/2011); Embaixada brasileira em Washington para MRE, telegrama confidencial, 21/09/2001, EUA correm o risco de retroceder ao unilateralismo. Em <http://folha.transparencia.com.br> (acessado em 01/10/2011). Observa-se que a intensificação da preocupação dos EUA com a Tríplice Fronteira é registrada pelo governo brasileiro ainda em 2000, antes, portanto, dos atentados terroristas.

Brasil avançasse em um processo que já havia começado, que era o de por fim à ambiguidade nuclear, um ponto importante de discordância entre os dois países.

O término do conflito bipolar também tornou mais evidente para os diplomatas brasileiros algumas dinâmicas da economia internacional, como a globalização. Esse fato elevou os temas econômicos a uma posição de maior destaque na agenda bilateral Brasil-EUA no início da década de 90. Entretanto, apesar da perspectiva brasileira com o adensamento da agenda bilateral, as necessidades econômicas do país – crise financeira do fim dos anos 80, o imperativo da modernização do início dos anos 90 e a busca de credibilidade para garantir a estabilização na segunda metade da década – impuseram um certo condicionamento, reduzindo as margens de manobra para o Brasil e aumentando a importância dos EUA na agenda diplomática brasileira.

Ainda assim, a relatada “baixa prioridade” da política externa norte-americana para a América Latina no pós-Guerra Fria tinha seu valor para o Brasil. Diante da quase inexistência de ameaças regionais, as pressões hegemônicas norte-americanas eram mantidas sob um certo controle, o que acabava por criar algumas brechas para o Brasil, seja para não tomar posições definitivas diante de temas polêmicos com os EUA, preferindo uma postura protelatória ou dúbia em alguns casos (como a ALCA), seja canalizar para a política regionalista (Mercosul, ALCSA) eventuais insatisfações com os EUA. Em suma, não havia, do lado do Brasil e nem dos EUA, incentivos fortes o suficiente para que a relação bilateral tivesse de ser reduzida a uma opção binária ou definida por conceitos dicotômicos como alinhamento e distanciamento. Mesmo quando o Brasil parecia ensaiar trilhar o caminho percorrido por alguns países vizinhos, com uma interpretação mais triunfalista acerca do fim da Guerra Fria e da

expansão de uma ordem liberal, o desenho de uma aliança especial com os EUA nunca foi cogitado a sério por Brasília nos anos 90.

Ademais, essas brechas deixadas pela relativa indiferença norte-americana com a região, quando não exploradas diretamente pela ação diplomática, serviam ao menos para o exercício de um discurso de frustração ou de insatisfação por parte do Brasil em relação aos EUA. O acervo léxico e de ideias do passado, vez por outra, aflorava na retórica mais nacionalista dos personagens que, de certa forma, nunca deixaram de desempenhar papel de relevo na política externa do país.¹³¹ A sobrevivência dessa retórica, mesmo que diluída, ajustada a um novo contexto ou atualizada em termos como “autonomia pela participação” ou “autonomia pela integração”, reafirmava o desejo do Brasil de manter algum grau de controle, mesmo que retórico, sobre o padrão de relacionamento cultivado com os Estados Unidos.¹³²

Nesse sentido, a aproximação entre Brasil e EUA durante boa parte da década de 90 foi motivada, do lado brasileiro, pela busca de benefícios materiais – econômicos e de segurança – e, em menor grau, pela busca reconhecimento de uma posição privilegiada, como uma espécie de interlocutor da região com o governo norte-americano. Para o Brasil, os EUA, apesar dos atritos bilaterais pendentes, eram fonte de apoio econômico e de credibilidade internacional para o país. Já em relação à questão da segurança, a diplomacia do Brasil se limitava basicamente a alcançar um mínimo de entendimento com os EUA sobre a demarcação das ameaças regionais – principalmente àquelas no entorno imediato do Brasil – e, possivelmente, a promover a intensificação da cooperação bilateral na área de tecnologias sensíveis.

¹³¹ Sobre a importância do corporativismo do MRE para a continuidade da política externa brasileira, ver Cheibub (1984) e Arbilla (1997).

¹³² Sobre as diferentes noções de autonomia, ver Fonseca Jr. (1998) e Vigevani e Cepaluni (2009).

A ênfase na dimensão econômica contribuiu para reduzir o impacto das percepções brasileiras acerca da hegemonia norte-americana sobre a relação bilateral. Ainda assim, tentativas de neutralização dessa influência hegemônica, apesar de mais discretas e menos abundantes no período, podiam ser observadas na retórica diplomática e em algumas iniciativas brasileiras, como a proposta de criar uma ALCSA (1993) como contraponto às iniciativas hemisféricas dos EUA, a atitude protetória em relação às negociações da ALCA (reunião de Belo Horizonte em 1997), as movimentações para evitar que temas ambientais e trabalhistas e a questão do narcotráfico dominassem a agenda hemisférica e a decisão de consolidar um espaço político na América do Sul, ao sediar a primeira reunião de cúpula de presidentes do continente (2000).

CAPÍTULO 3

O regionalismo do Brasil na década de 90

A ideia de que o regionalismo ganhou uma nova importância nas relações internacionais após o fim da guerra fria é pouco disputada na academia. Afinal, a década de 90 observou, de fato, a intensificação de uma variedade de processos de integração regional em todo o mundo.¹ A literatura sobre regionalismo, entretanto, apresenta algumas limitações. Uma primeira resulta da ausência de uma definição precisa do conceito de regionalismo, seja pela dificuldade de se definir ou delimitar uma região, seja pela dificuldade de se avaliar quais aspectos do regionalismo são mais ou menos importantes. Um desdobramento negativo dessa indefinição é a frequente confusão entre interpretações descritivas e interpretações prescritivas sobre processos de integração regional. Outro problema decorre da possibilidade de se extrair diferentes leituras sobre a interação entre a região e a ordem global, cada uma implicando diferentes conclusões não apenas a respeito do papel da região na arquitetura global, mas sobre a importância da região para as estratégias internacionais dos países que nela se encontram.²

Da análise feita no capítulo 1 desta tese, sobre do comportamento internacional das potências emergentes no pós-guerra fria, concluiu-se que pode haver quatro maneiras distintas, porém não necessariamente excludentes ou antagônicas, de

¹ O ressurgimento do regionalismo como uma vertente relevante das relações internacionais do pós-Guerra Fria foi observado em muitos estudos sobre economia política e segurança, como os de Mansfield e Milner (1997), Katzenstein (2005), Buzan e Waever (2003), entre outros.

² Ao discorrer sobre o papel da região na ordem global, Hurrell (2007) apresenta quatro diferentes leituras: Uma primeira leitura enfatiza o papel da região como um *locus* de identidade cultural e de valores; outra que se refere à região como um polo de poder; uma terceira que considera a região como um nível num sistema de governança global.; e, por fim, uma que enxerga a região como um prenúncio de mudança no caráter das sociedade internacional (2007, pp. 247-261).

esses países enxergarem as suas respectivas regiões: como uma fonte de ameaça e instabilidade, como um instrumento modernizador, como um escudo de proteção ou como uma plataforma para a projeção de poder global. Um exame de documentos e registros diplomáticos do Brasil sugere que elementos dessas diferentes leituras estiveram presentes também no pensamento dos principais operadores da política externa regional do país. O objetivo deste capítulo é o de analisar essas diferentes leituras e seus impactos sobre o regionalismo brasileiro nos anos 90.

Antecedentes

Por mais impactante que tenham sido a queda do muro de Berlim e o colapso da União Soviética sobre os processos de regionalização, é bem verdade que a dinâmica regionalista iniciou-se ainda durante a bipolaridade.³ Não foi diferente para o Brasil. Para as lideranças diplomáticas brasileiras, a variável regional sempre esteve presente no cálculo estratégico do país. Do projeto do Pacto ABC à Operação Pan-Americana, da ALALC à ALADI, iniciativas regionalistas com frequência constavam da agenda diplomática brasileira.⁴ Mas se durante boa parte do século XX essas iniciativas eram acompanhadas – e limitadas – por um certo distanciamento, por um “cordial desinteresse recíproco”, pelo estranhamento ou mesmo pela rivalidade entre o Brasil e alguns de seus vizinhos, foi apenas a partir da década de 80 que a dimensão

³ Krasner (1992) lembra que, de acordo com o liberalismo, os modelos de integração regional têm pouco a ver com mudanças na distribuição internacional de poder, pois foram resultado da interdependência e cooperação crescentes entre os estados, refletindo mais considerações de interesse econômico do que de poder político.

⁴ O Pacto ABC, de 1907, era um projeto de tratado de aliança política entre Argentina, Brasil e Chile, nunca assinado; a Operação Pan-Americana, de 1958, foi uma iniciativa do presidente Juscelino Kubistchek de propor que os EUA patrocinassem um programa de ajuda ao desenvolvimento da América Latina; já a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) foi criada em 1980, em substituição à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), de 1960.

regional superou muitas dessas contenções e ganhou um destaque inédito para a política exterior brasileira.

O regionalismo que se tornou uma das principais vertentes da política externa brasileira dos anos 90, portanto, dificilmente teria evoluído sem alguns fatores que estiveram em operação anos antes do fim da Guerra Fria. Como foi visto no capítulo anterior, uma combinação de fatores internos e externos presentes na década de 80 foi relevante para o aprofundamento de diversas tendências da política exterior do Brasil na década seguinte, inclusive a política voltada para a região. No plano doméstico, os principais fatores foram a redemocratização política e a intensificação da crise econômica resultante da dívida externa. No plano internacional, caberia ressaltar o recrudescimento da política intervencionista dos Estados Unidos na região e o surgimento ou fortalecimento de blocos regionais no mundo desenvolvido.⁵ É bem verdade que alguns desses fatores já estiveram presentes em outros momentos da história da região, mas foi sua manifestação praticamente simultânea no período – a década de 80 – que influenciou significativamente não apenas as percepções mais gerais que os principais formuladores da diplomacia brasileira tiveram sobre as mudanças no sistema internacional, mas também as leituras oficiais acerca da importância crescente da região para a política externa do país.

No âmbito econômico, o que motivou o ativismo regional brasileiro foi a preocupação crescente, entre os principais formuladores da política externa, com o risco de isolamento ou agravamento da clivagem Norte-Sul, isto é, o distanciamento entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Sustentavam essa leitura a crise da dívida externa dos países latino-americanos, a formação de blocos econômicos de países ricos e a crescente importância da tecnologia para o desenvolvimento

⁵ Ver Capítulo 2 (Sombra do passado).

econômico. Para o Itamaraty, essas tendências, além de resultarem em desvio de comércio, mais protecionismo e uma possível deterioração dos termos de intercâmbio para as economias agroexportadoras, apontavam também para o esgotamento do paradigma de desenvolvimento econômico levado a cabo até então, o modelo de substituições de importações.⁶

No campo político-estratégico, por trás do ímpeto regionalista de Brasília não estava o receio com o isolamento, mas sim com a ameaça decorrente da presença de potências estrangeiras na América Latina.⁷ Com a posse do presidente Ronald Reagan, em 1981, deu-se início a uma série de políticas de intervenção direta ou indireta na região, o que parecia confirmar a ineficácia das instituições regionais existentes, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), além de inspirar leituras que enfatizavam a contaminação das questões latino-americanas pela lógica do conflito Leste-Oeste.⁸ Essas percepções eram reforçadas por outras atitudes norte-americanas, como a proposta de criação de uma organização político-militar do Atlântico Sul, nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e o apoio dado à Grã-Bretanha na Guerra das Malvinas, em 1982.⁹

A preocupação com essas tendências econômicas e político-estratégicas do período contribuiu para elevar a importância da região no cálculo estratégico da diplomacia brasileira. O reflexo desse processo pôde ser observado em algumas ações mais gerais, como a tentativa de articular, com México, Argentina e Colômbia, uma

⁶ As principais leituras oficiais da época feitas por diplomatas brasileiros estão presentes em publicações como *Temas de Política Externa Brasileira* (1989) e as *Resenhas de Política Exterior do Brasil* (1980-1989).

⁷ Ver RPEB 45 (1985).

⁸ Entre os episódios regionais que contaram com participação direta ou indireta dos EUA estão a crise política no Panamá (1981), na Guatemala (1983), Granada (1983), Nicarágua (1981, 1983 e 1984), El Salvador (1984), Suriname (1986) e Panamá (1989).

⁹ Em 1981 os EUA propuseram a criação da OTAS, que contaria com a participação de países como Brasil, Argentina e África do Sul, entre outros – a proposta foi rechaçada pelo governo brasileiro (ver Hurrell, 1983). Em relação à Guerra das Malvinas, os EUA apoiaram a Grã-Bretanha.

posição comum sobre a crise do endividamento externo dos países latino-americanos¹⁰, o lançamento de uma candidatura brasileira ao comando da Organização dos Estados Americanos¹¹, a criação do Grupo de Apoio ao Grupo de Contadora, que depois se transformaram no Grupo do Rio¹², a decisão de reatar relações diplomáticas com Cuba¹³ e a participação na primeira reunião de chefes de estados latino-americanos em um foro regional próprio e sem a presença dos Estados Unidos.¹⁴

Mas foi no âmbito das relações com a Argentina onde ocorreu a maior guinada regionalista da política exterior do Brasil. O relacionamento, marcado pela rivalidade durante boa parte do século XX, passou por um processo de inflexão, cujo marco inicial pode ser situado dez anos antes da queda do muro de Berlim, quando da assinatura do acordo tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai, sobre o aproveitamento hidrelétrico da Bacia do Rio Paraná.¹⁵ Solucionado o imbróglio que chegou a resultar no fechamento da fronteira entre os dois países poucos anos antes, criou-se, no início da década de 80, um ambiente de distensão política entre Brasil e Argentina, aprofundado pela troca de visitas presidenciais em 1980 e pela “neutralidade favorável” do Brasil na Guerra das Malvinas, em 1982.¹⁶

¹⁰ Em 1984, os quatro países assinaram o Consenso de Cartagena, que propunha uma ação concertada na questão da dívida.

¹¹ Em 1984, o diplomata brasileiro João Clemente de Baena Soares foi eleito por unanimidade secretário-geral da OEA.

¹² O Grupo de Contadora foi criado por Colômbia, México, Panamá e Venezuela, em 1983, para encontrar uma solução negociada para os conflitos na América Central. O Grupo de Apoio, criado em 1985, foi uma iniciativa do Brasil, juntamente com Argentina, Peru e Uruguai, para conferir respaldo político ao Grupo de Contadora. Em 1986, os dois grupos se juntaram para formar o Grupo do Rio.

¹³ O Brasil reatou relações diplomáticas com Cuba em 1986.

¹⁴ A I Reunião de Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do Grupo do Rio foi realizada no México, em 1987.

¹⁵ Brasil, Argentina e Paraguai assinaram, em 1979, o acordo tripartite, que viabilizou a construção da usina binacional de Itaipu (Brasil-Paraguai) e a futura construção da usina binacional de Corpus (Argentina-Paraguai).

¹⁶ Apesar da posição oficial de neutralidade durante o conflito, o Brasil, além de recusar a utilização do espaço aéreo nacional para os aviões britânicos e de representar, até o fim da década de 80, os

O processo de aproximação continuou pelo restante da década, com a Declaração de Iguazu sobre cooperação nuclear, o estabelecimento do Programa de Integração e Cooperação Econômica e a celebração do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre os dois países.¹⁷ Para se ter um ideia da rapidez com que as percepções do Brasil em relação à Argentina evoluíram, basta comparar o grau de entusiasmo contido em algumas declarações oficiais. Enquanto em 1985 o chanceler Olavo Setúbal comedidamente enfatizava a atenuação dos desequilíbrios na relação comercial entre os dois países por meio de mecanismos políticos, no ano seguinte a afirmação do presidente Sarney, de que havia chegado “a hora (...) de complementar nossas economias. De libertar-nos de dependências externas a nossa América (...) chegou a hora de começarmos um novo tipo de relação,” mostrava que a ambição havia mudado de patamar.¹⁸ Poucos meses depois, durante a abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas, o novo ministro das Relações Exteriores, Abreu Sodré, reforçava essa ideia, ao declarar que o Brasil estava

“irreversivelmente comprometido com a causa da integração econômica da América Latina. Há muito que essa integração tem sido exigida, mas nunca antes como agora criaram-se as condições adequadas para o surgimento de uma autêntica vontade política para aprofundá-la.”¹⁹

Quais foram essas “condições adequadas” que viabilizaram a aproximação e permitiram que as lideranças brasileiras começassem a perceber a região não mais

interesses diplomáticos da Argentina na Grã-Bretanha, reconhecia publicamente a soberania argentina sobre as ilhas Malvinas. Para uma análise das justificativas da neutralidade brasileira durante o conflito, ver Lafer (1984).

¹⁷ A Declaração de Iguazu foi assinada em 1985 pelos presidentes José Sarney e Raul Alfonsín; a ata que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) foi assinada no ano seguinte e acabou culminando no Tratado de Integração, assinado em 1988, que estabelecia mecanismos para a criação de um espaço econômico comum no prazo máximo de dez anos.

¹⁸ As declarações do chanceler Setúbal foram ao Senado Federal em setembro de 1985 (ver RPEB 46, 1985, p. 62); já o discurso do presidente Sarney foi em julho de 1986, em visita à Argentina (ver RPEB 50, 1986, p.3).

¹⁹ Ver Seixas Correa (1995, p. 462).

pela lente da desconfiança? Do ponto de vista dos incentivos materiais existentes, a combinação da crise da dívida externa no Terceiro Mundo com a assimilação de que o modelo nacional-desenvolvimentista vigente passava por um esgotamento elevou a necessidade de o país buscar alternativas para voltar a crescer. Nesse sentido, o processo de integração econômica com a Argentina e com o Uruguai começava a ser enxergado como o primeiro passo de uma abertura controlada da economia brasileira – bem como a desses países – para um ambiente mais competitivo.²⁰ Apesar de algumas resistências pontuais em alguns setores produtivos domésticos, se consolidava no governo Sarney a ideia de que os países do Cone Sul não representavam uma ameaça significativa à economia brasileira.

Dois outros fatores atenuavam essa resistência brasileira em relação à aproximação econômica com a Argentina. Primeiro, a preocupação com a formação de blocos econômicos entre países ricos e o impacto desse processo em termos de desvio de comércio e mais protecionismo.²¹ A integração regional, nesse sentido, teria uma motivação sistêmica, como uma reação aos efeitos discriminatórios de outros processos de integração.²² Ademais, o fato de a ALADI ter proporcionado, diferentemente de sua antecessora, a ALALC, um arcabouço institucional que permitia, além da sub-regionalização, um processo muito mais flexível e gradual de integração econômico-comercial, reduzia algumas desconfianças.²³ Já o segundo fator, embora não explicitado pelas lideranças brasileiras, estava refletido nos números. Os dados sobre a evolução do PIB brasileiro e argentino desde o início da década de 70

²⁰ É importante observar que as principais declarações oficiais da época não permitem que sejam feitas ilações exageradas quanto à convicção e ao compromisso do governo Sarney com a abertura mais geral da economia para o mundo. Como será visto mais adiante, essa ideia ficou mais evidente apenas no governo Collor.

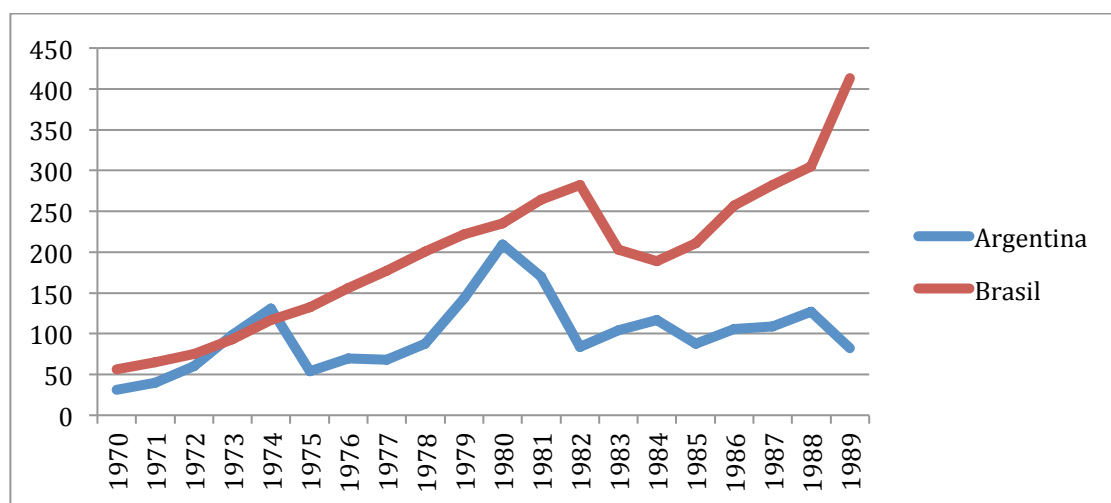
²¹ Ver Fonseca Jr. e Carneiro Leão (1989).

²² Para uma visão da integração regional como fruto da combinação de uma lógica sistêmica e de uma lógica doméstica, ver Mattli (1999).

²³ Barbosa (1992). Ver também Thompson-Flores, em Fonseca Jr. e Carneiro Leão (1989).

(gráfico 1) apontavam para tendências que muito provavelmente ajudaram a amainar no Brasil a ideia de uma rivalidade econômica entre os dois países. Se até meados da década de 70 ambos os países ainda competiam pela primazia econômica no continente, na segunda metade da década seguinte a primazia brasileira havia se tornado mais evidente.

Gráfico 1: Evolução do Produto Interno Bruto da Argentina e do Brasil (em US\$ bilhões)



Fonte: FMI

Outro incentivo para o engajamento com a Argentina foi de política interna. Apesar de um ponto crucial de discórdia ter sido solucionado ainda durante a vigência de regimes autoritários (a questão do aproveitamento hidrelétrico da Bacia do Prata, em 1979), foi a quase-simultaneidade dos processos de transição democrática no Brasil e na Argentina que contribuiu para a consolidação do processo de *confidence building* entre os dois países. Enquanto um litígio territorial com o Chile demandava as atenções de Buenos Aires, a derrota na Guerra das Malvinas havia enfraquecido ainda mais o governo militar naquele país.²⁴ Para o Brasil, em meio ao processo próprio de abertura política lenta e gradual, esses fatos faziam com que o principal vizinho, política e militarmente fragilizado, se apresentasse como bem menos hostil e

²⁴ Chile e Argentina disputavam o Canal de Beagle, questão que foi solucionada em 1984.

até mesmo disposto a se aproximar. No campo estratégico, essa distensão se traduziu numa sequência de acordos bilaterais de abertura dos respectivos programas nucleares e de criação de normas de transparência e de monitoramento.²⁵

A percepção crescentemente favorável do governo brasileiro em relação à aproximação política e econômica com a Argentina naquele período era respaldada por outro processo político interno que ocorria no Brasil: a elaboração de uma nova constituição.²⁶ A inclusão no texto de um princípio norteador de política externa tão específico, como era o caso da participação do Brasil em projetos de integração regional (artigo 4º, parágrafo único), foi um acontecimento inédito na história constitucional do país.²⁷ A iniciativa do poder Legislativo de cristalizar o processo de integração regional como dispositivo constitucional praticamente no mesmo momento em que o poder Executivo implementava sua política de aproximação com a Argentina é uma indicação razoável de que havia, no mínimo, uma convergência dos interesses de política externa da elite política brasileira no que dizia respeito à condução da integração regional como uma política de estado.²⁸

Ao fim da década de 80, portanto, as lideranças brasileiras enxergavam a região não mais como uma ameaça, mas como um espaço onde seria possível buscar algumas soluções para problemas nacionais e coletivos, como o incentivo à competição resultante da ampliação setorial e seletiva do espaço econômico nacional para sub-regional e a distensão da rivalidade político-estratégica com a Argentina. Apesar da intensificação da retórica latino-americanista, o foco imediato da política

²⁵ Para um estudo sobre o acúmulo de capital social positivo entre Brasil e Argentina no período, ver Villa (2006).

²⁶ A Assembleia Nacional Constituinte iniciou seus trabalhos em 1987.

²⁷ Sobre a negociação dos princípios de relações exteriores na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e na Constituição de 1988, ver Dallari (1994).

²⁸ Para uma discussão sobre a participação do Congresso Nacional na política externa brasileira, ver Castro Neves (2002).

externa brasileira naquele momento era o Cone Sul, mais especificamente, o fim da rivalidade e a aproximação com a Argentina e, pouco depois, com o Uruguai e o Paraguai.²⁹ Em relação aos países andinos e amazônicos, por exemplo, havia um reconhecimento de que, apesar das iniciativas como o Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978, era escasso o interesse em institucionalizar qualquer tipo de processo de integração naquela região.³⁰ Para Brasília, a ausência relativa de fronteiras vivas e um fluxo comercial pouco significativo justificavam o ambiente geral de “cordial desinteresse recíproco” naquela região durante boa parte da década de 80.³¹

A dissipação de boa parte das desconfianças mútuas que permeavam o continente se deveu, portanto, a uma combinação de incentivos materiais, ideacionais e de política interna que estavam em operação há pelo menos uma década antes da queda do muro de Berlim. O fim da Guerra Fria, portanto, não foi o marco zero do regionalismo brasileiro. Ainda assim, a despolarização hegemônica impactou consideravelmente os rumos da política regional do país. Diante das diferenças percepções acerca das mudanças políticas e econômicas no sistema internacional, afloraram no pensamento das lideranças brasileiras, quase que simultaneamente e que

²⁹ O Uruguai foi incluído nas negociações bilaterais Brasil-Argentina entre os anos de 1986 e 1988. A importância do Paraguai, naquele momento, se devia à sociedade com o Brasil na usina binacional de Itaipu.

³⁰ O chanceler Saraiva Guerreiro, em suas memórias, faz um nítido contraste entre as iniciativas brasileiras voltadas para a Bacia do Prata e para a região amazônica (1992, pp. 142-143).

³¹ A expressão “cordial desinteresse recíproco” é do chanceler Saraiva Guerreiro, pronunciada em 1983 durante a 2ª reunião de chanceleres dos países amazônicos (RPEB 39, 1983). O secretário-geral do MRE, Flecha de Lima, durante a 3ª reunião de chanceleres, em 1989, identificava as dificuldades econômicas enfrentadas pelos países como uma das causas para a falta de operacionalização do tratado amazônico (RPEB 60, 1989).

se entremearam no decorrer da década de 90, diferentes visões acerca da importância do regionalismo para a política externa do país.³²

A região como instrumento de modernização

Ao declarar, em seu discurso de posse, que “para o Brasil, o grande espaço imediato é a América Latina, com seu epicentro econômico no Mercosul”, o presidente Collor reafirmou as principais tendências da política exterior do Brasil voltadas para a região e que foram herdadas do fim da década anterior, como a consagração do entorno regional como prioridade diplomática do país e a elevação da Argentina – acompanhada pouco depois por Uruguai e Paraguai – à condição de parceiro estratégico do país.³³ A preocupação com a dinâmica internacional continuava a motivar a opção regional do Brasil. Para o chanceler Rezek, essa dinâmica, caracterizada principalmente pela formação de blocos econômicos no mundo desenvolvido, além de ter aberto novas perspectivas, exigia “um esforço consciente e solidário” com vistas a inserção da região neste novo contexto internacional, em que o diálogo regional não se colocava mais como uma opção, e sim como uma imposição contra o risco de isolamento e marginalização.³⁴

Mas se os diagnósticos iniciais do governo Collor se alinhavam com as tendências preocupantes já percebidas por diplomatas brasileiros na década anterior e continuavam a influenciar a política externa regional, a principal novidade neste campo foi resultado da ênfase dada pelo novo governo ao tema da modernização.

Disposto a implementar um “projeto de fuga da periferia das grandes decisões

³² Ver Hurrell (2007, pp. 247-261). Para uma abordagem semelhante do regionalismo no caso brasileiro, ver Castro Neves e Spektor (2011) e Spektor (2011b).

³³ Discurso de posse, 15/03/1990 (ver Bomfim, 2004, p. 382).

³⁴ Discurso de Rezek para o chanceler da Venezuela (ver RPEB 65, 1990, p. 37).

internacionais”, o presidente Collor lançou um programa de modernização que buscava ganhos de produtividade e de maior eficiência mediante nova inserção internacional do país na economia global.³⁵ O papel da região nesse projeto se tornara, então, mais claro e instrumental. Com uma retórica liberalizante mais explícita e mais pragmática do que a do governo anterior, o governo Collor atribuiu à integração regional um papel de mecanismo para a modernização econômica do país. Para Collor, a integração regional, ao incentivar a abertura econômica e a inserção do Brasil na economia global, contribuía para evitar a marginalização econômica do país – e da região.³⁶ Essa ideia era refletida nas palavras de outras autoridades brasileiras, pois era no Cone Sul onde estavam

“concentrados nossos principais interesses econômicos e políticos e onde devem confluir nossos esforços de modernização e de inserção internacional, com vistas a uma adaptação bem-sucedida às atuais condições da nova ordem econômica mundial.”³⁷

Enquanto no governo Sarney prevalecia a ideia da aproximação econômica com a Argentina como resultado de um processo gradual de abertura seletiva e setorial, o que poderia alimentar algumas dúvidas quanto ao compromisso real dos governos do Brasil e da Argentina com a liberalização econômica mais ampla, no governo Collor essa postura ambígua foi abandonada.³⁸ Diferentemente do que ocorrera em tentativas passadas, a integração não era mais interpretada como uma possível ampliação do modelo autônomo de desenvolvimento econômico de uma escala nacional para uma escala regional.³⁹ Em meio às iniciativas que visavam

³⁵ Ver discursos de Collor e de Rezek, em RPEB 65, 1990.

³⁶ Ver discurso de Collor para os alunos do Instituto Rio Branco, em RPEB 65, 1990.

³⁷ Barbosa (1992).

³⁸ Fato corroborado também pela decisão do governo Collor de reformar (reduzir) unilateralmente as tarifas comerciais brasileiras.

³⁹ Fato apontado como uma das principais causas para o fracasso da ALALC (ver Florêncio e Araújo, 1995).

acelerar o processo de conformação de um mercado comum, consolidava-se nas reflexões dos operadores da política exterior do Brasil a ideia da integração regional como uma primeira etapa de um processo de abertura econômica mais amplo, que deveria incluir não apenas outros países da região, mas também acordos do Mercosul com outros países e blocos econômicos.⁴⁰ Como uma resposta à retórica que criticava os efeitos negativos do regionalismo fechado dos processos de integração no mundo desenvolvido, portanto, emergia mais claramente no discurso brasileiro a ideia de regionalismo aberto.⁴¹

Para o Brasil, atrelada à concepção da integração como um processo de regionalismo aberto estava a ideia do Mercosul não apenas como um instrumento de inserção competitiva na economia global, mas como um polo de integração comercial na América Latina. A crença nesse papel do bloco sul-americano era sustentada pela percepção que se tinha do poder de atração econômica do eixo Brasília-Buenos Aires sobre o entorno regional. Ainda nas negociações bilaterais entre o Brasil e a Argentina, entre 1986 e 1990, esse papel era corroborado pela participação do Uruguai e pelo interesse crescente do Paraguai no processo. Ao apagar das luzes do governo Sarney, em 1990, a ideia do “eixo de integração” já era transmitida pelo chanceler Abreu Sodré ao seu sucessor.⁴² Após a adesão uruguaia e paraguaia ao processo, com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, as atenções do governo brasileiro se direcionavam ao Chile e, com menor ênfase, ao restante continente. Aliás, a confiança do Brasil na adesão plena do Chile ao processo de integração transparecia

⁴⁰ A Ata de Buenos Aires, assinada em 1990 pelos presidentes Collor e Carlos Menem, antecipava de 1998 (como previsto pelo tratado de 1988) para o fim de 1994 o estabelecimento de um mercado comum entre Brasil e Argentina.

⁴¹ Discurso de Collor quando da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991 (RPEB 68, 1991).

⁴² Discurso de despedida de Abreu Sodré na posse de Francisco Rezek (RPEB 64, 1990, p. 13).

antes mesmo da conformação do Mercosul.⁴³ Pouco depois, entre os anos de 1992 e 1993, constava entre as prioridades da política externa brasileira o objetivo de

“levar adiante o Mercosul e buscar o aprofundamento da integração com nossos demais vizinhos, especialmente na América do Sul, abrindo novas frentes de cooperação com o Chile e com países da região amazônica.”⁴⁴

A opção por intensificar o processo de regionalização econômica e inseri-lo dentro do projeto de modernização do país ficava mais nítida quando contrastada com o leque de alternativas possíveis ao alcance da política externa brasileira naqueles primeiros anos da década de 90. Apesar da postura relativamente mais receptiva do Brasil diante das negociações comerciais multilaterais do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT) e até mesmo das incipientes conversações hemisféricas iniciadas pelos Estados Unidos, priorizar a abertura econômica pela vertente regional parecia uma estratégia politicamente mais viável e interessante, por envolver menos atores e pelo peso relativo do Brasil no grupo, e que apresentaria, em um primeiro momento, menos incertezas para o setor produtivo brasileiro.⁴⁵ Acreditava-se, também, que a ampliação do espaço econômico regional, além de gerar ganhos de escala de produção e atrair investimentos estrangeiros, aumentaria o poder de barganha dos países do bloco nas negociações comerciais bilaterais, inter-regionais e multilaterais.⁴⁶ Entre os anos de 1991 e 1992, aliás, os países do Mercosul

⁴³ Ver discurso de Collor na Assembleia das ONU, ainda em 1990; vários pronunciamentos do ministro Rezek, no ano seguinte, também evidenciam a confiança com a futura adesão plena do Chile ao processo de integração regional liderado por Brasil e Argentina (ver RPEB 66, 1990 e RPEB 68, 1991). Essa confiança, aliás, era compartilhada pelo governo argentino, ver “Chile unirá mercado a Brasil e Argentina”, *Folha de S. Paulo*, 12/07/1990.

⁴⁴ Reflexões sobre a Política Externa Brasileira, também conhecido como “livro branco” do MRE (1993, p. 29).

⁴⁵ Tanto em relação à Rodada Uruguai do GATT como nas incipientes conversas hemisféricas, o governo brasileiro estava ciente de que temas mais controversos, como propriedade intelectual, serviços, entre outros, fariam parte das negociações. Ver “Brasil tem 9 meses para romper isolamento no comércio exterior”, *Folha de S. Paulo*, 28/03/1990; “Substituições de importações acaba, diz ministra”, *Folha de S. Paulo*, 27/06/1990;

⁴⁶ Discurso de Collor quando da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991 (RPEB 68, 1991).

trabalharam para consolidar uma agenda externa de negociação com os EUA e com os países da Comunidade Econômica Europeia (CEE).⁴⁷

O Mercosul, portanto, mesmo elevado à condição de prioridade diplomática dentro da agenda de modernização do país, não era um processo excludente. A opção pelo Mercosul sublinhava uma mudança da postura de absoluta independência de ação para “uma outra de aceitação de uma *relativa* interdependência regional”.⁴⁸ O bloco sul-americano, portanto, era visto, juntamente com a relação com os EUA, CEE, Japão e GATT (Rodada Uruguai), como uma das “parcerias operacionais” possíveis para a realização do projeto de reinserção competitiva do Brasil na economia global. Essa ênfase na diversificação de parceiros comerciais fora captada, no fim do governo Collor, pela noção do Brasil como *global trader*.⁴⁹ Ainda assim, as lideranças diplomáticas brasileiras estavam cientes da possibilidade de o Mercosul se fortalecer e se destacar ainda mais entre as tais parcerias operacionais, na medida em que a coordenação macroeconômica entre os países, prevista no tratado constitutivo do Mercosul, facilitasse a coordenação de posições do bloco nos foros internacionais.⁵⁰

Mas os incentivos por trás do ativismo regional brasileiro iam além da economia. Afinal, o projeto nacional de modernização colocado em prática pelo governo Collor pressupunha também a atualização da agenda diplomática do país em relação aos “novos temas da agenda global”, no sentido de flexibilizar a postura do Brasil em alguns campos considerados estratégicos. Mas se, a partir da década de 90, o país optou por aderir sem maiores ressalvas a um conjunto de normas internacionais,

⁴⁷ Em 1991, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai negociaram um acordo sobre comércio e investimentos com os EUA, conhecido como *Rose Garden agreement*, e, no ano seguinte, foi assinado um acordo-quadro de cooperação entre o Mercosul e a Comunidade Econômica Europeia.

⁴⁸ Barbosa (1992, p. 132). Rubens Barbosa era o embaixador do Brasil na ALADI.

⁴⁹ Audiência pública do chanceler Celso Lafer na Câmara dos Deputados, em 1992 (RPEB 71, 1992).

⁵⁰ Barbosa (1992).

como as de direitos humanos, por exemplo, na questão nuclear o processo foi mais paulatino.⁵¹ Refratário ao principal regime internacional de não proliferação nuclear, o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), o Brasil buscou construir sua credibilidade nessa área por meio das negociações bilaterais com a Argentina.⁵² O impacto dessas negociações, entretanto, foi além do âmbito bilateral. Além de resultarem em conjunto de normas de transparência e monitoramento e de viabilizarem um acordo dos dois países com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)⁵³, essas negociações ajudaram a desanuviar algumas desconfianças entre os países da região⁵⁴, criando um *momentum* favorável para contornar algumas resistências que impediam a adesão plena do Brasil ao principal regime regional de não proliferação, o tratado de Tlatelolco.⁵⁵

O que pode se dizer até aqui sobre os efeitos do fim da Guerra Fria nessa leitura da região como um instrumento de modernização para o Brasil? A distensão do conflito bipolar, por um lado, alterou as percepções acerca da natureza das ameaças à segurança, o que, além de criar uma oportunidade para o Brasil repensar seu posicionamento referente aos chamados novos temas globais, também contribuiu concretamente para que o Brasil avançasse em um processo que já havia começado na década anterior, que era o de por fim à ambiguidade nuclear e consolidar um regime

⁵¹ A discussão sobre os principais regimes e instituições internacionais será feita no capítulo 4.

⁵² MRE para embaixada do Brasil em Washington, telegrama confidencial, 24/05/1991, Brasil e Argentina discutem acordo nuclear e a criação de um sistema de contabilidade e controle de material nuclear, com o objetivo de eliminar desconfianças mútuas e abrir negociações com o regime multilateral (AIEA). Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/11/2011).

⁵³ Em dezembro de 1991, Brasil, Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) e a AIEA assinaram um acordo quadripartite para a aplicação de salvaguardas nucleares.

⁵⁴ Embaixada do Brasil no México para embaixada do Brasil em Washington, telegrama confidencial, 17/09/1990, Cuba diz que seguirá o Brasil na assinatura do Tratado de Tlatelolco. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/11/2011).

⁵⁵ O tratado de Tlatelolco, que prevê a proscricção de armas nucleares na América Latina, é de 1967. Até 1994, o Brasil havia aderido com ressalvas. Durante o governo Collor, o país sinalizou adesão plena ao tratado, após algumas revisões no texto (o que ocorreu em 1994). Ver também MRE para embaixada brasileira em Washington, telegrama confidencial, 20/08/1992, Argentina, Brasil, México e Chile discutem ementas a Tlatelolco. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/11/2011).

bilateral (com a Argentina) e regional (Tlatelolco) de não proliferação nuclear.⁵⁶ Houve, também, avanços em outras áreas.⁵⁷ De certa forma, em um contexto de distensão ideológica entre as superpotências e de construção de confiança com os países vizinhos, a região funcionou como um facilitador para o Brasil abreviar as lacunas de credibilidade em relação aos principais regimes internacionais.⁵⁸

Por outro lado, como foi visto anteriormente, as leituras oficiais ainda difusas acerca da reacomodação de uma nova estrutura de poder internacional no início do pós-Guerra Fria contribuíram para que a dimensão econômica das relações internacionais do Brasil ganhasse maior prevalência.⁵⁹ Consequentemente, as principais dinâmicas da economia internacional, como o processo de globalização e de regionalização, mereceram destaque e pautaram as linhas gerais de conduta diplomática do país. Em uma tentativa de aproximar esses dois processos, vistos anteriormente como divergentes ou como cenários alternativos, os formuladores da política externa alertavam que

“a América Latina, não inserida nos componentes e áreas mais dinâmicas da globalização, pode integrar-se, em novas bases, por meio de uma regionalização bem conduzida e da retomada do crescimento, ou marginalizar-se, progressivamente, caso não consiga superar os seus problemas internos, nem caminhar no sentido da integração regional ou hemisférica.”⁶⁰

Especificamente em relação ao Mercosul, este seria

⁵⁶ Sobre os diferentes fatores sistêmicos e domésticos por trás das opções nucleares, ver Solingen (1994).

⁵⁷ Em 1991, Argentina, Brasil e Chile firmaram o Compromisso de Mendoza sobre armas químicas e biológicas.

⁵⁸ Além dos mencionados acordos, o cabe lembrar também a criação, em 1986, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, resolução que fora aprovada na ONU e que incluía, além de Brasil, Argentina e Paraguai, países do sul do continente africano. Ver Araújo Castro (1993). Araújo Castro era representante-adjunto do Brasil na ONU.

⁵⁹ Ver discussão no capítulo 2.

⁶⁰ Reflexões sobre a Política Externa Brasileira (1993, p. 24).

“uma base sólida a partir da qual os países que dele fazem parte podem melhor buscar sua integração na economia mundial e uma eventual zona de comércio hemisférica.”⁶¹

Consolidava-se, portanto, a percepção da integração regional como uma etapa no processo de inserção do Brasil na economia global. Mas por trás dessa concepção da regionalização como um instrumento de modernização do país é possível identificar elementos de uma visão de mundo já mais consolidada acerca do impacto da globalização – e, de uma forma geral, do fim da Guerra Fria – sobre as relações internacionais do Brasil. Diante da percepção da globalização como um processo inexorável de mudança estrutural do sistema capitalista internacional, caberia ao Brasil, de acordo com essa leitura, se adaptar a ela adotando um postura mais receptiva que, em se tratando da região, se traduziria na prática em uma política de integração regional pautada pela lógica do regionalismo aberto.⁶² Para Lafer, o Mercosul era “uma plataforma de inserção competitiva do Brasil que era importante pelas oportunidades que gerava e pelo que representava como interlocução no plano mundial.”⁶³

A evolução do comércio exterior do Brasil com seus principais parceiros nos primeiros anos da década de 90 pode ter contribuído com essa leitura mais favorável acerca da convergência entre os processos de globalização e de regionalização (ver gráfico 2). Afinal, o bom desempenho do Mercosul naquele momento, em termos de expansão do comércio entre os membros plenos, elevou rapidamente o bloco à condição de um dos três principais parceiros comerciais do Brasil. Essa divisão mais equilibrada entre os principais parceiros comerciais, aliás, pode ter ajudado a reforçar

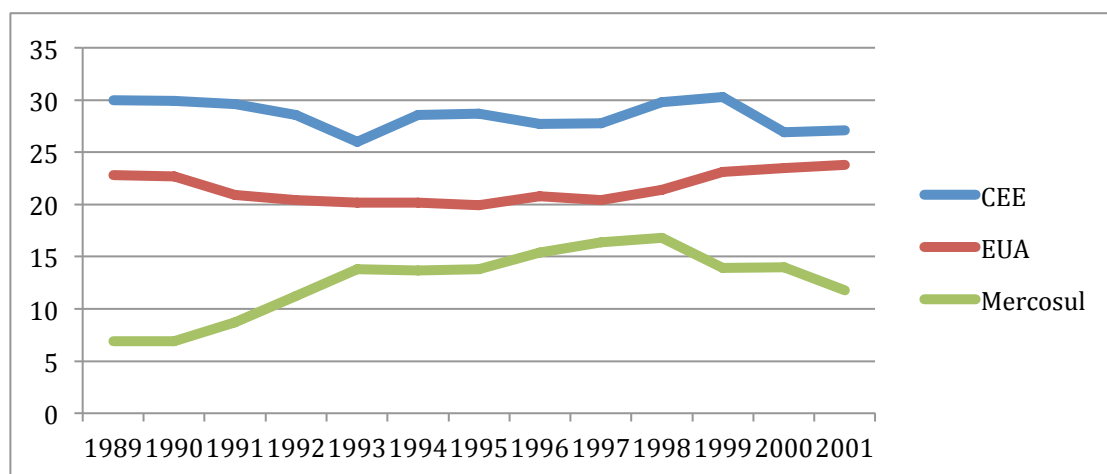
⁶¹ Idem (p. 140).

⁶² Como foi visto, um dos principais expoentes dessa leitura foi Celso Lafer, ver Lafer (1990).

⁶³ Entrevista de Celso Lafer ao CPDOC/FGV, em 1993 (p. 279).

a ideia do Brasil como um *global trader*.⁶⁴ Entre 1990 e 1993, enquanto os Estados Unidos e a União Europeia tiveram suas participações no comércio com o Brasil sensivelmente reduzidas (de 23% para 20% e de 30% para 26%, respectivamente), o Mercosul apresentou um crescimento expressivo (de 7% para 14%). Além das trajetórias (principalmente até 1993) apontarem para uma tendência de maior equilíbrio entre os principais parceiros comerciais do Brasil, é razoável supor que a expectativa do governo brasileiro com a inclusão de novos países no Mercosul pudesse motivar projeções ainda mais otimistas quanto à importância crescente do bloco para o comércio brasileiro.

Gráfico 2: Corrente de comércio entre Brasil e seus principais parceiros (% do total)



Fonte: Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

De acordo com essa visão da região como instrumento de modernização, o entusiasmo com a integração não se traduzia imediatamente na crença de incremento de poder ao Brasil. O objetivo das lideranças brasileiras era menos focado na busca de poder internacional e mais na conquista de credibilidade internacional do país. De certa forma, pode-se afirmar que o Brasil parecia estar disposto, naquele início de década, a diluir ou mesmo abdicar a imagem de potência regional para atender às

⁶⁴ Sobre a ideia de *global trader* na política externa brasileira dos anos 90, ver Mello (2000, cap. 3).

demandas econômicas internas mais imediatas por meio de uma maior coordenação dos interesses regionais.⁶⁵ Em termos institucionais, essa disposição resultou, ao menos na dimensão econômica, em um desenho um tanto rígido nos objetivos delineados pelo bloco (programa de liberação comercial, coordenação de políticas macroeconômicas, estabelecimento de uma tarifa externa comum, conformação de um mercado comum), mas que se verificou bem mais flexível nos mecanismos utilizados para alcançar esses objetivos (preferência pelo processo decisório intergovernamental, lista de exceções ao livre comércio e à união aduaneira, acordos setoriais, adiamento de prazos, tratamento diferenciado ao Paraguai e Uruguai).⁶⁶

Apesar de ser possível identificar alguns traços dessa visão da região como instrumento modernizador no pensamento da elite diplomática do país durante boa parte da década de 90, alguns fatores contribuíram para alterar sensivelmente o seu significado. Primeiramente, na medida em que as iniciativas comerciais dos Estados Unidos começavam a se intensificar, mais nítida ficava a percepção de que poderia haver mais divergências do que convergências nas negociações hemisféricas.⁶⁷ Uma consequência desse receio foi a tentativa do Brasil de criar, a partir do Cone Sul, um contraponto natural às negociações com os EUA, estratégia que parecia competir com uma possível ampliação do NAFTA (receio que se agravou após o ingresso do México naquele bloco, processo iniciado em 1992 e formalizado em 1994) e

⁶⁵ Por outro lado, é possível que, por trás do discurso regionalista, existisse no governo uma confiança na preeminência regional inevitável do Brasil. Nos registros analisados, entretanto, a ausência de referências à primazia regional do Brasil naquele momento sugere, no mínimo, uma postura mais cautelosa do Brasil para não reavivar desconfianças dos países vizinhos.

⁶⁶ Tratado de Assunção, 1991.

⁶⁷ Ver “O Brasil e Clinton” do chanceler Fernando Henrique Cardoso publicado no jornal *Zero Hora* em 28 de fevereiro de 1993 (em RPEB 72, 1993, pp. 208-210), sobre a possibilidade de ingerência dos EUA nos assuntos da região. Ver também Embaixada do Brasil em Washington para MRE, telegrama confidencial, 23/12/1992. O embaixador brasileiro nos EUA, Rubens Ricupero, relatou o que uma autoridade do governo dos EUA (do USTR) chamava de “posição irrealista do Brasil” diante das negociações comerciais com os EUA e os efeitos do NAFTA sobre as exportações brasileiras. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/10/2011).

esbarrava na dificuldade cada vez mais evidente do Mercosul em atrair novos membros plenos.⁶⁸ Diante de uma capacidade limitada do Mercosul para coordenar posições entre os demais países da região, afluíam no Brasil os receios com uma negociação comercial hemisférica cada vez mais assimétrica.⁶⁹ Perdia força, portanto, a ideia da integração regional como uma primeira etapa de um processo inevitável de abertura econômica mais amplo, ao menos no que dizia respeito ao restante do hemisfério.

Um outro fator decorreu das dificuldades que foram emergindo dentro do próprio Mercosul. Após um acelerado processo de integração e do correspondente incremento nos fluxos comerciais, a partir da segunda metade da década de 90 era possível observar alguns limites ao aprofundamento da integração regional. Além da relativa estagnação da importância do bloco para o comércio brasileiro, principalmente a partir de 1997 (ver gráfico 2), o entusiasmo inicial do Brasil com o processo de integração foi contido pelas diferentes perspectivas que foram emergindo entre os países membros em relação a temas mais complexos, como as exceções à união aduaneira e ao livre comércio e assimetrias regulatórias, entre outras.⁷⁰ Segundo Campos Mello (2000), após a passagem para a fase de união aduaneira, em 1995,

⁶⁸ Lembrando que muitos registros oficiais do Brasil, ainda no início das negociações do Mercosul, revelam um certo otimismo quanto à inclusão de outros membros plenos (principalmente o Chile) no bloco. Essa perspectiva é frustrada poucos anos depois, com a inclusão, em 1996, de Chile e Bolívia apenas como membros associados do bloco. Ver também Chanceler Lampreia (no Chile) para MRE, telegrama confidencial, 04/03/1995. MRE reconhece limitações das negociações do Mercosul com o Chile referentes à Tarifa Externa Comum. LFL CD-ROM.

⁶⁹ Como será visto adiante neste capítulo, essa questão da assimetria pautou as negociações, a partir de 1994, sobre as regras de procedimento que deveriam prevalecer na criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

⁷⁰ “Governo quer mudança em tarifa do Mercosul”, *Folha de S. Paulo*, 11/02/1995; “Ex-ministros preveem integração lenta”, *Folha de S. Paulo*, 11/11/1995.

“a integração no Mercosul permaneceu, de uma forma geral, estacionada num mesmo patamar, marcada por dificuldades crescentes para avançar no seu processo de aprofundamento e por atritos constantes entre seus membros.”⁷¹

É fato que, mesmo com essas dificuldades e com o aumento de divergências e contenciosos dentro do bloco, o Mercosul manteve seu papel de destaque na topografia retórica da diplomacia brasileira pelo restante da década. Entretanto, sua funcionalidade parecia ter adquirido um aspecto muito mais defensivo, de reação às iniciativas dos Estados Unidos para a região (como a ALCA), do que propositivo, como um modelo de uma inserção mais ampla do Brasil na economia global. A diferença entre o aspecto defensivo e propositivo do Mercosul era sutil. Ainda assim, era possível observar esse aspecto defensivo quando, a despeito das dificuldades evidentes pelas quais passava o Mercosul, o Brasil insistia no fortalecimento do bloco como condição *sine qua non* para a integração hemisférica.⁷² Nas palavras do chanceler Lampreia na abertura de uma reunião hemisférica de vice-ministros responsáveis por comércio, em 1997, o Mercosul era uma

“realidade de sucesso que veio para ficar, que reforça a identidade internacional dos seus membros e confere massa crítica ao projeto da ALCA. Não vai diluir-se no hemisfério, nem constitui uma mera etapa de transição.”⁷³

Por fim, um terceiro fator que contribuiu para essa mudança de percepção em relação à região como instrumento modernizador foi a sucessão de crises financeiras internacionais, a começar pela mexicana, em 1994. De uma maneira geral, essas crises elevaram o ceticismo brasileiro em relação ao processo de globalização e seus

⁷¹ (2000, p. 172).

⁷² Entre os vários artigos de importantes diplomatas da época sobre essa questão, ver Abdenur (1997) e Bahadian e Vargas (1998), entre outros. Abdenur era embaixador do Brasil na Alemanha; Bahadian era secretário-geral adjunto do MRE e coordenador brasileiro na Cúpula das Américas; Vargas era ministro-conselheiro e coordenador geral da Cúpula das Américas no MRE.

⁷³ Citado em Bahadian e Vargas (1998, p. 99).

impactos sobre os países em desenvolvimento. Apesar de não ameaçar a leitura predominante que o Brasil fazia da globalização como uma mudança estrutural do sistema capitalista internacional, essa preocupação, ao ressaltar as instabilidades econômicas, introduzia novos elementos no próprio conceito de modernização. Em outras palavras, modernização passava a ser associada menos à noção de abertura e inserção competitiva na economia global, como fora principalmente durante o governo Collor, e mais à ideia de equilíbrio, estabilidade econômica ou até mesmo de proteção.⁷⁴

A região como escudo de proteção

A concepção da região como um escudo de proteção contra as pressões externas não é totalmente nova para a diplomacia brasileira. Nos anos 60, a ideia predominante por trás da criação da Área Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) era o estímulo à industrialização e diversificação das economias da região por meio da redução da dependência em relação às economias dos países industrializados.⁷⁵ Apesar da retórica da liberalização comercial, ao menos entre os países da região, o projeto regionalista estava condicionado ao – ou limitado pelo – modelo de substituição de importações, vigente em boa parte da região. Mas da tentativa malsucedida de conciliar liberalização comercial regional com os modelos nacional-desenvolvimentistas de substituição de importações é possível inferir que permeava, entre os governantes da região, tanto uma interpretação menos favorável

⁷⁴ Chanceler Lampreia (no Chile) para MRE, telegrama confidencial, 04/03/1995. Lampreia discorre sobre um mecanismo financeiro que está sendo discutido pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, como resultado de uma reflexão conjunta sobre formas de proteger as economias emergentes de crises como a do México. LFL CD-ROM.

⁷⁵ Sobre a ALALC, ver Florêncio e Araújo (1995) e Barbosa (em Albuquerque, 1996).

acerca do impacto das dinâmicas do sistema capitalista internacional sobre os países em desenvolvimento como a ideia de que o modelo de substituição de importações talvez pudesse ser deslocado do nível nacional para a escala regional.⁷⁶

A aproximação econômica com a Argentina nos anos 80, como foi visto, também foi influenciada por uma lógica defensiva semelhante. Diante de dinâmicas sistêmicas percebidas como ameaçadoras, como a formação de blocos regionais no mundo desenvolvido, a escalada do protecionismo e a importância crescente da tecnologia, processos que, combinados, elevavam o perigo de isolamento dos países em desenvolvimento, os principais operadores da política externa brasileira apontavam três recomendações: uma busca por diversificação de parceiros comerciais, a participação ativa nos foros multilaterais e a aproximação com a Argentina e a América Latina.⁷⁷ Esta última recomendação, embora pregasse um certo grau de abertura da economia brasileira, continuava a enfatizar a ideia de que um certo controle ou manutenção de posturas autonomistas e a adoção de medidas protecionistas ainda eram desejáveis e possíveis, mesmo que em uma escala ampliada.⁷⁸ Uma das inspirações por trás dessa ideia também era uma visão mais desfavorável do sistema econômico internacional, refletida nas palavras do chanceler brasileiro, meses após a assinatura da ata de integração entre Brasil e Argentina, em 1986, para quem a integração entre Brasil, Argentina e Uruguai abria

⁷⁶ Essa interpretação menos favorável pode ser atribuída, de certo modo, à teoria da dependência. Ver Cardoso e Faletto (1970).

⁷⁷ Ver Temas de Política Externa Brasileira (1989).

⁷⁸ É importante ressaltar que a região como instrumento modernizador e a região como escudo de proteção não são concepções antagônicas e podem coexistir. A diferença fundamental explorada aqui está no fato de uma leitura enfatizar mais a ideia de abertura e maior receptividade ao processo de globalização enquanto a outra enfatiza elementos mais defensivos, de controle e protecionismo.

“horizontes para a formação de um espaço comum latino-americano, capaz de favorecer o desenvolvimento dos países da região e fortalecê-los frente às adversidades da conjuntura econômica internacional.”⁷⁹

Mas com a superação da Guerra Fria, a ideia da região como um escudo de proteção derivava de uma preocupação que ganhava contornos mais bem definidos no pensamento da elite diplomática brasileira: a presença norte-americana no hemisfério. O fim do conflito ideológico, como foi visto, alterou a natureza dessa presença na região. Temas econômicos e comerciais ganharam proeminência sobre questões estratégicas e de segurança e as iniciativas dos Estados Unidos, recebidas com entusiasmo ou com cautela, ajudavam a redefinir a agenda regional.⁸⁰ Foram três as principais iniciativas comerciais norte-americanas que tiveram um impacto considerável sobre a maneira de as lideranças em Brasília enxergarem o seu entorno imediato como um escudo de proteção: a Iniciativa para as Américas, a Área de Livre Comércio Norte-Americana (NAFTA) e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).⁸¹ De uma maneira geral, as reações brasileiras a cada uma dessas iniciativas foram variadas, de um entusiasmo contido à preocupação ou mesmo à resistência.

O governo Collor, com seu discurso favorável à modernização do país por meio de um processo agressivo de abertura econômica, excluiu do projeto regionalista, ao menos em um primeiro momento, qualquer referência ao conceito de autonomia nacional, o que apontava para uma aceitação de graus mais reduzidos de controle

⁷⁹ Discurso do chanceler Abreu Sodré na Assembleia Geral da ONU, em 1986 (em Seixas Correa, 1995, pp. 462-463).

⁸⁰ Para um estudo sobre a importância das iniciativas dos Estados Unidos na definição da agenda regional econômica e de segurança no pós-guerra fria, ver Costa Vaz (em Altemani e Lessa, 2006).

⁸¹ A Iniciativa para as Américas foi lançada pelo presidente Bush em meados de 1990, com vistas a criar uma zona de livre comércio do “Alasca à Terra do Fogo”; as negociações dos EUA para criar o NAFTA começaram em 1989 (com o Canadá) e em 1992 (com o México); já o projeto da ALCA foi lançado pelo presidente Clinton em 1994.

sobre o processo de liberalização da economia brasileira.⁸² Ainda assim, diante da expectativa de avanço da Iniciativa para as Américas, já emergia a ideia de usar a aproximação entre Brasil e a Argentina para coordenar interesses entre os países da região e transformar o bloco econômico em formação numa espécie de interlocutor nas negociações comerciais com os Estados Unidos e mesmo nas negociações na Rodada Uruguai do GATT.⁸³

Para o governo brasileiro, o raciocínio era conhecido. Da mesma forma que a criação do eixo Brasília-Buenos Aires nos anos 80 viabilizara o Mercosul, o êxito do Mercosul atrairia outros países ao bloco, o que poderia resultar na conformação natural de um polo para contrabalancear os EUA nas negociações hemisféricas. É bastante provável que essa a lógica tenha se manifestado, poucos meses depois da criação do Mercosul, na disposição do Brasil, juntamente com os outros três países do bloco, em buscar um acordo com os EUA para estabelecer um conselho consultivo sobre investimentos e comércio, conhecido como acordo do jardim das rosas. Esse conselho, de uma maneira geral, visava coordenar posições econômicas e políticas acerca das negociações multilaterais e hemisféricas. Mas no que dizia respeito aos EUA, o acordo visava instituir um modelo de negociação “4 + 1”, isto é, uma negociação em bloco do Mercosul com os EUA.⁸⁴

O fato de a prioridade inicial do governo Collor ter sido a aproximação do Brasil com os principais polos econômicos mundiais certamente contribuiu para ofuscar essa imagem do Mercosul como uma espécie de contraponto às iniciativas

⁸² Para uma discussão sobre o resgate do conceito de autonomia como parte da política externa regional do governo Collor – e do que veio depois – ver Mello (2000, cap. 4).

⁸³ Ver discurso de Collor na Argentina, quando da assinatura da Ata de Buenos Aires (RPEB 66, 1990). O Mercosul foi criado no ano seguinte, mas o Uruguai já participava das negociações entre o Brasil e a Argentina.

⁸⁴ Ver palestra de Rezek para diplomatas brasileiros no Instituto Rio Branco (RPEB 68, 1991). Acordo semelhante fora assinado no mesmo ano entre o Mercosul e a Comunidade Econômica Europeia (CEE).

comerciais dos EUA no hemisfério. De todo modo, a movimentação do Brasil de instituir poucos meses depois da criação do bloco o mecanismo 4+1 sugere a existência de duas hipóteses não excludentes no pensamento diplomático do país naquele momento. A primeira seria a da crença na capacidade aglutinadora do Mercosul, o que resultaria naturalmente no incremento gradual do poder de força do bloco diante das negociações hemisféricas.⁸⁵ A segunda hipótese, mais sutil, seria a da existência de uma desconfiança latente dos operadores da política exterior do Brasil com o impacto mais geral que as negociações com os EUA poderiam acarretar sobre a economia brasileira.⁸⁶ Essas duas hipóteses, combinadas, apontavam para uma noção, ainda não muito bem definida naquele momento, da região como uma espécie de “reserva de autonomia”, o que contribuiria para que o Brasil mantivesse alguma margem de manobra nas negociações comerciais hemisféricas e multilaterais.⁸⁷

Enquanto a Iniciativa para as Américas se mantinha no “limbo das realidades virtuais”, o NAFTA começava a se destacar como a principal política comercial norte-americana voltada para a região.⁸⁸ Em 1992, o acordo assinado entre EUA, Canadá e México começava a ser percebido pela diplomacia brasileira como a primeira etapa do projeto essencialmente norte-americano para o estabelecimento de uma zona hemisférica de livre comércio. Nas palavras do chanceler brasileiro, em meados de 1992,

⁸⁵ Como foi discutido anteriormente, é possível inferir dos registros a confiança das lideranças brasileiras na expansão inevitável do Mercosul, a começar pela inclusão do Chile como membro pleno.

⁸⁶ Como se sabe, havia pressões naquele momento, tanto no âmbito bilateral como no multilateral, para incluir temas mais controversos para o Brasil, como serviços, informática, propriedade intelectual, entre outros, nas negociações entre Brasil e EUA.

⁸⁷ O termo “reserva de autonomia” é de Letícia Pinheiro (apud Mello, 2000, p. 159).

⁸⁸ Amorim e Pimentel (em Albuquerque, 1996).

“se a intenção é a de que o NAFTA deva constituir-se no passo inicial do projeto da Iniciativa para as Américas, todo cuidado deve ser exercido por seus integrantes para que sua implementação não traga prejuízo a terceiros países.”⁸⁹

Para o Brasil, a criação do NAFTA apresentava três riscos. O primeiro era os efeitos do desvio de comércio sobre as exportações brasileiras para aqueles três mercados.⁹⁰ O segundo risco era a provável inclusão de temas ambientais e trabalhistas nas negociações comerciais hemisféricas, o que poderia afetar a competitividade das economias em desenvolvimento diante da economia norte-americana.⁹¹ O terceiro risco era o impacto de uma possível ampliação do NAFTA sobre o Mercosul, não apenas no sentido de reduzir a capacidade aglutinadora do bloco para atrair novos membros, mas também sobre os membros que já integravam o bloco do Cone Sul.⁹²

Essas preocupações ecoavam nas análises dos principais diplomatas do país sobre os rumos da política externa brasileira na primeira metade da década de 90. A emergência do NAFTA corroborava um dos cenários expostos no referido “livro branco” do MRE, o cenário da regionalização.⁹³ No esforço do MRE para concatenar as reflexões acerca das evoluções do sistema internacional, o cenário do mundo

⁸⁹ Discurso de Lafer na abertura do seminário “Os desafios da integração hemisférica”, em agosto de 1992 (RPEB 71, 1992, p. 56).

⁹⁰ No mesmo seminário, Lafer mencionava análises iniciais, feitas inclusive pela embaixada brasileira em Washington, que apontavam um possível impacto negativo do NAFTA sobre as exportações brasileiras (idem, p. 55). Para um relato provavelmente extraído dessas análises, ver artigo de Rubens Ricupero e Sérgio Amaral, respectivamente, embaixador e ministro-conselheiro na embaixada em Washington (1993).

⁹¹ Ricupero e Amaral (1993).

⁹² De acordo com o chanceler Celso Amorim, em entrevista ao CPDOC/FGV, em 1997, a Argentina flertou constantemente com a possibilidade de negociar sua entrada no NAFTA durante o período de transição do Mercosul (1991-1994) (p. 11). Ver também Abreu e Florêncio (em Albuquerque, 1996, p. 96).

⁹³ O livro branco reuniu material de quatro seminários organizados pelo MRE entre fins de 1992 e meados de 1993.

dividido em três grandes espaços econômicos ganhava proeminência.⁹⁴ De acordo com o documento, esse cenário poderia ser problemático para o Brasil,

“por sua situação de país que não tem vinculação prioritária com nenhuma das três grandes áreas, teria seus horizontes políticos e econômicos diminuídos num mundo de blocos. Nesse cenário, o país seria provavelmente levado a abandonar sua postura universalista em favor da associação periférica com um dos blocos, mais provavelmente com o da América do Norte.”⁹⁵

O mesmo documento apontava uma opção “criativa” para o Brasil, que passaria pela construção, a partir do Mercosul, de

“uma base regional mais sólida, envolvendo outros países da América do Sul, tanto como bloco regional independente, como na busca de associação, em melhores termos, com um dos outros blocos (provavelmente o NAFTA).”⁹⁶

As movimentações do Brasil para consolidar e ampliar essa base regional começaram com o governo do presidente Itamar Franco, ainda em fins de 1992, com a proposta brasileira de lançar a Iniciativa Amazônica. Mesmo reconhecendo as dificuldades econômicas pelas quais passavam os países da região, a ideia era aprofundar a relação do Mercosul com o restante do continente, por meio de acordos bilaterais existentes, para, depois, ampliar as possibilidades de cooperação e de integração desses países com o Brasil e, talvez, facilitar uma eventual coordenação de interesses entre esses países e o Mercosul em uma negociação comercial

⁹⁴ No “livro branco” do MRE, de 1993, os três modelos básicos de integração eram o europeu, o NAFTA e o da Bacia do Pacífico (p. 109).

⁹⁵ (1993, pp. 109-110).

⁹⁶ Idem (p. 110). O próprio livro branco serve como evidência da coexistência de diferentes visões sobre a região presentes no governo brasileiro, ora subordinando a regionalização ao processo de globalização (o que aproxima da visão da região como um instrumento de modernização), ora enfatizando a importância da regionalização em si diante das ameaças do sistema econômico internacional (que se aproxima da visão da região como um escudo de proteção). Cabe ressaltar, novamente, que essas visões não são estanques e tampouco antagônicas.

hemisférica.⁹⁷ Na prática, o objetivo da Iniciativa Amazônica era o de estabelecer as bases para um acordo comercial entre o Mercosul e o Grupo Andino.⁹⁸

A Iniciativa Amazônica não prosperou, mas serviu de inspiração para outro projeto integracionista do governo brasileiro, o da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Diante da expectativa de uma associação do Chile e da Bolívia ao Mercosul, como membros associados, o Brasil propôs, em 1994, a articulação de um conjunto de acordos de livre comércio entre os países do continente, amparados pelo tratado da ALADI. A ALCSA, diferentemente da Iniciativa Amazônica, explicitava mais a sua condição de interlocutor nas negociações hemisféricas (com os EUA), por meio do “estabelecimento de bases sólidas para convergência futura das diferentes iniciativas de integração econômica.”⁹⁹ Para o principal idealizador do projeto, a ALCSA, prevista para entrar em vigor no prazo de dez anos (2004), representava o

“exemplo expressivo da capacidade empreendedora dos países latino-americanos e constituem etapa fundamental da consolidação da América do Sul como um todo harmônico e integrado.”¹⁰⁰

O raciocínio predominante por trás da iniciativa de criação da ALCSA e de seu papel como contraponto às negociações comerciais hemisféricas era baseado em uma outra visão de mundo consolidada acerca do impacto da globalização – e, de uma forma geral, do fim da Guerra Fria – sobre o Brasil. Tratava-se de uma leitura que enxergava a globalização não como um processo inexorável de mudança estrutural do sistema capitalista internacional, mas como essencialmente um projeto hegemônico

⁹⁷ Discurso do presidente Itamar Franco na III reunião do Conselho do Mercosul, em dezembro de 1992 (RPEB 71, 1992)

⁹⁸ Ver discurso do chanceler Fernando Henrique Cardoso no Equador, em abril de 1993 (RPEB 72, 1993).

⁹⁹ Itamar Franco na reunião do Grupo do Rio, em setembro de 1994 (RPEB 75, 1994).

¹⁰⁰ Discurso do chanceler Celso Amorim na Assembleia Geral da ONU, em 1994 (RPEB 75, 1994).

norte-americano. Na região, a cristalização desse projeto era representada pela Iniciativa para as Américas e pelo NAFTA. De acordo com essa leitura, caberia ao Brasil resistir a essas pressões externas, recorrendo ao seu próprio entorno regional para consolidar um espaço estratégico de manutenção ou ampliação de margens de manobra ou de autonomia ao país.¹⁰¹ A ênfase aqui era menos na inserção competitiva e em uma abertura econômica ampliada e mais na proteção e em uma abertura econômica controlada.¹⁰²

Paralelamente às movimentações brasileiras no continente, o Brasil trabalhava para consolidar o próprio Mercosul, reforçando as etapas da integração que seriam cumpridas pelos países membros, evitando assim possíveis defecções.¹⁰³ Ao término do período de transição (1991-1994), entrara em vigor a união aduaneira, o que, na prática, significava a delegação, do plano nacional para o plano regional, de parcelas significativas de soberania na elaboração de política externa comercial.¹⁰⁴ Mas a principal inovação institucional daquele momento resultou do Protocolo de Ouro Preto, de 1994, que dotou o Mercosul de personalidade jurídica internacional, viabilizando assim negociações externas dos quatro países como um bloco.¹⁰⁵

O fato de o lançamento da proposta norte-americana de criar, a partir de 2005, uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) ter coincidido com a fase de consolidação do Mercosul, em fins de 1994, contribuiu para que a reação inicial

¹⁰¹ Como foi visto no capítulo anterior e será discutido mais a fundo no próximo capítulo, o principal expoente dessa leitura foi Celso Amorim (1991).

¹⁰² Essas duas visões gerais, representadas por Lafer (1990) e Amorim (1991), são diferentes, porém não antagônicas.

¹⁰³ O principal instrumento que visava garantir o cumprimento das etapas da integração no momento de transição foi o Cronograma de Las Leñas, de 1992. Para um estudo sobre a fase de transição da construção do Mercosul, ver Costa Vaz (2002).

¹⁰⁴ Ainda assim, a rigidez formal do desenho institucional da união aduaneira, na forma de uma Tarifa Externa Comum (TEC), implementada no final de 1994, conviveu durante toda a década de 90 com brechas, como as listas nacionais de exceções ao livre comércio e à própria união aduaneira.

¹⁰⁵ Não se tratava de supranacionalidade, mas apenas de um recurso que reconhecia um órgão do Mercosul, o Conselho, composto por representantes dos quatro países, como habilitado a assumir compromissos internacionais em nome dos governos (ver Florêncio e Araújo, 1995, p. 74).

brasileira à iniciativa dos EUA fosse predominantemente positiva.¹⁰⁶ Diante de um Mercosul com uma estrutura institucional reforçada e de um cronograma de integração confirmado, a percepção de alguns diplomatas brasileiros enfatizava o aspecto gradualista das negociações hemisféricas e sua compatibilização com a agenda já em curso tanto do Mercosul, cujas exceções ao livre comércio e à união aduaneira estavam previstas para acabar em 2001, como da ALCSA, prevista para entrar em vigor em 2004.¹⁰⁷

O entendimento inicial de que a ALCA teria como base os acordos sub-regionais e bilaterais existentes também contribuiu com a receptividade positiva do governo brasileiro. Uma integração hemisférica por meio do mecanismo de *building blocks* – entre Mercosul, NAFTA, Grupo Andino, Mercado Comum Centro Americano (MCCA) e Comunidade Caribenha (CARICOM) – reforçava, para o Brasil, a ideia de que as negociações comerciais seriam mais equilibradas.¹⁰⁸ De certa forma, a confiança brasileira com a aceitação desse mecanismo por outros países da região era influenciada também pelo exemplo mexicano, que, em meio a uma crise financeira, em 1994, se tornava um possível exemplo a não ser seguido pelo restante da região, principalmente no que se referia à opção daquele país de, na prática, atrelar sua economia à dos EUA.¹⁰⁹

A dinâmica de trabalhos da primeira reunião ministerial da ALCA, realizada em Denver, em junho de 1995, parecia confirmar para o Brasil o formato negociador em torno do mecanismo de *building blocks*, apesar de a alternativa de negociação

¹⁰⁶ A ALCA foi oficialmente lançada em Miami durante a 1ª Cúpula das Américas, em dezembro de 1994.

¹⁰⁷ Relato do Departamento das Américas do MRE, no relatório da I Reunião do Conselho de Política Externa (CPE), em janeiro de 1995, LFL 1995.01.04/1.

¹⁰⁸ Idem. Ver também declaração conjunta da reunião ministerial preparatória, em Denver (20/06/1995), LFL 1995.06.28/2.

¹⁰⁹ Lampreia para MRE, telegrama confidencial, 04/03/95, LFL CD-ROM.

direta entre os 34 países não ter sido descartada – a decisão definitiva sobre o formato das negociações estava prevista para ocorrer apenas em 1997. Apesar da avaliação geral de que a reunião havia transcorrido “sem maiores sobressaltos ou confrontações”, para o representante brasileiro as diferenças entre Brasil e EUA inevitavelmente elevariam a complexidade das negociações, principalmente no que se referia à pressão norte-americana de vincular temas comerciais a questões trabalhistas e ambientais.¹¹⁰

O diagnóstico do chanceler Lampreia se confirmou nas reuniões seguintes. Na segunda reunião ministerial, ocorrida em Cartagena, em 1996, diante da insistência dos EUA de incluir nas discussões hemisféricas os temas trabalhistas e ambientais e para não parecer contrário às negociações, o Brasil se viu pressionado a afirmar que sua posição em relação à ALCA não era “confrontacionista nem obstacularizante.” Para deslocar o foco das negociações dessas questões, por exemplo, o governo procurava reafirmar o interesse em discutir esses temas no âmbito multilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC), onde a dimensão ambiental já estava sendo contemplada, ou mesmo da Organização Internacional do Trabalho (OIT).¹¹¹ Em relação ao tema trabalhista, em uma tentativa de sinalizar aos EUA de que estaria disposto a discutir a questão no futuro, o Brasil chamava atenção para a criação do Foro Econômico e Social no âmbito do Mercosul.¹¹²

Até a terceira reunião ministerial, em 1997, a estratégia brasileira predominante parecia ser a de combinar uma postura receptiva com atitudes discretamente protelatórias diante das negociações hemisféricas com os EUA. Ainda em 1995, por exemplo, o MRE reconhecia, internamente, que era necessário

¹¹⁰ Lampreia (Denver) para MRE, telegrama confidencial, 01/07/95, LFL 1995.06.28/2.

¹¹¹ MRE para embaixada brasileira em Washington, telegrama confidencial, 21/03/96, LFL 1996.03.21.

¹¹² Lampreia (Cartagena) para MRE, telegrama ostensivo, 22/03/96, LFL 1995.01.19/2.

redimensionar para baixo o discurso da ALCSA, projeto considerado pelo novo governo (Cardoso) de difícil consecução e com conotações antiamericanas.¹¹³ Nas negociações da ALCA, essa estratégia se traduzia em três tarefas. A primeira era manter as negociações, na medida do possível, em um plano mais abstrato e sem compromissos concretos, tanto em relação a uma “redação minimalista” dos comunicados finais das reuniões ministeriais quanto à indefinição de prazos para cumprimento de etapas de integração. A segunda tarefa era, diante da proliferação de propostas nacionais, a de projetar para os EUA o potencial de papel do Brasil como um possível coordenador de posições regionais. Por fim, para dissipar as dúvidas quanto ao engajamento do país na construção do bloco hemisférico, o Brasil se ofereceu para sediar a terceira reunião de ministros, no lugar da Costa Rica.¹¹⁴ A avaliação final do chanceler brasileiro concatenava alguns aspectos dessa estratégia discretamente proteladora, já que em relação ao

“cerne de nossos interesses neste processo, em particular quanto à aceleração das negociações (...) foi possível transferir para 1997 diversas iniciativas ou mandatos que representariam a adoção antecipada de medidas ou uma antecipação do processo negociador propriamente dito.”¹¹⁵

O esforço do governo brasileiro para manter uma postura de receptividade reduziu-se significativamente a partir da terceira reunião ministerial, ocorrida em Belo Horizonte, em 1997. Às vésperas do encontro, o ministro brasileiro reafirmava, na Argentina, a importância do Mercosul não como uma etapa em direção à integração hemisférica, “mas [como] um processo de características singulares, que transcende a

¹¹³ Relatório da XII Reunião do CPE, em agosto de 1995, LFL 1995.01.04/1.

¹¹⁴ Lampreia (Cartagena) para MRE, telegrama ostensivo, 22/03/96, LFL 1995.01.19/2.

¹¹⁵ Chanceler/MRE para embaixadas brasileiras hemisfério, telegrama ostensivo, 23/03/96. LFL 1995.01.19/2

esfera econômico-comercial e tem um sentido de permanência.”¹¹⁶ Diplomatas brasileiros também destacavam algumas movimentações captadas pela imprensa argentina, sobre o apoio daquele país à posição brasileira contrária à aceleração da ALCA, de 2005 para 1998, proposta pelos EUA, o que, na prática, acabaria com a função de união aduaneira – ainda incompleta – desempenhada pelo Mercosul.¹¹⁷ Para o Brasil, essa convergência de interesses entre os dois países era importante não apenas para evitar a imagem de isolamento do país numa eventual resistência à pressão dos EUA, mas também por causa da percepção brasileira de que o Chile, membro associado ao Mercosul, apesar das declarações favoráveis à tese brasileira do *building blocks*, poderia se afastar do bloco e se aproximar das posições defendidas pelos países do NAFTA.¹¹⁸ O apoio argentino às teses brasileiras contribuiu para que as negociações hemisféricas ficassem visivelmente polarizadas entre o Mercosul e os EUA.¹¹⁹

O resultado final da reunião de Belo Horizonte foi satisfatório para o Brasil. Decidiu-se pelo princípio do *single undertaking*, isto é, todos os acordos da ALCA entrariam em vigor simultaneamente; pela data de 2005 para entrada em vigor do acordo, o que, na prática, garantia a coexistência da ALCA com os acordos sub-regionais; pela compatibilização do acordo com as regras da OMC, o que facilitaria o deslocamento de temas polêmicos (como as questões ambientais e de propriedade

¹¹⁶ Lampreia (na Argentina) para MRE, telegrama confidencial, 21/03/97. LFL CD-ROM

¹¹⁷ Embaixada brasileira em Buenos Aires para MRE, clipping de matéria de imprensa sobre o apoio argentino ao Brasil na ALCA, em série Chanceler-ALCA-BH, LFL 1996.03.21. Já sobre a pressão crescente dos EUA para acelerar o processo negociador e incluir temas sociais, ver fac-símile do embaixador brasileiro nos EUA, Flecha de Lima, ao chanceler Lampreia, maio de 1997. LFL 1995.02/04/2.

¹¹⁸ Embaixada brasileira em Santiago para MRE, telegrama confidencial, 14/05/97, LFL 1996.03.21. A questão ganhava importância porque o Chile iria sediar a 2ª Cúpula das Américas, em 1998.

¹¹⁹ Ver clipping de material da imprensa brasileira sobre o encontro de Belo Horizonte, em série Chanceler-ALCA-BH, LFL 1996.03.21.

intelectual) para aquela entidade.¹²⁰ Ainda assim, o governo brasileiro optou por manifestar uma retórica mais assertiva, quase de ameaça, indicando que uma ALCA só seria possível com “ganhos sociais” que beneficiassem os cidadãos e que a própria negociação hemisférica poderia ser colocada em segundo plano caso as negociações multilaterais no âmbito da OMC fossem retomadas.¹²¹ Foi na mesma época que emergiu na agenda brasileira a ideia de manter um paralelismo entre as negociações da ALCA e as conversas do Mercosul com a União Europeia, estratégia que perdurou até meados da década seguinte.¹²²

A estratégia protetória do Brasil, predominante durante os primeiros anos de negociação, passou a conviver com um discurso mais cético dos principais diplomatas do país pelo restante da década. Após a II Cúpula das Américas, realizada no Chile, em 1998, o chanceler brasileiro afirmava que a ALCA estava em banho-maria. Nem mesmo a definição da co-presidência Brasil-EUA no momento crucial das negociações – que seria entre 2002 e 2005 – parecia gerar expectativas positivas por parte do governo brasileiro. Afinal, além das persistentes diferenças em relação a temas importantes, como subsídios agrícolas e regras de investimentos, por exemplo, o fracasso do governo Clinton em obter o *fast-track* do Congresso norte-americano sugeria dificuldades para as negociações hemisféricas e até uma eventual tendência protecionista nos EUA.¹²³

¹²⁰ Relatório do MRE sobre a reunião de Belo Horizonte, LFL 1999.11.03.

¹²¹ Alguns exemplos de manchetes de jornal durante e pouco depois da reunião de Belo Horizonte: “FHC quer Mercosul unido contra Alca”; “OMC pode marcar negociação em 2000 e atropelar ALCA”; “OMC é bíblia para o Brasil, diz Lampreia”; “Prioridade para o Brasil não é a ALCA, diz Lampreia”; “Lampreia questiona se as negociações da ALCA seriam aprofundadas ou congeladas”, LFL 1996.03.21.

¹²² Ver palestra de Lampreia e Jório Dauster, representante brasileiro na União Europeia, no IX Fórum Nacional, em 1997, LFL 1996.03.21. Ver também Dauster (1996) e Abdenur (1997).

¹²³ Entrevista de Lampreia ao *Correio Braziliense*, em 09/08/1998, LFL 1996.03.21.

Durante boa parte desse período, o êxito comercial do Mercosul facilitou a estratégia protetória do Brasil nas negociações da ALCA. Não só o fluxo comercial entre os países membros do bloco continuou a se elevar consideravelmente até 1998 (ver gráfico 2), como o Brasil também manteve com a Argentina déficits comerciais consideráveis entre os anos de 1995 e 1998 (mais de US\$ 1 bilhão por ano), fatores que ajudaram a reduzir eventuais insatisfações entre os países e facilitavam a coordenação de posições comuns nas negociações com terceiros. Essa situação, contudo, começou a se alterar a partir de 1998, com a sucessão de crises financeiras internacionais, que havia começado na Ásia no ano anterior e alcançado a Rússia em 1998. Diante das pressões crescentes do sistema financeiro internacional, o Brasil se viu obrigado a desvalorizar sua moeda no início de 1999, o que suscitou no governo argentino preocupações acerca de uma possível reversão dos fluxos comerciais com o Brasil, além da própria contaminação da economia argentina pela crise.¹²⁴

O impacto da crise financeira internacional sobre a visão que o Brasil tinha acerca da utilidade do Mercosul como escudo de proteção no final da década de 90 foi paradoxal. Se por um lado a crise era uma evidência das ameaças advindas do sistema econômico internacional, apontando para a necessidade de o país utilizar todos os meios – nacionais e regionais – disponíveis para se proteger, por outro ela dificultava a coordenação de interesses e provocava disputas comerciais entre os principais países do bloco sul-americano. Apesar dessas dificuldades, o Mercosul continuou presente na topografia retórica do governo brasileiro e sua função de “escudo de proteção”, apesar de debilitada, mantinha um certo valor relativo diante da redução do

¹²⁴ O temor argentino não foi totalmente confirmado: o país continuou a manter superávits comerciais com o Brasil, mas estes foram reduzidos, em 1999 e 2000, a aproximadamente um terço do valor dos anos anteriores.

ímpeto negociador do governo dos EUA a partir do fim da década de 90.¹²⁵ Em outros termos, o esvaziamento do processo negociador hemisférico, ao reduzir a pressão dos EUA sobre o agrupamento regional, diminuía também os riscos oriundos das divergências entre o Brasil e a Argentina ou, de uma forma geral, entre os membros do Mercosul.¹²⁶

Independentemente das persistentes diferenças de interesses entre os países do Mercosul, o que dificultou, durante a segunda metade da década de 90, qualquer movimentação em direção a uma maior institucionalização do processo regional, para o governo brasileiro o bloco sul-americano cumpriu uma função “defensiva” importante. De acordo com essa leitura, a projeção para “fora” de uma imagem de unidade do Mercosul era mais importante do que a conformação de uma estrutura de governança regional para resolver problemas existentes dentro do bloco. Tratava-se, portanto, de uma espécie de regionalismo reativo motivado por uma percepção de um contexto internacional marcado por elementos de uma presença hegemônica dos EUA sobre a região.

Mas mesmo diante dessas dificuldades e do arrefecimento do interesse dos EUA com a região na virada da década de 90 para os anos 2000, a ideia de conduzir uma agenda regional ambiciosa permaneceu ativa no governo brasileiro. Mas se as diferenças com o principal parceiro do Mercosul limitavam a possibilidade de avanços no Cone Sul, o foco do Brasil se deslocava para todo o continente sul-

¹²⁵ É verdade que a desaceleração das negociações da ALCA coincidiram com o avanço das negociações do Mercosul com a União Europeia (1999) e com a retomada das negociações da rodada do milênio (1999) e da rodada Doha (2001) da OMC.

¹²⁶ Entre 1998 e 1999, essas divergências não se limitavam ao campo econômico, com incremento dos contenciosos comerciais, mas também ao campo político, com as movimentações da Argentina para se aproximar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

americano.¹²⁷ Em 2000, por exemplo, o Brasil, além de lançar as bases para uma iniciativa para a integração de infraestrutura regional (IIRSA), tomou a iniciativa de sediar a primeira reunião de presidentes do continente. A utilidade da estratégia era refletida nas palavras do embaixador brasileiro nos EUA, para quem

“a América do Sul não aparece nos radares dos formuladores de política externa americana, a não ser quando existe uma crise ou ameaça de crise. Por isso, tenho insistido muito nas minhas apresentações públicas no conceito de América do Sul.”¹²⁸

Começava a ficar mais nítida uma visão da região não tanto como escudo de proteção, mas como uma possível plataforma para a projeção de poder global do Brasil.

A região como plataforma de poder global

A leitura da região como uma plataforma de projeção de poder global para o Brasil era muito mais sutil do que as anteriores e por isso menos frequente ou menos explícita nos relatos oficiais do governo brasileiro.¹²⁹ Isso se deveu a três razões principais. A primeira razão derivava do relativo isolamento do Brasil em relação a seus vizinhos durante boa parte da guerra fria. Para as lideranças brasileiras, até o início da década de 80 a ideia do Brasil como uma potência mundial em ascensão estava muito mais vinculada às capacidades nacionais – crescimento por meio do desenvolvimento econômico autônomo, programa nuclear etc. – e à imagem mais abrangente do país como uma espécie de porta-voz do mundo em desenvolvimento do

¹²⁷ Durante reunião ministerial da ALCA em Toronto, em 1999, o Mercosul iniciara as negociações para um acordo de livre comércio com o Grupo Andino, o que na prática se transformaria numa base de um acordo de livre comércio continental, LFL 1999.11.03.

¹²⁸ Rubens Barbosa a Fernando Henrique Cardoso, Washington, 21/01/2000, Arquivo Rubens Barbosa/CPDOC (apud Spektor, 2011b).

¹²⁹ Alguns argumentos que sustentam essa visão foram explorados por Castro Neves e Spektor (2011) e Spektor (2011b)..

que ao papel do Brasil como líder regional. Liderança, aliás, por pressupor liderados ou mesmo um mínimo de coordenação, não seria o termo exato para descrever a inserção do Brasil na América Latina até fins dos anos 70. Diante da rivalidade com a Argentina, alcançar a primazia regional, frequentemente sem recurso à legitimação ou a justificativas para os vizinhos, foi por um bom tempo o objetivo almejado pela diplomacia brasileira.¹³⁰

O receio com a possibilidade de os países vizinhos interpretarem a liderança regional brasileira como um projeto hegemônico do país constituiu a segunda razão para o comedimento brasileiro. Por muito tempo o distanciamento ou mesmo a rivalidade fizeram com que a ideia de uma possível aliança hispânica contra o Brasil permeasse o pensamento diplomático nacional. O temor com o sub-imperialismo brasileiro foi alimentado também pela tese do país-chave, lançada pelo governo Nixon (1969-1974) com o intuito de privilegiar o engajamento com a principal potência de cada região.¹³¹ A guinada regional do Brasil a partir dos anos 80, como foi visto, ajudou a desarmar as desconfianças dos países vizinhos. Mas esse ativismo teve seu preço, pois, ao elevar as demandas da vizinhança para que o Brasil arcasse com os custos crescentes da integração, acabou acarretando também no desafio para o país de tentar manter algum grau de compatibilização da agenda *nacional* de política externa com a agenda *regional*.

A terceira razão, não menos importante, resultava das limitações das capacidades materiais do Brasil em manter em evidência qualquer tipo de projeto de liderança regional mais significativa por um longo período de tempo. Como foi

¹³⁰ Ver depoimento do chanceler Azeredo da Silveira (em Spektor, 2010 pp. 197-260). Para uma tipologia de tipos diferentes de primazia (império, hegemonia e liderança), ver Destradi (2008).

¹³¹ Sobre a ideia de país-pivô ou país-chave, ver Chase, Hill e Kennedy (1999) e Pastor (1999). Especificamente sobre a relação Brasil-EUA no período, ver Spektor (2006).

discutido anteriormente, as necessidades econômicas do país a partir dos anos 80, oriundas da crise da dívida externa, do esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista e da instabilidade macroeconômica, reduziam as margens de manobra internacional do Brasil. No que diz respeito às relações do país com a vizinhança, esses imperativos de ordem econômica, de certo modo, mantinham o discurso integracionista em um plano mais pragmático, de resolução de problemas nacionais e coletivos, o que, indiretamente, acabava por reprimir eventuais anseios brasileiros com a realização do status de potência regional. Na prática, esses imperativos econômicos apontavam para proeminência, durante boa parte da década de 90, das outras duas leituras analisadas, a da região como instrumento modernizador e a da região como escudo de proteção.

Apesar desses constrangimentos, é possível identificar em alguns documentos e reflexões das lideranças diplomáticas brasileiras elementos que apontavam para a existência, durante a década de 90, de uma leitura que preconizava a região como fator de incremento de poder e de prestígio internacional para o Brasil. Por meio de um esforço que provavelmente visava dissimular qualquer sinal de prepotência brasileira, a questão era apresentada na forma de um dilema. Para os diplomatas brasileiros havia, no início da década, duas maneiras possíveis de definir os objetivos políticos da diplomacia no plano regional, uma minimalista e outra maximalista. A primeira preconizava uma atitude defensiva, sem nenhuma proposta de “*grand design* para a política latino-americana do Brasil.”¹³² Na prática, consistia na manutenção de boa convivência com os vizinhos, por meio de um trabalho para evitar que as dificuldades diplomáticas ocasionais (disputas de fronteiras, controvérsias comerciais

¹³² “Livro branco” do MRE (1993, p. 45).

etc.) ou crises mais complexas (instalação de regimes ditatoriais em países vizinhos) prejudicassem os objetivos gerais do Brasil.¹³³

A postura maximalista, por sua vez, seria baseada em instrumentos efetivos de influência para consolidar e intensificar os trabalhos de cooperação (Itaipu, gás com a Bolívia, Mercosul etc.) e de liderança regional do Brasil. Segundo diplomatas brasileiros, “o reforço da participação do Brasil nesses grupos [regionais] – e a utilização de seus trabalhos para nossos objetivos – seria, então, uma meta política natural” (p. 48) da visão maximalista, mas envolveria

“alguma medida de risco político e derivaria de nossa intenção de ir além das formas concretas de cooperação e exercer, em alguma medida, o controle dos rumos da agenda política regional, criando situações novas (empenho diplomático para liderar a luta regional contra o narcotráfico ou para propor medidas novas de concertação regional, empenho em comandar o processo de integração sul-americano etc.).”¹³⁴

É interessante observar que tanto a postura minimalista como a postura maximalista, apesar de pregarem intensidades distintas de ação diplomática, destacavam as conexões possíveis entre a atuação regional do Brasil com os objetivos mais globais do país, como se a projeção internacional do Brasil dependesse, em certa medida, das opções políticas feitas no plano regional. Embora não fossem diretrizes oficiais, essas duas visões representaram o dilema que balizou algumas discussões sobre os rumos da política externa brasileira nos anos seguintes, entre a opção de atuar na região de forma mais esporádica e aparentemente menos custosa ao país, para conter problemas pontuais e sem reavivar desconfianças dos países vizinhos, e a opção de arcar com os custos – financeiros e de legitimação perante os vizinhos – de

¹³³ Idem.

¹³⁴ Idem (p. 47).

moldar uma agenda regional mais ambiciosa e que pudesse alavancar a condição de potência regional do Brasil.¹³⁵

O exame da participação brasileira em algumas crises na região ajuda a iluminar as razões por trás do dilema. No processo de paz entre Equador e Peru, o Brasil desempenhou um papel de destaque.¹³⁶ Uma série de correspondências e documentos da época reafirmavam o ativismo brasileiro nas gestões junto aos dois países e ao restante da região, além de sugerirem que havia um entendimento ou aceitação por parte dos EUA acerca da “liderança” brasileira na questão.¹³⁷ Uma das motivações iniciais por trás da participação mais ativa do Brasil era a percepção das lideranças nacionais acerca do custo político da indiferença. Afinal, em meio à turbulência econômica que, ao final de 1994, emanava da crise financeira do México, a deflagração de um conflito entre Equador e Peru criava uma outra “potencialização negativa” da imagem e da credibilidade internacional da região e do Brasil, ambos recém saídos de um processo de resgate dessa imagem com a redemocratização, com acordos sobre desarmamento e com a implementação de planos de estabilização macroeconômica.¹³⁸ Na medida em que a negociação avançava, mais o conflito se tornava útil para revelar a “capacidade de atuação dos países da região e a maturidade para tentar achar uma saída política para a crise.”¹³⁹ Solucionado o imbróglio, com assinatura do acordo de paz, em Brasília, o governo brasileiro não tardou em assimilar

¹³⁵ Nota-se que a opção de ignorar ou não atuar na região praticamente inexistiu no pensamento oficial brasileiro período.

¹³⁶ Apesar de formalizado como um dos garantes do processo de paz desde 1942, o Brasil teve uma atuação decisiva para a resolução do conflito entre o acordo de cessar-fogo, em 1995, e o acordo de paz, em 1998.

¹³⁷ Carta de Fernando Henrique a Lampreia, 06/03/95, LFL 1995.01.26; Telegrama secreto Chanceler para MRE, 30/06/95, LFL 1995.01.26; Minuta de telegrama confidencial, 14/10/97, sobre conversa entre ministro Lampreia e secretária Albright, em <http://transparencia.folha.com.br>; Carta do presidente Clinton a Fernando Henrique, 08/98, LFL 1995.01.26; Registro de telefonema entre secretário-geral do MRE e vice-secretário do Departamento de Estado/EUA, 12/08/98, LFL 1995.01.26.

¹³⁸ Depoimento de Lampreia ao CPDOC/FGV (2009, p. 142).

¹³⁹ Embaixada brasileira em Havana para MRE, telegrama confidencial, 22/08/97, declaração do chanceler Lampreia sobre as negociações, em <http://transparencia.folha.com.br>.

o discurso de que havia demonstrado que merecia a “confiança da comunidade internacional.”¹⁴⁰

Mas foi na sucessão de crises políticas no Paraguai, entre os anos de 1996 e 1999, que a conformação de um princípio da “não indiferença” brasileira na região ganhou contornos institucionais.¹⁴¹ Diante de uma tentativa frustrada de golpe militar em 1996 e da ameaça de ruptura institucional nos anos seguintes, o Brasil, que já havia, junto com os outros países do Mercosul, exercido forte pressão para a manutenção do regime democrático no país guarani, decidiu formalizar o papel do Mercosul como garantidor da ordem democrática no Cone Sul, com a criação da “cláusula democrática”, institucionalizada pelo Protocolo de Ushuaia, em 1998. Além da preocupação com a possível deterioração da agenda bilateral (Itaipu, contrabando, criminalidade na fronteira etc.), a atuação brasileira no caso paraguaio era motivada também por uma lógica semelhante à observada no caso Equador-Peru. Uma nova ditadura militar no país vizinho seria um golpe ao projeto de integração conduzido pelo Brasil e à imagem e credibilidade internacional de toda a região.¹⁴²

Em relação a outros dois problemas regionais, entretanto, o cálculo brasileiro acerca de um engajamento mais ativo foi diferente. Na questão do narcotráfico na Colômbia, por exemplo, o Brasil manteve-se relativamente distante, a despeito da pressão dos EUA para que o problema fosse inserido na agenda hemisférica.¹⁴³ É possível que uma das razões por trás desse distanciamento fosse o reconhecimento das lideranças brasileiras da insuficiência de recursos – financeiros e militares – do

¹⁴⁰ Artigo do chanceler Lampreia no *Correio Braziliense*, 25/10/98, LFL 1998.10.25.

¹⁴¹ O termo “princípio da não indiferença” é de Matias Spektor (2011b).

¹⁴² Ver Lampreia a MRE, telegrama confidencial, 14/05/96, apud Spektor (2011b, p. 13); minuta de telegrama confidencial, 14/10/97, sobre conversa entre ministro Lampreia e secretária de Estado dos EUA, Albright, em <http://transparencia.folha.com.br>; Lampreia (na Argentina) para MRE, telegrama secreto, 14/03/98. LFL CD-ROM.

¹⁴³ Ver discussão no capítulo anterior.

país para assumir uma posição proeminente na questão. Mas, apesar de o Brasil ter se manifestado receptivo a dialogar sobre a matéria, prevalecia em Brasília a ideia de que as preocupações norte-americanas sobre um eventual transbordamento do problema colombiano para a Amazônia brasileira eram exageradas.¹⁴⁴ Nem mesmo a oposição do governo à presença de tropas estrangeiras (norte-americanas) em território colombiano alterava a percepção brasileira de que o país não “sentia responsabilidade pelo problema.”¹⁴⁵

A outra questão foi a relação do Brasil com o governo do presidente Alberto Fujimori no Peru.¹⁴⁶ Em um nítido contraste com a atuação brasileira na questão paraguaia, a sucessão de crises e a escalada do autoritarismo no Peru não suscitaram no governo brasileiro a vontade de exercer algum tipo de pressão mais direta sobre aquele país. Poder-se-ia argumentar que, até 1998, essa indiferença era fruto da prioridade brasileira na manutenção de seu papel “neutro” no processo de paz entre o Peru e o Equador. Mas o fato é que, mesmo após do acordo de paz, o Brasil evitou pronunciar-se abertamente sobre a questão. Relatos oficiais do governo brasileiro até continham uma avaliação da delicada situação interna peruana, principalmente no que se referia à relação difícil entre os poderes daquele país e às acusações de violações de direitos humanos, mas a preocupação não encontrava espaço na agenda bilateral.¹⁴⁷ Aliás, mesmo diante das incertezas da comunidade internacional acerca da provável segunda reeleição de Fujimori, confirmada em 2000, o Brasil mantinha o diagnóstico

¹⁴⁴ MRE para embaixada brasileira em Washington, telegrama confidencial, 07/09/95, LFL 1995.01.10/1.

¹⁴⁵ Relatório do MRE sobre visita do secretário de Defesa dos EUA a Brasília, 11/1999, LFL 1999.02.10.

¹⁴⁶ Fujimori presidiu o Peru de 1990 a 2000, tendo sido reeleito duas vezes para o cargo.

¹⁴⁷ Relatório confidencial preparado pelo MRE quando da visita do presidente Fujimori ao Brasil, em julho de 1999, LFL 1999.07.20.

de que o país entrava num período de estabilidade política e econômica e o presidente, por causa disso, contava com respaldo popular.¹⁴⁸

O que é possível inferir do contraste no comportamento do Brasil nesses casos é que a ideia da região como uma possível plataforma de poder global para o Brasil foi, nos anos 90, modulada por uma tensão latente entre as diferentes percepções que as lideranças brasileiras tinham tanto dos atributos de liderança do Brasil como da eventual repercussão do exercício dessa liderança na vizinhança. Algumas perguntas captam a essência do dilema enfrentado pelos operadores da política externa brasileira naquele período: o Brasil dispunha ou não dos atributos (recursos materiais) suficientes para exercer a liderança regional? Além de recursos materiais, essa liderança demandaria um nível elevado de institucionalização regional para consolidar a legitimidade do Brasil e conter desconfiâncias dos países vizinhos? Essas instituições, ao mesmo tempo que serviriam para ajudar o Brasil a organizar seu entorno regional, até que ponto poderiam constranger a atuação do Brasil no plano global?

Alguns pontos dessas questões podem ser esclarecidos por meio do exame do debate que se deu em torno da candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).¹⁴⁹ O pleito foi reintroduzido no discurso diplomático brasileiro entre os anos de 1993 e 1994, quando o Brasil ocupou um assento não permanente naquele órgão. Apesar de recorrer a representatividade regional para sustentar a candidatura, era justamente na região onde o Brasil encontrava as maiores resistências.¹⁵⁰ Nos anos que se seguiram, o Brasil tentou

¹⁴⁸ Idem. Talvez como um exemplo da confiança na legitimidade de Fujimori, o governo brasileiro decidira condecorá-lo com a Ordem do Cruzeiro do Sul, em 1999. No início de seu terceiro mandato, em 2000, o presidente Fujimori, pressionado por uma série de escândalos de corrupção, renunciou a presidência.

¹⁴⁹ Essa questão será discutida mais a fundo no próximo capítulo.

¹⁵⁰ Depoimento de Celso Amorim ao CPDOC/FGV, em 1997. Amorim era o chanceler naquele biênio.

manter uma atitude ambígua, procurando discretamente angariar apoios de países da região, mas com um discurso redimensionado para baixo, pois

“embora haja no governo consenso de que é desejável nossa entrada no CSNU, deve-se evitar um tom de triunfalismo, bem como uma atitude excessivamente aguerrida, que pode ter efeitos negativos (...) é necessário, por exemplo, evitar atritos com a Argentina e com o México.”¹⁵¹

O receio do governo brasileiro com os possíveis “efeitos negativos” sobre os países vizinhos acabou alterando a posição brasileira, que passou a sublinhar a ideia de *trade-off* entre a agenda *regional* e a agenda *global* da política externa brasileira. O discurso brasileiro, em meados de 1997, era o de que a “integração regional e o aumento da cooperação (...) são mais importantes que um assento permanente no Conselho.”¹⁵² Pouco depois, o presidente Cardoso chegara a admitir que desistiria da candidatura em nome da relação do Brasil com a Argentina.¹⁵³

O aparente recuo, entretanto, coincidiu com uma manobra ousada da diplomacia brasileira na segunda metade dos anos 90, cujo objetivo era o redimensionamento do horizonte estratégico do Brasil na região, que passou a focar na América do Sul. A motivação inicial do governo Cardoso era menos baseada no antiamericanismo atribuído pelo próprio governo à proposta da ALCSA, do governo anterior, e mais nas circunstâncias da economia internacional e seus efeitos deletérios sobre os dois principais rivais históricos da proeminência regional do Brasil: México e Argentina.

Como foi visto anteriormente, a opção do pelo NAFTA já distanciara o México de seus parceiros comerciais da ALADI. Porém foi a crise financeira naquele

¹⁵¹ Ata da XII reunião do Conselho de Política Externa, 02/08/95, LFL 1995.01.04/1.

¹⁵² Embaixada brasileira em Lima para MRE, telegrama confidencial, 26/10/97, LFL 1995.06/20.

¹⁵³ *Folha de S. Paulo*, maio de 1998.

país, em 1994, que propiciou ao Brasil uma oportunidade não só para virar o interlocutor privilegiado dos EUA, mas também para “descolar” o México da região. Motivava essa postura um instinto de sobrevivência do Brasil, que, em meio à implementação de um plano de estabilização financeira, tentava ressaltar para o mercado internacional as diferenças entre os dois países. Mas a redução do escopo da região, da América Latina para América do Sul, apesar de motivação de ordem econômica, acabava reverberando também no equilíbrio de poder da região, ao tirar de cena um rival potencial do Brasil.¹⁵⁴

No caso argentino, a reação diferente diante da crise de 1998 colocou os dois países, Brasil e Argentina, em rotas opostas nos anos seguintes. O Brasil, após a desvalorização da moeda, no início de 1999, não demorou muito para reconquistar a confiança dos mercados, enquanto a Argentina, que insistira na manutenção da política econômica anterior, entrara nos anos seguintes em uma espiral desfavorável de crise econômica e política. Foi na mesma época, aliás, que a agenda dos dois países começou a ficar mais conflituosa, com temas como uma improvável adesão da Argentina à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e divergências em relação aos rumos do próprio Mercosul, como a ideia argentina de instituir, contra a vontade brasileira, uma moeda comum – e dolarizada – no bloco.¹⁵⁵ O redimensionamento operado pelo Brasil aqui foi no sentido de diluir o poder argentino por meio da sinalização de um possível alargamento do Mercosul para abarcar todo o continente sul-americano.

¹⁵⁴ Apesar de alguns documentos reservados e depoimentos posteriores (Lampreia, 2009) corroborarem a existência desse cálculo entre diplomatas brasileiros, publicamente, por razões óbvias, o discurso sobre a questão era mais reservado. Ver Cardoso (2006).

¹⁵⁵ Lampreia (Argentina) para MRE, telegrama confidencial, 14/03/98, LFL CD-ROM.

O resultado dessas duas manobras acabou auxiliando o resgate da ideia do Brasil como líder regional incontestável. Mas outros dois fatores também tiveram importância sobre esse processo. O primeiro, de política interna, resultava da crença, principalmente durante o governo Cardoso, de que a consolidação das instituições democráticas, a estabilização da economia e a política de justiça social ajudavam na projeção internacional do país. O segundo fator derivava da associação cada vez mais frequente que era feita, na virada do século, do Brasil com outras potências regionais emergentes, como Índia e China, e da relevância crescente desses países para a agenda global, o que motivava leituras renovadas acerca da emergência de um mundo multipolar e do papel do Brasil – e da América do Sul – como um desses polos de poder.¹⁵⁶

O que acabou cristalizando a ideia do Brasil como líder regional foi a proposta do país de sediar, em 2000, a primeira reunião de presidentes da América do Sul. Apesar de ainda limitada na criação de novos níveis de governança regional, a iniciativa brasileira, mesmo filtrada pela prudência habitual dos canais diplomáticos, tinha como objetivo a conformação de um espaço regional cada vez mais coeso e que atendesse às aspirações do Brasil. Ainda quando a reunião continental estava sendo negociada, um importante diplomata brasileiro resumia o argumento:

“Está madura a ideia de o Brasil assumir, de fato, na América do Sul, um papel de liderança, o que já vem fazendo informalmente. A credibilidade, o respeito e os resultados alcançados pelo país nos últimos cinco anos, credenciam o Presidente do Brasil para propor algo concreto (não retórico) para consolidar nosso papel no subcontinente... Os EUA e os demais países da região esperam de nós uma atitude dessa

¹⁵⁶ Ver Fonseca Jr (1999). Essa última percepção que já vinha emergindo no pensamento diplomático do país, sobre o papel do Brasil como uma das grandes potências emergentes, ganhou contornos mais claros a partir de 2001, com a criação do acrônimo BRICs por um banco de investimentos que buscava identificar os principais mercados emergentes (Brasil, Rússia, Índia e China).

natureza (que o Brasil assumira a liderança regional, com todo o ônus e responsabilidade que isso representa). Vai haver ciúmeira? Vai. Vai haver desconfiança? Sempre houve. Temos de fazer política da nossa geografia. A América do Sul é o nosso “quintal” e onde se dará (já está se dando) a expansão capitalista das empresas brasileiras. Devemos ocupar esse espaço antes que outros (EUA, México, no contexto da ALCA, e alguns países europeus e Asiáticos) o façam.”¹⁵⁷

No que dizia respeito às medidas concretas possíveis:

“Seguem algumas sugestões, se for decidido fazer algo nessa direção (Brasil assumir de fato a liderança da região): (1) o México não é parte da América do Sul e, portanto, não pode fazer parte de qualquer iniciativa do Brasil em relação ao subcontinente (temos que assumir o ônus dessa decisão); (2) uma eventual reunião de Presidentes da América do Sul não pode ser um exercício de retórica e de “photo opportunity”... Propostas concretas que o Brasil poderia liderar: (a) criar um programa sul-americano ao Avança Brasil para fortalecer a integração física da região e atrair investimentos em todos os países. O Banco Mundial, o BID e o Eximbank poderiam estar associados, (b) criar um Banco Sul-Americano de Desenvolvimento...Essa ideia só teria condições de sair do papel se o Brasil se responsabilizar por parte substancial da capitalização do novo banco, (c) propor que as moedas nacionais... substituam o dólar como moeda de troca para as operações de comércio exterior.”¹⁵⁸

Conclusão

De uma maneira geral, a região deixou de ser vista com indiferença ou como uma fonte de ameaça direta ao Brasil e a sua inserção no mundo no pós-Guerra Fria. Mas, ainda assim, dos registros diplomáticos aqui analisados é possível perceber que as leituras oficiais do país apresentaram diferentes ênfases acerca do papel da região

¹⁵⁷ Rubens Barbosa a Fernando Henrique Cardoso, Washington, 21/01/2000, Arquivo Rubens Barbosa/CPDOC (apud Spektor, 2011b).

¹⁵⁸ Idem.

para a política exterior brasileira dos anos 90. Essas diferentes concepções, apesar de claramente distinguidas aqui, não eram tão óbvias e tampouco incompatíveis e excludentes entre elas. Frequentemente uma combinação delas se manifestava nos relatos de uma mesma época ou até de um mesmo personagem.

Uma das conclusões que pode ser extraída do exame dos relatos dos principais operadores da política externa brasileira é que o ativismo regional do país nos anos 90 foi modulado por essas diferentes concepções. A leitura da região como instrumento de modernização, por exemplo, inspirava um discurso ambicioso acerca das potencialidades da integração regional para o Brasil, principalmente na dimensão econômica. Apesar da retórica regionalista ambiciosa, essa concepção enfatizava um interesse mais pragmático com a região, seja como um espaço onde o Brasil poderia “testar” com maior segurança os efeitos da abertura econômica, seja como um facilitador para o Brasil abreviar algumas lacunas de credibilidade internacional – principalmente no que dizia respeito à questão das armas nucleares, químicas e biológicas.

A leitura da região como escudo de proteção, por sua vez, focava na conformação de um espaço regional comum mais como uma reação às pressões externas – econômicas e de segurança – do que como um desejo de criar um arcabouço institucional que garantisse uma estrutura mais sofisticada de governança regional para resolver problemas coletivos. Ou seja, para o Brasil, constituía-se uma espécie de regionalismo reativo, cuja prioridade era fortalecer a imagem e o poder da região como bloco “para fora” – para elevar o poder de barganha nas negociações com os EUA, por exemplo – sem necessariamente ter de lidar com as possíveis

desconfianças ou interesses diferentes dos países vizinhos diante do projeto regional brasileiro.¹⁵⁹

Já a leitura da região como plataforma de projeção de poder global baseava-se na consolidação de um papel incontestável de liderança do Brasil por meio da construção de uma ordem regional mais coesa. De acordo com esse raciocínio das lideranças brasileiras, a disposição de garantir a estabilidade dessa ordem regional e de arcar com os custos da integração ajudaria o Brasil a conquistar a anuência dos países vizinhos em relação à sua posição de líder regional e de possível representante da região no mundo (Conselho de Segurança da ONU, por exemplo). Essa leitura, entretanto, era constrangida, por um lado, pelas incertezas acerca da capacidade material do Brasil de arcar com os custos da liderança e, por outro, pelo receio de que o exercício dessa liderança pudesse ser interpretado na vizinhança como uma hegemonia brasileira pura e simples.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Essa leitura se assemelha ao que Hurrell chama de região como polo ou como potência (2007, pp. 249-252).

¹⁶⁰ A realização dessa leitura da região se aproximaria do que Hurrell define como um região como prenúncio (*harbinger*) de mudanças para a ordem global (idem, pp. 253-260). Apesar de ter se manifestado ainda nos anos 90, essa leitura parece ter ganhado mais força no pensamento diplomático brasileiro na década seguinte.

CAPÍTULO 4

Brasil e os regimes e organismos internacionais

O pós-Guerra Fria redimensionou a importância dos regimes e das instituições internacionais na conformação da ordem mundial. Dissipada a rivalidade entre as superpotências e desarmado o equilíbrio do terror nuclear, esses conjuntos de regra de convivência, em diferentes esferas, ganharam mais evidência.¹ No campo da segurança internacional, regimes tradicionais, como o nuclear, foram revitalizados e novas percepções de ameaças à paz e à estabilidade internacionais começaram a ser assimiladas. Na economia, as ideias liberais, base do processo de globalização, ganharam impulso com a inclusão de países do extinto bloco soviético ao sistema capitalista internacional. “Novos temas”, como a proteção ao meio ambiente e o respeito aos direitos humanos, também emergiram na agenda internacional com um ímpeto inédito.

Apesar de reconhecer que, de uma maneira geral, essas ideias liberais que moldaram a ordem global do pós-Guerra Fria foram assimilados por muitos países durante a década de 90, esse processo não foi homogêneo. Como foi discutido no capítulo 1, um grupo de países, as potências emergentes, manifestou, em diferentes graus, um comportamento ambivalente com muitos desses regimes e instituições. De um lado, esses arranjos institucionais eram percebidos como espaços de negociação para resolver problemas coletivos globais e regionais e para gerar credibilidade

¹ Utilizo aqui a definição clássica de Krasner (1982) de regimes internacionais, como “*sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations*” (p. 2).

internacional. Por outro lado, essas mesmas instituições e regimes se manifestavam como um ambiente político, seja de exercício de hegemonia da superpotência, de discriminação e de propagação de normas transnacionais que poderiam representar ameaça à soberania desses países, seja de possibilidade, para as potências emergentes, de constrangimento, por meio de regras e de coalizões dos mais fracos, da superpotência em busca de legitimação.²

O objetivo desse capítulo é o de examinar elementos dessa qualidade dual desses arranjos institucionais nas principais leituras brasileiras sobre a ordem pós-Guerra Fria e os reflexos dessas leituras sobre a atuação do Brasil diante dos principais regimes e instituições internacionais.

Por trás da escolha aparentemente arbitrária dos regimes e instituições a serem analisados aqui existe uma justificativa plausível. Além de serem regimes e instituições relevantes no momento estudado, a relação do Brasil com cada um deles apresenta diferentes características e dinâmicas próprias. A proliferação nuclear, por exemplo, é um tema tradicional do debate sobre segurança internacional, o que permite uma comparação da evolução da postura brasileira durante e depois da Guerra Fria. O meio ambiente e os direitos humanos, por sua vez, são dois dos principais temas da nova agenda global do pós-Guerra Fria e que se tornaram representativos da emergência de uma concepção mais intrusiva de governança global. Por fim, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, além da posição privilegiada na agenda diplomática brasileira, é o principal diretório global de deliberação sobre a paz e segurança internacionais.

² Essa ideia de qualidade dual encontra paralelo nas principais correntes realistas e liberais acerca dos regimes internacionais. Enquanto as interpretações realistas enfatizam os vínculos dos regimes com o poder do hegemônico (Gilpin, 1981), as interpretações liberais tendem a valorizar o aspecto funcionalista e, de certo modo, mais “neutro” dos regimes (Krasner, 1983).

Entre a convergência e a imposição de valores

O fato de os relatos das principais autoridades brasileiras nos primeiros momentos da década de 90 revelarem, de um lado, uma prioridade do governo com a questão econômica e, de outro, uma difusão de leituras políticas limitadas e prematuras sobre a ordem internacional não significava a ausência total de avaliações mais consistentes sobre o fim da Guerra Fria e seus impactos sobre o Brasil.³ Em meio aos acontecimentos do início da década, começaram se consolidar duas visões principais que, de certo modo, apresentavam de forma mais ordenada as principais preocupações do país sobre a incipiente ordem internacional do pós-Guerra Fria. Essas interpretações, apesar de terem emergido inicialmente fora dos círculos oficiais, tiveram como principais expoentes figuras que desempenharam, pouco tempo depois e durante o restante da década, papel de relevo na condução da política externa brasileira.⁴

Entre os anos de 1990 e 1991, Celso Lafer, futuro chanceler (1992 e 2001-2002), e Celso Amorim, representante brasileiro em Genebra e futuro secretário-geral (1993) e chanceler (1993-1994 e 2003-2010), travaram uma espécie de debate involuntário por meio de uma série de artigos acadêmicos.⁵ Apesar de não representarem leituras do governo brasileiro sobre os acontecimentos globais, as análises ali presentes, além de revelarem traços do pensamento dessas duas

³ Sobre essas leituras iniciais difusas acerca da ordem pós-Guerra Fria, ver discussão nas duas primeiras seções do capítulo 2 desta tese.

⁴ Cabe asseverar que o objetivo aqui não é a personificação exagerada dessas interpretações, mas apenas facilitar a identificação das principais correntes interpretativas acerca da inserção internacional do Brasil que emergiam àquela época.

⁵ Os dois autores publicaram alguns artigos entre o fim dos anos 80 e início dos anos 90, mas farei referência principalmente aos artigos publicados na revista *Contexto Internacional* por Lafer (1990) e Amorim (1991). Chamo o debate de involuntário pois um autor não faz referência explícita ao outro nos textos.

importantes lideranças, ajudaram a balizar as principais percepções oficiais acerca do significado da nova ordem global para as relações internacionais do Brasil durante os anos 90. De certa forma, o “diálogo entre os dois Celsos” representou o início de uma consolidação de duas principais correntes interpretativas sobre a política externa brasileira no pós-Guerra Fria e a relação do país com os principais regimes e instituições internacionais.⁶

Para Lafer, o fim da Guerra Fria foi problemático, mas não implicava necessariamente efeitos adversos ao Brasil. Algumas tendências iniciadas ainda durante o conflito bipolar, como o surgimento de brechas de atuação para o mundo subdesenvolvido, poderiam se aprofundar após o descongelamento das relações entre as superpotências. Lafer lembra, por exemplo, que o predomínio da lógica Leste-Oeste não impediu a emergência da questão Norte-Sul. Nos anos 50 e 60, a inserção internacional do Terceiro Mundo se dava por meio de instrumentos como o Movimento dos Não-Alinhados, o Grupo dos 77 (no contexto da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento, UNCTAD) e até mesmo a Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Para o autor, essas eram iniciativas indicativas que assinalavam “uma multipolaridade estruturada por um paradigma bipolar.” (1990, p. 35). Outra tendência herdada da Guerra Fria era o predomínio do campo econômico nas relações internacionais, propiciado pelo equilíbrio do terror nuclear entre os Estados Unidos e a União Soviética. Para o autor, a intensificação dos processos de globalização e de interdependência econômica resultou na preeminência de países como a Alemanha ocidental e o Japão, fato que

⁶ Devo a expressão “diálogo entre os dois Celsos” a Matias Spektor (2011a e conversa com o autor). Por trás desse debate está implícita a ideia de que a visão de cada um dos dois “Celsos” constituía uma espécie de eixo interpretativo em torno do qual se aglomeravam análises semelhantes de outras lideranças brasileiras.

também apontava para uma multipolaridade nascente condicionada pelo paradigma da bipolaridade.

Segundo o autor, o Brasil soube se beneficiar desses dois processos, explorando as brechas dentro do tabuleiro internacional da Guerra Fria. No campo político, como já foi observado, foi colocada em prática uma ação diplomática mais autonomista, principalmente a partir da segunda metade dos anos 70. No campo econômico, o êxito estava na transformação de um país agrário-exportador para um país exportador de produtos industrializados.⁷

Com o fim da Guerra Fria, era possível perceber como essas tendências poderiam evoluir na década de 90, apresentando novos desafios aos países em desenvolvimento. De um lado, era observado que o processo de globalização criava uma maior interdependência entre os países do Norte, com a formação dos megablocos econômicos. De outro lado, aumentava a importância de temas como tecnologia e propriedade intelectual para a competitividade econômica, o que resultava na perda de recursos de poder dos países do Sul e o consequente alargamento da distância entre o Norte e o Sul.⁸ A situação era agravada pela frequente associação de temas problemáticos, como tráfico de drogas, terrorismo, violações de direitos humanos e degradação ambiental à prática de países em desenvolvimento.

Do diagnóstico da crescente irrelevância estratégica e econômica da América Latina e do Brasil, Lafer afirmava que

⁷ Essas afirmações reforçam o argumento exposto anteriormente (ver “A sombra do passado”) que o sucesso do modelo econômico nacional-desenvolvimentista do Brasil até os anos 80 influenciava o pensamento dos principais operadores da política externa brasileira nos anos 90, criando tensões, mesmo que retóricas, entre esse modelo e os ideais neoliberais.

⁸ Lafer define esses dois processos como forças centrípetas e centrífugas, respectivamente.

“o mundo se tornou mais relevante para o Brasil do que o Brasil para o mundo; *estrategicamente* pela atenuação da nossa relevância por obra da erosão do paradigma Leste-Oeste, e *economicamente* porque, por força das transformações ocorridas na década de 80, não representamos uma alta prioridade para os megabloços que se constituíram, uma vez que se arrefeceu o papel que desempenhávamos na dinâmica do mercado mundial.”⁹

À primeira vista, a afirmação acima pode ser interpretada como uma visão pessimista do mundo pós-Guerra Fria, mas o autor prossegue com seu raciocínio até revelar um pensamento mais favorável, que enfatizava a noção de busca de nichos de oportunidades para o Brasil.¹⁰ Dois argumentos principais sustentam esse pensamento. O primeiro é a ideia de que o processo de marginalização descrito acima é relativo para o que Lafer chama de “países baleia” (Brasil, Índia e China, principalmente), isto é, países com certos atributos materiais que lhes conferem melhores condições que os demais países em desenvolvimento não só para enfrentar os novos constrangimentos da ordem internacional, mas também para influenciar o processo de reorganização dessa nova ordem.

Se o argumento acima revelava um potencial de atrito entre esses países e a ordem internacional emergente, o segundo argumento apresentado por Lafer atenuava a possibilidade de haver tensões significativas. Para o autor, por trás da emergência dos novos temas globais havia uma força que promovia uma maior convergência de valores – do Brasil com o mundo – em torno de ideais liberais, como o significado da democracia, da proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, do desarmamento

⁹ Lafer (1990, p. 39).

¹⁰ É possível identificar nessa ideia de nichos de oportunidade indícios do que mais tarde Lafer, já como chanceler (1992), define como “adaptação criativa”. Ver Mello (2000).

e até mesmo do reconhecimento da importância da eficiência econômica. O processo de reorganização da ordem internacional, nesse sentido, abria espaço para uma atuação mais positiva e propositiva do Brasil. Na economia, por exemplo, Lafer identificava a postura mais flexível na Rodada Uruguai (GATT) como um passo necessário para a implementação de um novo projeto nacional de modernização e para maior influência do país na construção de uma moldura mais ampla para estruturar as relações econômicas internacionais. Em relação aos novos temas globais, como meio ambiente e direitos humanos, o raciocínio era semelhante, pois abria-se a possibilidade de o país promover seus interesses em fóruns internacionais, como a própria iniciativa de sediar a conferência da ONU sobre meio ambiente, a Rio-92.

Seria ingênuo afirmar que sua visão de mundo foi plenamente correspondida com ações quando Lafer ocupou o cargo de chanceler pela primeira vez, em 1992. Ainda assim, após um período por uns considerado como de ruptura paradigmática, do nacional-desenvolvimentismo para o liberal, e por outros considerado de ações externas razoavelmente erráticas, a presença de Lafer à frente do ministério das Relações Exteriores no final do governo Collor, de certo modo, inaugurou um período de assentamento de leituras sobre a conjuntura externa e a inserção internacional do Brasil.¹¹ Uma das leituras que certamente permaneceu ativa, exercendo significativa influência sobre a ação do Brasil frente aos EUA, à região e aos principais regimes internacionais durante o restante da década de 90, foi a de nichos de oportunidade.¹²

¹¹ Mello (2000), aliás, ao definir a posse de Lafer como o início de uma “segunda fase” na política externa do governo Collor, ressalta os aspectos de consolidação e convergência entre os novos temas (modernização, abertura, meio ambiente, direitos humanos etc.) e os elementos mais tradicionais da diplomacia brasileira (autonomia, soberania, desenvolvimento etc.).

¹² Em seu discurso na AGNU, em 1992, Lafer enfatizou a convergência de valores em relação aos novos temas globais, como direitos humanos e meio ambiente, ressaltando a postura mais receptiva do Brasil nesses campos. Sua breve gestão à frente do ministério (6 meses) foi marcada também pela conferência da ONU sobre meio ambiente, realizada no Rio de Janeiro.

A leitura do mundo pós-Guerra Fria feita por Celso Amorim não era diametralmente oposta a de Celso Lafer, mas era uma interpretação mais crítica e que continha uma dimensão normativa mais saliente.¹³ Em relação aos aspectos econômicos, Amorim recorre à ideia de desacoplamento para examinar as principais tendências das relações internacionais do momento, diagnóstico que, de início, exhibe pontos de contato com a linha geral do pensamento de Lafer. Aquilo o que Lafer identifica como o aumento da importância da tecnologia e da ciência para a produtividade econômica e o distanciamento entre o Norte e o Sul está contido no argumento que Amorim apresenta como os processos de desacoplamento da economia real (produção industrial tradicional, recursos naturais) em relação à economia simbólica (conhecimento, propriedade intelectual) e das economias industriais e pós-industriais em relação às economias em desenvolvimento. Uma diferença, contudo, é visível na ênfase dada por Amorim, inspirado pelo exemplo dos Tigres Asiáticos, ao papel a ser desempenhado pelo estado em setores de tecnologia de ponta.

Mas é no campo político onde residem as principais diferenças entre as duas leituras. Para Amorim, os primeiros acontecimentos da década de 90, como a guerra do Golfo, mostravam que o significado do fim da Guerra Fria ia muito além da derrocada do comunismo. Para o autor, a vitória das tropas aliadas sob comando dos EUA era lida como um prenúncio de que a hegemonia norte-americana havia chegado “a tal ponto que os seus objetivos de política externa não só são alcançados, como chegam a confundir-se com o próprio conceito de ordem e justiça internacionais.” (p. 27). Se para Lafer, portanto, a emergência de novos temas globais era acompanhada e

¹³ Conforme observado na introdução deste trabalho, é possível identificar pelo menos um terceiro conjunto de leituras, estas mais críticas e talvez diametralmente opostas à interpretação de Lafer, mas que se situavam, no recorte temporal examinado por esta tese, fora dos círculos de decisão (ex.: a postura crítica do PT e de outros partidos de esquerda em relação a ideais supostamente neoliberais).

facilitada pela convergência de valores entre o Brasil e o mundo, para Amorim a situação se caracterizava muito mais como um processo de imposição de valores. Essa imposição seria resultado de uma coordenação de objetivos comuns do “novo diretório do mundo”, como o Grupo dos Sete (G7) e o Conselho de Segurança da ONU (CSNU), que reduziria o espaço de manobra dos países em desenvolvimento em matérias como comércio, finanças e tecnologia.¹⁴

A concepção de uma ordem internacional pós-Guerra Fria não apenas mais rígida mas possivelmente hostil ao Brasil combinada com o entendimento de que existia um processo de imposição de valores, principalmente no que se referia aos novos temas globais, ressaltava a ausência de elementos de barganha para os países em desenvolvimento, o que acabou reduzindo no pensamento de Amorim a hipótese de haver nichos de oportunidade para um país como o Brasil. A comparação dos visões dos dois autores em relação à Rodada Uruguai é reveladora. Enquanto Lafer conjugava o projeto modernizador da economia do Brasil a uma postura mais receptiva nas negociações multilaterais, enfatizando também a possibilidade de, no processo, o país contribuir com a construção da nova ordem econômica internacional, Amorim ressaltava a lógica norte-americana de poder por trás das negociações comerciais, inclusive às voltadas para o hemisfério, como a Iniciativa para as Américas e, posteriormente, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Por trás desse raciocínio residia uma percepção da globalização não como um processo inexorável de mudança estrutural do sistema capitalista internacional, mas como parte de um projeto eminentemente político articulado pelos EUA.

¹⁴ Amorim cita como exemplo os problemas de transferência de tecnologia enfrentados pela Embraer e um empréstimo negado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento a projetos sociais no Brasil por causa das pendências em torno das negociações da dívida externa brasileira (p. 27).

Diante desse diagnóstico, a recomendação de Amorim contrastava com de Lafer. Enquanto a prescrição deste enfatizava uma inserção internacional “destituída tanto de ingenuidades quanto de xenofobismos em relação às empresas transnacionais” (1990, p. 40), para Amorim a inserção competitiva no mercado internacional

“exige progressiva incorporação de tecnologia ao processo produtivo, e isso não pode ocorrer sem um grande esforço *endógeno*, em que a ação do Estado tem um papel crucial [...] a experiência dessas nações [em desenvolvimento] demonstra que, embora o capital estrangeiro possa ter importante papel no financiamento do desenvolvimento, não se pode confiar exclusivamente ou predominantemente em fontes externas de poupança.”¹⁵

Outra diferença fundamental resultou da percepção acerca da natureza e evolução da ordem pós-Guerra Fria. Apesar de Lafer reconhecer que a ordem emergente apresentava aspectos de unipolaridade (político-militar) e de multipolaridade (econômica), sua análise naquele momento concentrou-se no receituário de como o Brasil deveria operar naquele contexto internacional. Recorrendo à tabela elaborada por Destradi (2008; ver capítulo 1 desta tese) sobre as características da primazia norte-americana, é possível identificar no pensamento de Lafer sobre o pós-Guerra Fria aspectos da hegemonia branda e, até certo ponto, da liderança iniciada pelos EUA, tipos de primazia que, por propiciarem um processo de persuasão normativa e de socialização, condicionariam estratégias de ação mais receptivas por parte do Brasil.

Amorim, por sua vez, destacou a natureza instável da ordem unipolar, caracterizando-a, na verdade, como uma fase de transição ou “falsa estagnação unipolar” entre a ordem bipolar da Guerra Fria e, embora o autor não explicitasse, uma

¹⁵ Amorim (1991, p. 31), grifo meu.

futura ordem que poderia apresentar aspectos de um multilateralismo mais representativo ou até mesmo um equilíbrio maior entre novos polos de poder.¹⁶

“Embora esses traços (...) – fim da bipolaridade, hegemonia norte-americana e perda de poder de barganha dos países em desenvolvimento – sejam inequívocos, contribuindo para a impressão de que vivemos sob nova ordem, seria falso imaginar que estamos diante de uma estrutura de poder estática. Na realidade, há razões para crer que estamos passando por um período de transição cuja duração é impossível precisar.”¹⁷

A visão crítica da ordem vigente, a crença em sua transitoriedade e a ausência de uma apreciação mais precisa sobre como seria essa nova ordem internacional são fatores que não apenas reforçam a dimensão normativa do pensamento de Amorim, mas sugerem uma percepção da primazia dos EUA, de acordo com a mencionada classificação de Destradi (2008), mais próxima da hegemonia intermediária e intensa e, até mesmo, de império. Diante dos meios empregados pelos os EUA para reafirmar seus interesses, como uma combinação de intervenções militares, ameaças, sanções, pressões políticas, incentivos materiais e apoio militar e econômico, restaria a um país como o Brasil os extremos da resistência e da subordinação ou uma aceitação baseada em cálculos racionais sobre custo-benefício.

¹⁶ Multipolaridade e multilateralismo podem ser compatibilizados, mas entende-se por multipolaridade um jogo de equilíbrio entre três ou mais potências (à Concerto Europeu); já multilateralismo pode existir em qualquer ordenamento, mas pressupõe não só o fortalecimento de instituições e regimes internacionais, mas também que esses regimes e instituições representem interesses de todos. A visão normativa de que o mundo caminhava para uma ordem multipolar era compartilhada por outros autores, como Hélio Jaguaribe (1992), influente estudioso das relações internacionais do Brasil e secretário de Ciência e Tecnologia durante o final do governo Collor (1992). Em muitas dessas análises do período, percebe-se que as noções de multilateralismo muitas vezes se confundiam com as de multipolaridade, como se a consolidação de uma dependesse da outra. Para Jaguaribe, por exemplo, dos processos de integração regional, como o Mercosul, poderiam emergir novos polos de poder mundial.

¹⁷ Amorim (1991, p. 28).

Também aqui não seria correto esperar uma tradução direta desse pensamento em ação quando Amorim assumiu a chancelaria pela primeira vez, entre os anos de 1993 e 1994. De todo modo, é possível enxergar por trás de posturas mais críticas em relação à ordem internacional do pós-Guerra Fria, desde as pressões por reformas de organismos internacionais a críticas às noções de “boa governança” e à relativização do conceito de soberania, passando pelo resgate do léxico diplomático característico do período do pragmatismo responsável, influência desse pensamento.¹⁸ Ademais, o fato de sua primeira gestão à frente do Itamaraty ter coincidido com o biênio do Brasil como membro não permanente no Conselho de Segurança da ONU (1993-1994) criou condições que davam mais visibilidades às reivindicações do Brasil, principalmente no que se referia à ênfase renovada na ampliação daquele organismo e a candidatura do Brasil a um assento permanente.¹⁹

É importante reconhecer, entretanto, que há pontos de contato entre os diagnósticos elaborados por Lafer e por Amorim. Boa parte da diferença residia na ênfase que cada autor dá a certos aspectos da ordem e ao tipo de ação que pode ou deve ser desempenhada pelo Brasil. Ambos, por exemplo, partem de uma ideia de ordem pós-Guerra Fria mais rígida e problemática. Tanto Lafer como Amorim advogam por uma postura não passiva do Brasil frente a essa nova ordem, diferentemente do que teria ocorrido com alguns países da região. Lafer, entretanto, identifica forças de convergência de valores que abrem nichos de oportunidade de ação para o Brasil, enquanto Amorim acredita na imposição de valores

¹⁸ Cabe observar que, apesar de identificar essas duas leituras como as principais, não defendo que existia uma equivalência de forças entre elas. Isto é, é possível observá-las, com diferentes intensidades, por trás da ação do Brasil durante boa parte da década de 90, e não apenas durante a gestão dos dois autores à frente do MRE.

¹⁹ Essas preocupações, de uma forma geral, estão presentes nos discursos de Celso Amorim nas AGNU, em 1993 e 1994. No discurso de 1994, a candidatura brasileira torna-se explícita quando Amorim discorre sobre a “disposição [do Brasil] de assumir todas as responsabilidades inerentes aos países que se credenciarem a ocupar assentos permanentes.”

essencialmente como um risco à soberania do país e à autonomia de sua política externa. Embora ambos sublinhem a importância do multilateralismo e o fortalecimento das instituições internacionais, o risco de um “multilateralismo seletivo” ou imposto fica mais evidente no pensamento de Amorim.²⁰

Dessa diferença surgem duas concepções distintas de autonomia. Uma, mais tradicional, que pressupunha uma linha de ação internacional mais independente ou distante dos EUA e, até certo ponto, uma postura de maior cautela frente aos regimes internacionais patrocinados pelos EUA. A outra concepção, ao prescrever uma inserção internacional baseada numa postura de maior receptividade – tanto aos EUA como aos principais regimes internacionais –, remete à ideia de autonomia relacional e pode ser identificada como a origem intelectual do conceito de autonomia pela participação, usualmente utilizado para classificar a política exterior brasileira da segunda metade da década de 90.²¹

Cabe observar que o exercício de distinguir essas duas percepções não deve levar a um entendimento de que se tratavam de leituras estanques, equivalentes ou até mesmo óbvias para os operadores da política exterior do Brasil. Pelo fato de não serem totalmente antagônicas, é possível perceber, além de gradações entre uma e outra, manifestações intermitentes ou mesmo simultâneas de elementos das duas leituras no pensamento das principais lideranças brasileiras durante o restante da década de 90. É importante notar também que a convivência dessas leituras não ocorreu de forma homogênea em todas as frentes da política externa brasileira,

²⁰ Convergência e imposição, aliás, não são conceitos que se opõem diametralmente. Enquanto imposição pressupõe ausência de uma convergência, esta pode abranger graus diferenciados de assimilação e pressupõe uma via de mão dupla. Na linguagem da socialização de normas, seria o que Acharya (2004) chama de localização.

²¹ Para uma comparação entre as noções de autonomia antagônica e autonomia relacional, ver Russell e Tokatlian (2003) e discussão no capítulo 1. Os dois termos encontram correlatos nos estudos sobre política externa brasileira – autonomia pela distância e autonomia pela participação, respectivamente. Ver Fonseca Jr. (1998).

manifestando-se, como foi examinado nos dois capítulos anteriores, de forma diferenciada na relação com os EUA, com a região e com os principais regimes internacionais.

A opção pela inserção no *mainstream* internacional: o caso nuclear

Um caso paradigmático de mudança de postura internacional do Brasil no pós-Guerra Fria foi em relação à questão nuclear. Mas apesar de ser reconhecida como uma das mudanças mais significativas do comportamento internacional do Brasil no período, a relação do país com a questão do desarmamento nuclear começou a se alterar antes da queda do muro de Berlim.²² Enquanto a resistência do Brasil ao principal regime multilateral de não proliferação, o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), permaneceu relativamente intocada durante a década de 80, na região era possível observar uma movimentação diferente do governo brasileiro no que dizia respeito à questão das armas nucleares de uma maneira geral.

Como foi discutido anteriormente, as principais dinâmicas internacionais dos anos 80 não eram percebidas de forma muito favorável pelas lideranças brasileiras. Além das dificuldades econômicas, havia uma percepção, na primeira metade da década, de uma possível intensificação das tensões Leste-Oeste, o que poderia ter um impacto negativo na região, principalmente no que dizia respeito à presença militar dos EUA.²³ Mesmo o início da distensão entre as duas superpotências, na segunda metade daquela década, não era suficiente para reduzir o pessimismo dos operadores

²² Entre os principais regimes multilaterais estão o de não-proliferação nuclear (TNP), o de controle de tecnologia de mísseis (MTCR em inglês) e o de proscrição total de testes nucleares (CTBT em inglês).

²³ Alguns exemplos da política intervencionista do governo norte-americano na região durante os anos 80 foram a invasão da ilha caribenha de Granada, em 1983, o apoio a movimentos de guerrilha na América Central (Nicarágua) e a quase-invasão do Suriname, em 1986. Sobre este último assunto, ver Lampreia (2009, pp. 109-120).

da política exterior brasileira quanto aos efeitos dessa reacomodação de poder sobre os países em desenvolvimento. Para o Brasil, o entendimento (inclusive o nuclear) entre as superpotências poderia cristalizar uma nova divisão do trabalho internacional, criando desafios ao país quanto ao acesso a tecnologias sensíveis.²⁴

Diante dessa realidade internacional percebida como desfavorável, a aproximação entre o Brasil e a Argentina no plano estratégico, que começou a ocorrer na mesma época, merece uma avaliação mais detalhada. Afinal, considerando também o fato de o entendimento ter sido iniciado por regimes militares nos dois países aponta para um processo aparentemente contra-intuitivo, de construção de confiança entre regimes autoritários.²⁵ Como explicar, portanto, as opções da diplomacia brasileira de iniciar um projeto de integração com a Argentina que incluísse a dimensão estratégica e nuclear? De imediato, duas hipóteses se destacam.

A primeira hipótese seria a da aproximação motivada pela pressão externa. Em fim dos anos 70, os Estados Unidos da administração do presidente Carter (1977-1980) elevaram as pressões políticas sobre países que violavam os direitos humanos e que não apresentavam salvaguardas consideradas satisfatórias no âmbito da proliferação nuclear.²⁶ O clima de desconfiança atingia diretamente as relações bilaterais dos EUA tanto com o Brasil como com a Argentina, pois, além de estarem sob o comando de militares, os dois países conduziam programas nucleares fora da égide da Agencia Internacional de Energia Atômica (AIEA). Por essa ótica, a pressão dos EUA teria um efeito duplo sobre a diplomacia brasileira. Por um lado, pode ter criado um incentivo para o país intensificar sua política nuclear buscando outros

²⁴ Ver Temas de Política Externa Brasileira (1989).

²⁵ Sobre essa questão, ver Villa (2006).

²⁶ Sobre as dificuldades na relação Brasil-EUA na virada da década de 70 para a década de 80, ver Moura, Kramer e Wrobel (1985).

parceiros, como a Alemanha. Por outro lado, a pressão dos EUA para impor um regime de não proliferação que era visto como discriminatório pode ter inspirado a ideia em Brasília (e em Buenos Aires) de “resistência coletiva”.²⁷ Essa ideia, no entanto, dificilmente teria prosperado sem um redimensionamento prévio da rivalidade entre Brasil e Argentina.²⁸

A segunda hipótese é a da aproximação motivada pela mudança política interna. A quase-simultaneidade dos processos de transição democrática no Brasil e na Argentina contribuiu para a consolidação do processo de *confidence building* entre os dois países. Enquanto um litígio territorial com o Chile demandava as atenções de Buenos Aires, a derrota na Guerra das Malvinas havia enfraquecido ainda mais o governo militar naquele país.²⁹ Para o Brasil, em meio ao processo próprio de abertura política lenta e gradual, esses fatos faziam com que o principal vizinho, política e militarmente fragilizado, se apresentasse como bem menos hostil e até mesmo disposto a se aproximar. No campo estratégico, essa distensão se traduziu numa sequência de visitas presidenciais e de acordos bilaterais de abertura dos respectivos programas nucleares e de criação de normas de transparência e de monitoramento.³⁰ Essa última hipótese, aliás, era respaldada por outro processo político interno que ocorria no Brasil: a elaboração de uma nova constituição.³¹ Além de corroborar a aproximação com a Argentina, com a inclusão do princípio constitucional regionalista (artigo 4º, parágrafo único), a Constituição de 1988 vedava qualquer possibilidade de

²⁷ É o que sugere uma avaliação de documentos oficiais sobre a aproximação entre Brasil e Argentina no campo nuclear, na virada dos anos 70 para os anos 80, que foi apresentada por Matias Spektor em seminário no Wilson Center, em Washington, em junho de 2011.

²⁸ Conforme discutido no Capítulo 3 desta tese, alguns fatores apontam para esse redimensionamento, como o crescimento relativo da economia brasileira, a preocupação argentina com a ameaça chilena e a derrota do país platino na guerra das Malvinas.

²⁹ Chile e Argentina disputavam o Canal de Beagle, questão que foi solucionada em 1984.

³⁰ Para um estudo sobre o acúmulo de capital social positivo entre Brasil e Argentina no período, ver Villa (2006).

³¹ A Assembleia Nacional Constituinte iniciou seus trabalhos em 1987.

que a atividade nuclear do país não fosse exclusivamente para fins pacíficos (artigo 21).

Combinadas, essas duas hipóteses ajudam a iluminar qual era o raciocínio por trás da decisão do Brasil de promover uma distensão com a Argentina. O objetivo ia muito além da retórica e do simbolismo, pois visava o estabelecimento de um conjunto bilateral de normas de transparência e de monitoramento dos respectivos programas nucleares, o que acabou sendo consolidado com a criação, em 1991, da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de materiais nucleares (ABACC). Mas além de por fim à rivalidade estratégica entre os dois países, o entendimento bilateral servia a outros dois propósitos para a diplomacia brasileira. Primeiramente, um acordo entre os dois países ajudaria a desanuviar algumas desconfianças entre outros países da região com a temática nuclear.³² Na prática, o acordo entre Brasil e Argentina acabou criando um *momentum* favorável para contornar algumas resistências que impediam a consolidação do principal instrumento regional de não proliferação nuclear, o tratado de Tlatelolco.³³

Mas o cálculo dos diplomatas brasileiros pressupunha também buscar, das negociações bilaterais com a Argentina, construir uma credibilidade internacional mais ampla do país nessa área. Foi esse o raciocínio por trás do acordo dos dois países, também em 1991, com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).³⁴ Neste

³² Embaixada do Brasil no México para embaixada do Brasil em Washington, telegrama confidencial, 17/09/1990, Cuba diz que seguirá o Brasil na assinatura do Tratado de Tlatelolco. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/11/2011).

³³ O tratado de Tlatelolco, que prevê a proscrição de armas nucleares na América Latina, é de 1967. Até 1994, o Brasil havia aderido com ressalvas. Durante o governo Collor, o país sinalizou adesão plena ao tratado, após algumas revisões no texto (o que ocorreu em 1994). Ver também MRE para embaixada brasileira em Washington, telegrama confidencial, 20/08/1992, Argentina, Brasil, México e Chile discutem ementas a Tlatelolco. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/11/2011).

³⁴ Em dezembro de 1991, Brasil, Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) e a AIEA assinaram um acordo quadripartite para a aplicação de salvaguardas nucleares.

ponto, no entanto, a hipótese da aproximação pela pressão externa perde validade. Afinal, mesmo que a pressão dos EUA tenha sido um fator importante para o entendimento estratégico entre Brasil e Argentina no início dos anos 80, ela não esclarece a decisão de esses dois países intensificarem as conversas no âmbito multilateral ao fim da mesma década. Pelo contrário, foi justamente a redução dessa pressão externa, resultado da distensão do conflito bipolar a partir da segunda metade da década de 80, que, ao alterar as percepções dos diplomatas brasileiros acerca da natureza das ameaças à segurança internacional, abriu caminho para que o processo de eliminação de desconfianças mútuas pudesse avançar também no plano multilateral.³⁵

Apesar do entendimento com a Argentina, do acordo dos dois países com a AIEA e da viabilização do tratado de Tlatelolco, o Brasil ainda demonstrava um certo grau de cautela em relação aos principais regimes multilaterais de tecnologia avançada naqueles primeiros anos da década de 90. Essa postura, em parte, resultava das preocupações do Brasil com a possibilidade de a adesão a esses regimes inviabilizar uma política nacional de desenvolvimento tecnológico nessas áreas. Para os operadores da política exterior do Brasil, diante das persistentes dificuldades no relacionamento bilateral com os EUA no campo estratégico naquele início de década, como foi discutido no capítulo 2, esse risco ficava mais evidente. Afinal, apesar do reconhecimento dos EUA de que o Brasil estava se esforçando para elevar suas credenciais na área de desarmamento ser bem recebido em Brasília, havia pouco avanço em termos práticos, isto é, que se traduzissem em mais cooperação e em

³⁵ MRE para embaixada do Brasil em Washington, telegrama confidencial, 24/05/1991, Brasil e Argentina discutem acordo nuclear e a criação de um sistema de contabilidade e controle de material nuclear, com o objetivo de eliminar desconfianças mútuas e abrir negociações com o regime multilateral (AIEA). Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/11/2011).

acordos que promovessem acesso do Brasil a tecnologias avançadas.³⁶ Ademais, apesar do reconhecimento dos dois lados de que o clima das relações bilaterais era mais positivo do que o que prevalecera na década anterior, ainda havia divergências e desconfianças importantes de lado a lado.³⁷

Diferentemente do que ocorrera nas décadas anteriores, entretanto, a cautela brasileira parecia ser muito mais um reflexo de preocupações pragmáticas com o impacto possivelmente negativo desses regimes sobre algumas políticas brasileiras, como o programa espacial, do que fruto de uma divergência de valores sobre o significado político desses regimes.³⁸ A acusação do caráter discriminatório de alguns regimes, como o Tratado de Não Proliferação (TNP), ainda ressoava na retórica diplomática até meados da década de 90, como ficava claro na exposição de motivos feita para justificar a adesão do país, em 1993, à convenção de armas químicas. O Itamaraty deixara claro que aderira àquela convenção porque se tratava de um regime abrangente, verificável e não discriminatório, uma crítica indireta ao TNP. De todo modo, as discussões dentro do governo recém-inaugurado (Cardoso, em 1995) já apontavam para algumas inflexões na postura brasileira.³⁹

Na primeira reunião de coordenação do Itamaraty durante o governo Cardoso, em 1995, ficava clara a boa disposição do Brasil para com o Tratado de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, em inglês). Para o Brasil, a assinatura daquele acordo,

³⁶ Felício (em Fonseca Jr. e Nabuco de Castro, 1997). Ver também discussão no capítulo 2 desta tese.

³⁷ MRE para embaixada do Brasil em Washington, telegrama confidencial, 06/05/1992, divergências entre Brasil e EUA acerca do regime de controle de tecnologia de mísseis (MTCR); MRE para embaixada do Brasil em Washington, telegrama confidencial, 14/07/1992, carta do presidente Bush ao presidente Collor elogiando as iniciativas brasileiras no campo estratégico; Embaixada do Brasil para MRE, telegrama confidencial, 09/04/1993, EUA recusam Brasil como observador de reuniões nucleares; Embaixada do Brasil em Washington para MRE, telegrama confidencial, 22/09/1994, Brasil protesta contra referências ao país em texto do governo dos EUA sobre proliferação nuclear. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/12/2011).

³⁸ Para o Brasil, o programa espacial consistia no desenvolvimento de um Veículo Lançador de Satélites (VLS) e na viabilização comercial do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA).

³⁹ Ata da 1ª Reunião do Conselho de Política Exterior (CPE), em janeiro de 1995, LFL 1995.01.04/1.

que acontecera poucos meses depois do encontro, ainda em 1995, serviria para reduzir as desconfianças das grandes potências e, conseqüentemente, para pavimentar o caminho para acordos de cooperação envolvendo tecnologias sensíveis. Em relação ao TNP, o mesmo documento afirmava que o Brasil não fazia “oposição rígida ao tratado, mas que não assinava devido a certos aspectos, que em parte estavam superados”. Um desses “aspectos” era a questão do desequilíbrio promovido pelo TNP no tocante à conclusão do Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT, em inglês).⁴⁰ Mas um outro fator que funcionava como incentivo a uma possível revisão da posição brasileira era a condição do país como observador da conferência de revisão do TNP, no mesmo ano, o que criaria uma oportunidade para o país adotar uma postura de “*wait and see*”.⁴¹ A estratégia ficou clara em telegrama sobre as preparações de uma visita presidencial ao Chile, quando o chanceler havia afirmado que o Brasil estava

“analisando o TNP à luz da conferencia de revisão e dos progressos em matéria de desarmamento, especialmente na área da proscrição de testes nucleares [e que o Brasil não seria] dogmático na matéria, porque já havia dado todos os sinais e assumido todos os compromissos em matéria de não-proliferação (Tlateloco), suficientes para compensar com vantagens nossa não adesão ao TNP.”⁴²

De meados da década de 80 até meados da década de 90, portanto, prevalecera no MRE a ideia de que o país poderia reforçar as credenciais de não proliferação sem aderir ao principal regime multilateral, o TNP. Para o Brasil, o texto constitucional, o acordo quadripartite de salvaguardas nucleares (Brasil, Argentina, ABACC e AIEA) e

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Depoimento do chanceler Lampreia ao CPDOC/FGV (em 2009). Em 1995, o TNP teve sua validade estendida por tempo indeterminado.

⁴² Chanceler em Santiago para MRE, telegrama confidencial, 04/03/1995, LFL CD-ROM.

o tratado de Tlatelolco eram demonstrações suficientes do compromisso do país com a não proliferação. Na avaliação de um dos diplomatas presentes na primeira reunião de coordenação do ministério durante o governo Cardoso, não apenas “a eventual adesão do Brasil ao Tratado teria relevância apenas como gesto político,” mas “ao invés de o Brasil adquirir credenciais adicionais relativas à não proliferação aderindo ao TNP, seria o Tratado que ganharia em legitimidade com a adesão do país.”⁴³

Mas pouco mais de um ano depois, em 1996, as perspectivas do Brasil começavam a se alterar. Além do reconhecimento de que o Brasil havia reforçado suas credenciais de não proliferação (Tlatelolco e acordo quadripartite) e eliminado alguns pontos de resistência, como a adesão ao MTCR, contribuiu para essa mudança de postura a percepção de que a reeleição do presidente Clinton (1996) consolidaria ganhos importantes no âmbito nuclear, como a própria prorrogação indefinida do TNP, a desnuclearização das repúblicas da extinta União Soviética e o início das conversas bilaterais com a Rússia para a redução dos armamentos nucleares.⁴⁴ Estava em vigor uma “política de encorajamento” dos EUA para com o Brasil, que resultou, no mesmo ano, na assinatura de um acordo-quadro dos dois países de cooperação espacial, na entrada do Brasil no Grupo de Supridores Nucleares (NSG, em inglês), que controla o comércio de tecnologias sensíveis para fins pacíficos, e na decisão do governo dos EUA de fortalecer o CTBT – que o Senado dos EUA acabou não ratificando, em 1999 –, o que era uma reivindicação antiga do Brasil.⁴⁵ Diante desses

⁴³ Ata da I Reunião do Conselho de Política Externa (CPE), em janeiro de 1995, LFL 1995.01.04/1. A afirmação era do embaixador José Maurício Bustani, então chefe do Departamento de Organismos Internacionais do MRE.

⁴⁴ Embaixada do Brasil em Washington para MRE, telegrama confidencial, 11/09/1996. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 05/12/2011).

⁴⁵ O CTBT, aprovado por resolução da AGNU em 1996, era peça fundamental para o desarmamento das potências nucleares, o que, para o Brasil, era considerado um dos pilares mais negligenciado pelo TNP (os outros dois pilares eram o da não proliferação e o do uso pacífico de energia nuclear).

entendimentos, começava a ganhar espaço em Brasília a ideia de que o Brasil “não teria nada a ganhar ou a preservar mantendo-se fora do tratado [TNP].”⁴⁶

O entendimento bilateral com os EUA foi crucial para que o Brasil despisse suas desconfianças para com o TNP. Nas palavras do embaixador brasileiro em Washington, no início de 1997, a relação entre os dois países na questão nuclear começava a ficar desassombrada. Mas havia, do lado brasileiro, um claro elemento de barganha, pois a estratégia do país era a de tentar vincular qualquer comprometimento com o TNP ao avanço na cooperação nuclear e espacial com os EUA.⁴⁷ Poucos dias depois da afirmação do representante brasileiro, o chanceler Lampreia, em encontro com a secretária de Estado norte-americana, Madeleine Albright, assegurava que, diante dos entendimentos bilaterais e dos avanços da conferência de revisão de 1995, o Brasil não tinha mais uma posição dogmática em relação ao TNP e que havia disposição para rever a posição diante do tratado.⁴⁸

Essa disposição se confirmou no ano seguinte, quando, aproveitando a visita do secretário-geral da ONU, Kofi Annan, a Brasília, o país assinou o TNP e o CTBT, decretando assim, para a comunidade internacional, o fim da ambiguidade nuclear. Além da percepção de que o país poderia se beneficiar na relação bilateral com os EUA no campo tecnológico, a adesão ao TNP poderia servir a outros dois propósitos para a diplomacia brasileira. Primeiramente, cogitava-se no Itamaraty relacionar o novo papel do Brasil no processo de não proliferação de armas nucleares ao pleito do

⁴⁶ Embaixada do Brasil em Washington para MRE, telegrama confidencial, 11/09/1996; Ver também Embaixada do Brasil em Washington para MRE, telegrama confidencial, 13/09/1996. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessados em 05/12/2011).

⁴⁷ Embaixada do Brasil em Washington para MRE, telegrama confidencial, 14/03/1997. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 05/12/2011). Mais sobre a relação bilateral Brasil-EUA no capítulo 2 desta tese.

⁴⁸ Chanceler em Nova York para MRE, telegrama secreto, 19/03/1997, LFL 1995.01.13/2. Pouco depois, em junho de 1997, o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciava no Congresso Nacional a sua intenção em assinar o TNP.

país à candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).⁴⁹ O segundo propósito, de certa forma relacionado ao anterior, se referia ao incremento da credibilidade internacional do Brasil e da consolidação da imagem de um país responsável, processo que ficava mais evidente em meio às críticas da comunidade internacional aos testes nucleares conduzidos naquela mesma época pela Índia e pelo Paquistão. Além de denunciar o acordo nuclear que havia assinado com a Índia, o governo brasileiro, juntamente com o da Argentina, sugeriu às potências ocidentais que a experiência do dois principais países do Cone Sul em cooperação nuclear fosse aproveitada para enquadrar as negociações no subcontinente asiático.⁵⁰

Motivado por uma combinação de fatores materiais (necessidade econômica e busca por cooperação tecnológica), regionais (fim da rivalidade com a Argentina), de política interna (democratização) e ideacionais (projeção de uma imagem de país responsável), o processo de adesão do Brasil aos principais regimes internacionais de não proliferação foi longo e gradual. De uma concepção do principal regime multilateral, o TNP, como uma imposição hegemônica das potências nucleares sobre o restante do mundo – um mecanismo de “congelamento do poder mundial”⁵¹ –, o governo brasileiro passou a enxergá-lo como um espaço legítimo de resolução dos problemas coletivos (como o desarmamento das potências nucleares e a não proliferação nos casos indiano e paquistanês, por exemplo) e de busca de credibilidade internacional para o país.

⁴⁹ MRE para Embaixada brasileira em Washington, telegrama confidencial, 15/06/1998. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 05/12/2011).

⁵⁰ Idem. Ver também Chanceler nos EUA para MRE, telegrama confidencial, 02/06/1998, LFL CD-ROM.

⁵¹ Expressão cunhada pelo embaixador brasileiro João Augusto de Araújo Castro, por ocasião do TNP, em 1968.

O que pode se dizer até aqui sobre os efeitos do fim da Guerra Fria sobre essa mudança de posicionamento do Brasil? A distensão do conflito bipolar, por um lado, alterou as percepções acerca da natureza das ameaças à segurança, o que contribuiu concretamente para que o Brasil avançasse em um processo que já havia começado na década anterior, que era o de por fim à ambiguidade nuclear e consolidar um regime bilateral (com a Argentina) e regional (Tlatelolco) de não proliferação nuclear.⁵² Muito provavelmente esses avanços ajudaram a reduzir algumas resistências para que houvesse progresso, mais adiante, no plano multilateral. Mas a relevância observada nos documentos da relação bilateral com os EUA sobre o cálculo estratégico do Brasil – de aderir ou não ao MTCR, ao CTBT e ao TNP – sugere, além do mencionado elemento de barganha por trás dessas decisões, a prevalência, em Brasília, de uma visão mais favorável sobre a dinâmica internacional dos anos 90, ao menos no âmbito nuclear.⁵³

Mesmo com uma certa manutenção da ênfase retórica na questão do desarmamento das potências nucleares, portanto, a percepção do TNP como um regime com características discriminatórias ou mesmo hegemônicas havia sido significativamente redimensionada para baixo. Segundo o chanceler Lampreia, para quem o TNP era o principal emblema do *mainstream* internacional do pós-Guerra

⁵² Sobre os diferentes fatores sistêmicos e domésticos por trás das opções nucleares, ver Solingen (1994).

⁵³ O argumento de Solingen (1994), segundo a qual a existência coalizões domésticas liberalizantes incentiva a adesão a regimes de não proliferação em troca de ganhos de credibilidade e de acesso a tecnologias sensíveis, ilumina algumas questões do caso brasileiro nos anos 90. Entretanto, do mesmo argumento não é possível extrair uma explicação sobre o início do processo de construção de confiança – durante regimes autoritários e fechados – e tampouco uma correlação precisa entre diferentes graus de abertura econômica promovida pelos governos brasileiros nos anos 90 e iniciativas favoráveis à não proliferação nuclear.

Fria, a política exterior do Brasil da segunda metade dos anos 90 estava “perfeitamente afinada com esse *mainstream* internacional.”⁵⁴

Os novos temas da agenda global e a adaptação com ressalvas

Como foi visto anteriormente, a superação da rivalidade bipolar descortinou algumas dinâmicas que já estavam presentes no cenário internacional na virada da década de 80 para a década seguinte, como a emergência dos chamados “novos temas” da agenda global. O processo de assimilação dessas novas questões pela comunidade internacional foi representado principalmente pela iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU) de promover uma série de discussões multilaterais sobre uma diversidade de assuntos cujo alcance ia muito além das preocupações tradicionais dos estados até então, como defesa e segurança. Esses encontros, que começaram em 1990, vieram posteriormente a batizar a década de 90 como a “década das conferências”.⁵⁵

De uma maneira geral, o que se pode dizer da relação do Brasil com os principais regimes e instituições internacionais no pós-Guerra Fria é que houve uma aproximação, o início de um processo de inserção do Brasil no *mainstream* internacional.⁵⁶ As duas linhas mais predominantes presentes no pensamento diplomático brasileiro, examinadas acima, apesar das nuances, não recomendavam uma postura de resistência frontal ou exclusão do Brasil dos principais regimes.

⁵⁴ Depoimento do chanceler Lampreia ao CPDOC/FGV (2009) e palestra proferida em abril de 1997, ver RPEB 80, 1997, p. 41.

⁵⁵ Para um estudo sobre a “década das conferências” e a participação brasileira, ver Lindgren Alves (2001) e Arraes (em Altemani e Lessa, 2006).

⁵⁶ A ideia de *mainstream* internacional era frequentemente utilizada por diplomatas brasileiros para se referirem ao conjunto de normas consideradas liberais ou ocidentais vigentes no pós-Guerra Fria, como as de liberalização econômica, de desarmamento, etc. Ver depoimento do chanceler Lampreia ao CPDOC (2010).

Afinal, além de membro fundador das principais instituições internacionais que sobreviveram ao fim da Guerra Fria e que dão sustentação a boa parte dos regimes internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio-Organização Mundial do Comércio (GATT/OMC), o Brasil sempre foi árduo defensor do direito internacional e do multilateralismo como um meio legítimo para a resolução de problemas coletivos.⁵⁷

Para o Brasil, contudo, a inclusão dos novos temas na agenda internacional não foi um processo tranquilo. Inicialmente, a distensão ideológica entre as superpotências, ainda durante a segunda metade da década de 80, apesar de abrir caminho para a discussão desses novos temas, provocava receios quanto a uma possível oligarquização das relações internacionais entre as grandes potências e o potencial intrusivo do alargamento exagerado ou desequilibrado da concepção de governança global.⁵⁸ Em 1988, por exemplo, o chanceler brasileiro discorria sobre o risco de um novo ordenamento internacional resultante de um “bilateralismo excludente” ou de um “multilateralismo seletivo”. De uma maneira geral, o que havia de comum entre esses termos era que, para a diplomacia brasileira, se referiam a formas de dominação dos países do Norte (principalmente os EUA) sobre os do Sul.⁵⁹

Mas em vez de adotar uma estratégia de resistência em relação a muitos desses temas, a diplomacia brasileira naquela virada de década começou a trilhar na direção oposta, de maior receptividade. A ideia principal por trás do abandono de uma retórica revisionista que permeou, ainda que de forma branda, a política externa

⁵⁷ Sobre a “forte” preferência do Brasil pelo multilateralismo, ver Lima e Hirst (em Hurrell 2009b, p. 50).

⁵⁸ Como foi discutido anteriormente, a tensão aqui é entre as concepções pluralista e solidarista da ordem mundial (ver Hurrell, 2007).

⁵⁹ Ver discurso do chanceler Abreu Sodré na Assembleia Geral da ONU (AGNU), em 1988. (Seixas Correa, 1995).

brasileira durante boa parte da Guerra Fria, e da aposta em um “novo multilateralismo” era a de que o país necessitava conquistar credibilidade internacional.⁶⁰

Na área de direitos humanos e na área ambiental, por exemplo, prevaleceu entre as lideranças brasileiras a ideia de interpretar a relação do Brasil com esses regimes pela ótica de nichos de oportunidade. Uma postura mais receptiva a esses regimes daria ao Brasil não apenas maiores chances de participar e influenciar o debate e, possivelmente, as regras de governança global ainda em formação, mas também ajudaria ao país abreviar as lacunas de credibilidade que apareciam como um dos principais obstáculos para a “fuga da periferia das grandes decisões internacionais”. A atualização da agenda diplomática do país, nesse sentido, ao assimilar os novos temas da “agenda global”, era um corolário do projeto de modernização colocado em prática pelo governo do presidente Collor.⁶¹

É bem verdade que o processo de assimilação desses novos temas iniciou-se um pouco antes, talvez mais por necessidade do que por convicção. Diante das pressões internacionais crescentes sobre a devastação ambiental no país, agravadas pela morte do ambientalista Chico Mendes, o Brasil decidiu, em 1989, demonstrar receptividade à cooperação internacional, oferecendo-se para sediar a conferência da ONU sobre meio ambiente, que se realizaria em 1992 (Rio-92).⁶² Ao sinalizar uma evolução de uma postura defensiva para uma posição mais aberta em relação à questão ambiental, o Brasil confirmava a estratégia de tentar buscar não apenas demonstrar sua confiança em um “novo multilateralismo”, mas também adquirir credenciais para desempenhar um papel relevante nas negociações e na conformação

⁶⁰ O termo “novo multilateralismo” foi pronunciado pelo presidente Collor na AGNU, em 1990.

⁶¹ Ver discursos do presidente Collor e do chanceler Rezek, em RPEB 65, 1990

⁶² Ver discurso do presidente Sarney na AGNU, em 1989.

de novas normas transnacionais de preservação do meio ambiente.⁶³ Tratava-se de um gesto bastante significativo e positivo em meio aos receios não infrequentes no Itamaraty de uma possível imposição, pelos países desenvolvidos, de uma “ordem ecológica” ou uma “ofensiva ambientalista como um instrumento de dominação neocolonialista.”⁶⁴ Afinal, as crescentes pressões externas ameaçavam outras áreas de cooperação internacional consideradas fundamentais para o governo brasileiro naquela época, como a financeira.⁶⁵

Como afirmara o coordenador brasileiro na Rio-92, o objetivo mais imediato do Brasil como país-sede da conferência ambiental não era o de conquistar uma vitória diplomática, mas de “limitar danos” causados à imagem internacional do país.⁶⁶ O próprio embaixador reconhecera, contudo, que ganhos concretos foram alcançados, principalmente no que dizia respeito à inserção do tema do desenvolvimento na discussão sobre o meio ambiente.⁶⁷ Nas palavras do secretário-geral do MRE durante o encontro, a conferência contribuiu para “sedimentar o vínculo intrínseco entre o desenvolvimento e a proteção ambiental”.⁶⁸ Para a diplomacia brasileira, a concepção de desenvolvimento sustentável consagrada durante a conferência, apesar de reconhecer as responsabilidades comuns entre os países ricos e pobres, ao mesmo tempo estabelecia que essas responsabilidades eram

⁶³ Ver depoimento de Celso Lafer ao CPDOC/FGV (1993).

⁶⁴ Pericás (1989, pp. 16-17).

⁶⁵ Grupos internacionais tentaram pressionar instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, entre outros, a condicionar suas operações com o Brasil ao respeito ao meio ambiente (ex.: *debt-for-nature swaps*). Ver Conca (1995, pp. 160-169).

⁶⁶ Comentários do embaixador Marcos Azambuja, ex-secretário-geral de assuntos políticos do MRE e coordenador do Brasil na conferência, em debate promovido pela revista Política Externa, em 1992, com o título de “Eco-92: Primeira avaliação da conferência”.

⁶⁷ Documentos revelam que entre a decisão de sediar o evento e a realização do evento o Brasil buscou coordenar uma posição comum sobre a temática ambiental com outros países em desenvolvimento, por meio, por exemplo, do G-15 (grupo de países em desenvolvimento criado em 1989). Ver telegrama confidencial do MRE para a Embaixada brasileira nos EUA, em 06/06/90, sobre a primeira reunião do grupo, em junho de 1990. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/12/2011).

⁶⁸ Discurso do secretário-geral do MRE, Luiz Felipe Lampreia, durante o encontro, LFL 1992.00.00/2.

diferenciadas. Recairia, portanto, sobre os países ricos e industrializados, considerados os maiores culpados pelos problemas ambientais, a responsabilidade de cooperar com os países mais pobres, por meio de investimentos e transferência de tecnologia.⁶⁹ Essa lógica, aliás, permeou o pensamento diplomático brasileiro no decorrer da década, seja quanto à inclusão da temática ambiental em arranjos regionais, como o Tratado de Cooperação Amazônica, seja na insistência do Brasil de abordar o tema pela ótica do financiamento (pelos países ricos) de novas tecnologias e projetos em países mais pobres.⁷⁰

Foi o entendimento quanto às responsabilidades diferenciadas, confirmado nas negociações climáticas de meados da década de 90, que viabilizou as negociações do Protocolo de Kyoto, em 1997, e a adesão do Brasil ao tratado como país não contemplado pelo anexo 1.⁷¹ Nas conferências posteriores à assinatura do protocolo, as chamadas conferências entre as partes (COP), no entanto, a preocupação brasileira com a possível intromissão dessas novas normas ambientais sobre os interesses nacionais foi confirmada pela crescente divergência entre os principais países envolvidos com o tema e a decisão dos EUA, em 2001, de retirar sua assinatura do tratado, alegando o alto custo econômico de uma eventual adesão. O Brasil, no entanto, aproveitou a ocasião para defender o protocolo e criticar, de uma maneira

⁶⁹ Ver Lindgren Alves (2001, pp. 59-76).

⁷⁰ Ver, entre outros, discurso do chanceler Lampreia na V Conferência de Ministros do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1995, LFL 1995.11.10, e palestra do chanceler Lampreia sobre cooperação e meio ambiente, LFL 1995.12.04; respectivamente.

⁷¹ O Protocolo de Kyoto consagrou o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Enquanto aqueles seriam obrigados a cumprir metas de redução de emissão de gases de efeitos estufa (países do anexo 1), estes seriam apenas incentivados, com capital e tecnologia dos países ricos, a reduzir o ritmo de crescimento da emissão desses gases.

geral, o unilateralismo crescente do novo governo norte-americano e os aspectos percebidos como assimétricos da ordem internacional.⁷²

Na temática de direitos humanos, o raciocínio de Brasília foi semelhante. A aproximação aos principais regimes iniciou-se com a restauração da democracia. A partir de 1985, o Brasil aderiu a diversos instrumentos de direitos humanos, tais como os pactos referentes aos direitos civis e políticos e aos direitos econômicos e sociais e às convenções internacional e interamericana sobre a tortura, entre outros, processo que permitiu que o Brasil começasse a resgatar suas credenciais como um país responsável diante da comunidade internacional.⁷³ O interesse do Brasil em manter a questão em evidência foi reforçado pela escolha de um diplomata brasileiro para presidir a comissão de redação da conferência da ONU de direitos humanos, em 1993.⁷⁴ Para o representante brasileiro, foi justamente a “postura transparente e positiva do governo brasileiro em matéria de direitos humanos” desde meados da década de 80 e o trabalho da delegação que antecedeu o encontro de 1993 que levaram “delegações de diversas regiões e pontos de vista a sugerirem a indicação do Brasil” para presidir a comissão.⁷⁵

De maneira análoga às negociações sobre a questão ambiental, o Brasil, mesmo reconhecendo o princípio da universalidade dos direitos humanos, defendera a incorporação do conceito do direito ao desenvolvimento como parte integrante dos direitos humanos fundamentais. Duas ideias centrais pautaram a atuação do Brasil

⁷² “FHC aumenta o tom das críticas aos EUA”, *Folha de S. Paulo*, 31/10/2001.

⁷³ De acordo com Cançado Trindade (em Altemani e Lessa, 2006), 1985 é o divisor de águas na relação do Brasil com os principais regimes internacionais de direitos humanos. Entretanto, o autor reconhece que, apesar da assinatura do poder Executivo, boa parte dos acordos só foi ratificada pelo Congresso Nacional no início dos anos 90. Para uma extensa lista dos tratados aos quais o país aderiu a partir de 1985, ver pp. 225-228.

⁷⁴ Embaixador Gilberto Sabóia, que era o representante do país junto aos organismos internacionais em Genebra. A conferência foi realizada em Viena, em 1993.

⁷⁵ Sabóia (1994).

naquela conferência mundial. A primeira era a de que deveria haver um equilíbrio entre os diversos aspectos dos direitos humanos, entre os países ricos e os países pobres, já que a falta de desenvolvimento não poderia ser “invocada para justificar o cerceamento de direitos humanos reconhecidos internacionalmente”.⁷⁶ A segunda ideia era a de que as atividades da ONU em matérias de direitos humanos não deveriam

“circunscrever à identificação e censura às violações de direitos humanos, e sim procurar fortalecer a capacidade dos Estados democráticos de desenvolver instituições nacionais (judiciário, polícia, estabelecimentos penais etc.) capazes de assegurar o cumprimento das garantias inerentes ao estado de direito”.⁷⁷

A questão da (in)capacidade institucional do estado para lidar com a questão era, para o governo brasileiro, um ponto chave no debate sobre o respeito aos direitos humanos. Ao traçar as diretrizes do governo Cardoso para a área, o Itamaraty, além de afirmar internamente que era preciso o Brasil continuar a dar visibilidade internacional ao tema, reconhecia também o fato de que o país, por ter aderido a todos os principais instrumentos jurídicos relevantes, vinha elevando sua credibilidade internacional.⁷⁸ Entretanto, o mesmo documento apontava alguns desafios, já que os instrumentos internacionais tinham dispositivos que tornavam obrigatória a apresentação de relatórios periódicos sobre sua implementação, o que poderia criar dificuldades e, no caso brasileiro, inadimplência. Segundo os diplomatas, a dificuldade do país era resultado de um problema administrativo e federativo, pois enquanto o governo federal detinha a responsabilidade internacional da proteção dos direitos humanos, o combate ao crime e a administração da justiça caíam na jurisdição

⁷⁶ Idem (p. 8).

⁷⁷ Ibidem (p. 15).

⁷⁸ Ata da 5ª Reunião do Conselho de Política Externa, em fevereiro de 1995, LFL 1995.01.04/1.

dos estados. Ao sintetizar a questão, o chanceler brasileiro afirmara que não havia dúvidas sobre os princípios acordados e que não caberia ao país “tapar o sol com a peneira”, mas que se tratava de uma questão de aperfeiçoamento do “modus faciendi”.⁷⁹

Ou seja, o objetivo de reconhecer algumas dificuldades internas para lidar com questões de direitos humanos não era o de questionar a convergência de valores no que dizia respeito ao princípio em si, mas servia para relativizar alguns aspectos mais práticos da aplicação. Em encontro com líderes de organizações não governamentais ambientais e de direitos humanos, o presidente Cardoso prosseguia com um raciocínio semelhante, ao afirmar que a questão era mais complexa. De um lado, reconhecia que as violações de direitos humanos de cunho político já haviam sido superadas – pelo próprio processo de redemocratização e o impeachment do presidente Collor sem ruptura institucional. Mas, para o presidente, a questão estava imbricada de um processo cultural, pois alcançava outras dimensões, ao envolver corrupção e violência policial, entre outros temas. Para lidar com todas essas dimensões, não seria possível “apertar um botão”.⁸⁰

Um outro aspecto importante da discussão sobre os direitos humanos para Brasília era o risco de politização do tema. Desde o início da década de 90, por exemplo, era observada por diplomatas brasileiros a pressão dos EUA sobre a questão, principalmente no que se referia à situação dos direitos humanos em Cuba. Para o Brasil, a excessiva politização do debate acerca dos direitos humanos justificava a abstenção do país nas votações que visavam a condenar o regime de Havana. Essa crença na politização ficava mais evidente quando contrastada com algumas

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Embaixada do Brasil em Washington para MRE, telegrama confidencial, 28/04/1995. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 10/12/2011).

avaliações muito mais favoráveis – do que os relatórios dos EUA – que diplomatas brasileiros faziam da situação geral dos direitos humanos em Cuba.⁸¹

Mas havia vozes dissonantes no Itamaraty. Diante do pedido dos EUA, em 1992, para o Brasil não ser benevolente nas votações contra Cuba nos organismos internacionais, o embaixador brasileiro em Washington, Rubens Ricupero, recomendava uma mudança de postura do Brasil, argumentando que

“o fato inegável de que a motivação de tais resoluções não é pura de considerações de ganho político não deveria (...) desencorajar o apoio de países que, sem partilharem dessas considerações, podem julgar as situações de acordo com critérios objetivos (...) É em harmonia com as convicções de país democrático e defensor dos direitos humanos que o Brasil deveria situar-se”.⁸²

Apesar da manifestação de Ricupero, a posição brasileira na questão cubana se manteve coerente durante toda a década. Em consultas bilaterais com o governo cubano, o Brasil demonstrava um grau de interesse para exercer algum tipo de influência para, de certo modo, intermediar ou facilitar o diálogo entre Havana e os organismos internacionais. O objetivo, para Brasília, era evitar o eventual isolamento de Cuba nos organismos internacionais e regionais.⁸³ No fim da década, uma outra preocupação levantada pelo governo brasileiro, motivada por controvérsias acerca dos critérios para se decidir sobre casos de intervenção humanitária, se referia à aparente seletividade na conduta dos relatores de direitos humanos da ONU. Segundo o

⁸¹ Embaixada em Washington para MRE, telegrama confidencial, 12/01/1990; MRE para Embaixada em Washington, telegrama confidencial, 25/01/1990; MRE para Embaixada em Havana, telegrama confidencial, 11/02/1993; Embaixada em Havana para MRE, telegrama confidencial, 05/08/1994. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessados em 01/12/2011).

⁸² Embaixada do Brasil em Washington para MRE, telegrama confidencial, 07/12/1992. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 10/12/2011).

⁸³ Embaixada do Brasil em Havana para MRE, telegrama confidencial, 03/06/1999. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 05/12/2011).

governo brasileiro, esse possível desequilíbrio de interesses entre os países acerca da questão dos direitos humanos deveria considerar não apenas a atuação na Comissão de Direitos Humanos, mas sim em todo o âmbito da ONU e o papel a ser desempenhado por outras agências.⁸⁴

Nessas duas temáticas, a ambiental e a de direitos humanos, portanto, o crescente enredamento institucional do Brasil apresentava duas facetas para a diplomacia brasileira. A mais evidente era, de fato, o objetivo de superar as hipotecas sociais e resgatar a credibilidade internacional do país. Sem dúvida, a retórica modernizante do governo Collor contribuiu para dar maior ênfase a essa dimensão de sua diplomacia, interpretada por muitos estudiosos como um momento de ruptura paradigmática da política exterior do Brasil. A consolidação do processo de democratização e as medidas unilaterais do país para liberalizar a economia na virada dos anos 80 para os anos 90 também reforçavam a percepção de que havia uma convergência entre os ideais liberais que se tornaram mais nítidos no pós-Guerra Fria e as mudanças internas ocorridas no Brasil, principalmente no âmbito da abertura política e da consolidação do regime democrático nos anos 90.

A outra faceta do enredamento institucional, entretanto, era menos óbvia. Após o entusiasmo inicial do governo Collor, com seu projeto de modernização, percebia-se que algumas preocupações tradicionais da diplomacia brasileira, que durante a Guerra Fria talvez se manifestassem mais como uma postura de resistência, reencontraram espaço dentro da topografia retórica dos principais operadores da política exterior do Brasil. A desigualdade de poder entre os países do Norte e os do Sul na conformação dessas novas normas transnacionais era, por vezes, interpretada

⁸⁴ MRE para Embaixada do Brasil em Havana, telegrama confidencial, 15/03/2000. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 02/12/2011).

como um novo tipo de dominação camuflado pela concepção de boa governança global. Nesse sentido, a insistência do Brasil de inserir nesses regimes a temática do desenvolvimento deve ser entendida não apenas como uma tentativa de influenciar a agenda de debates, mas também como uma estratégia não totalmente desprovida de elementos defensivos. Afinal, a diplomacia brasileira reconhecia as dificuldades tradicionais de um país como o Brasil de lidar com essas novas normas que poderiam ameaçar a soberania do país. Essa ênfase no direito ao desenvolvimento, aliás, ressoou em muitas frentes diplomáticas do país durante a década, como as negociações comerciais no GATT/OMC e nas discussões os vínculos entre segurança internacional e os fatores por trás das crises institucionais em países mais pobres da América Latina, África e Ásia. De todo modo, as ressalvas do Brasil a muitos desses regimes mesclavam-se, de uma forma nem sempre tão óbvia e coerente, a uma retórica crítica em relação aos aspectos hegemônicos e unilateralistas do governo dos EUA, principalmente depois da posse do presidente Bush, em 2001. De certa forma, o distanciamento dos EUA desses regimes, resultado da chamada Guerra ao Terror ou Doutrina Bush, dificultavam a associação, pelo governo brasileiro, dos aspectos mais preocupantes – ou hegemônicos - desses arranjos a uma estratégia norte-americana de impor seus critérios de governança global.⁸⁵

Ainda que seja fácil identificar no comportamento do país em relação a esses dois temas da nova agenda global muitos elementos da leitura de Lafer sobre a convergência entre os ideais liberais vigentes no mundo e àqueles em consolidação no Brasil – liberalização econômica e política, principalmente – e sobre os nichos de oportunidade de ação como fonte de credibilidade para o país, é possível observar no

⁸⁵ “FHC aumenta o tom das críticas aos EUA”, *Folha de S. Paulo*, 31/10/2001. Em discurso na Assembleia Nacional Francesa, o presidente Cardoso tinha aproveitado também para criticar o fato de que os EUA haviam assinado o estatuto que criara o Tribunal Penal Internacional (TPI), mas sem demonstrar qualquer intensão em ratificá-lo, o que de fato foi confirmado durante o governo Bush.

pensamento diplomático brasileiro traços de uma leitura mais crítica, porém não necessariamente oposta, como foi visto, representada na discussão por Amorim. Em outras palavras, a inserção da temática do desenvolvimento na discussão sobre os novos temas globais podia ser interpretada como uma maneira de resgatar antigas preocupações da diplomacia brasileira para resistir a imposição pura e simples de valores do mundo desenvolvido (ou das potências ocidentais) sobre o mundo em desenvolvimento. Numa linguagem de socialização de normas transnacionais, a insistência brasileira em incluir o tema do desenvolvimento nesses regimes seria um exemplo de uma tentativa de ajustar ou “localizar” essas normas, isto é, de adaptá-las à realidade local ou, no caso, à realidade do terceiro mundo.⁸⁶

Não se tratava, portanto, de uma postura de resistência pura e simples, pois o Brasil não deixou de participar ativamente das negociações desses regimes, mas de uma atitude que visava a influenciar significativamente o debate sobre a consolidação de novos critérios de governança global. Ou seja, mesmo que as duas leituras pudessem conceber uma atuação do Brasil que pudesse influenciar na conformação desses novos regimes, a diferença entre as duas estava na ênfase. Enquanto uma enfatizava o saldo da participação ou “adaptação criativa” em termos de ganhos de credibilidade internacional, a outra focava mais no aspecto da manutenção, mesmo que reduzida, de graus de autonomia para o país. Esse dilema, aliás, esteve presente também nas negociações hemisféricas durante os anos 90, como evidenciava a recepção marcadamente cautelosa do Brasil às iniciativas norte-americanas de incluir temas “extra-econômicos” (cláusulas ambientais e trabalhistas, narcotráfico etc.) na agenda regional.⁸⁷

⁸⁶ Sobre a localização de normas transnacionais, ver Acharya (2004).

⁸⁷ Ver capítulo 2 e 3.

O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU: reforma e a “não campanha”

Um anseio histórico do governo brasileiro desde a Liga das Nações e da criação da própria Organização das Nações Unidas, o pleito a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU) retornou à topografia retórica da diplomacia do país na segunda metade da década de 80. Dois fatores incentivaram o governo do Brasil a resgatar a temática, após quase duas décadas ausente daquele órgão como membro não-permanente. O primeiro fator, de ordem doméstica, foi o processo de abertura política, que abria um caminho menos suscetível a eventuais constrangimentos ou contradições a um discurso a favor da democratização do CSNU. O segundo fator originava do diagnóstico de uma dupla crise. De um lado, o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista brasileiro, agravado pela própria crise da dívida, e, de outro, o receio com a crise do multilateralismo, provocada pela intensificação das tensões Leste-Oeste até meados dos anos 80. Esses fatores, combinados, apontavam para um mesmo objetivo para a diplomacia brasileira ao final da década: a busca pela diversificação de parceiros e a participação ativa nos foros multilaterais.⁸⁸

O raciocínio vigente era o de que a volta do Brasil ao CSNU daria ao país a oportunidade de participar de importantes decisões internacionais, além de servir de fundamento para a reivindicação de pleitear um assento permanente naquela entidade. Durante a apresentação da candidatura a uma vaga não-permanente, em 1987, o chanceler brasileiro, influenciado pelo bom andamento das negociações conduzidas por aquele organismo para por fim ao conflito Irã-Iraque, se mostrava otimista com o potencial do Conselho.⁸⁹ Diante da preocupação com o risco de consolidação de um

⁸⁸ Ver Temas de Política Externa Brasileira (1989).

⁸⁹ Discurso do chanceler Abreu Sodré na Assembleia Geral da ONU (AGNU), em 1987.

“bilateralismo excludente” ou de um “multilateralismo seletivo”, a estratégia brasileira era fortalecer os instrumentos da ONU por meio de uma participação ativa do país naquela instituição.⁹⁰

O exercício do mandato no CSNU, durante o biênio 1988-1989, permitiu que os operadores da política exterior do Brasil fizessem uma avaliação mais precisa das atividades daquele órgão. Para o representante brasileiro na ONU, a aposta brasileira em valorizar o “novo multilateralismo” era corroborada pelo destravamento de fato do impasse que predominara entre as superpotências durante boa parte da Guerra Fria, o que permitiu que o Conselho desempenhasse um papel ativo em várias crises globais e regionais do momento. Mas o que chamou a atenção foi a crescente atuação do CSNU por meio de grupos informais controlados pelos membros permanentes. Para o Brasil, apesar de essa tendência evidenciar uma oligarquização, o entendimento entre as grandes potências gozava de alguma legitimidade, já que não podia ser esperado que a atuação dos membros não-permanentes fosse muito além das respectivas esferas regionais. Esse diagnóstico prescrevia a atuação para um país como o Brasil, que deveria desempenhar uma função predominantemente fiscalizadora, informando o restante dos países da ONU acerca do processo decisório do Conselho.⁹¹

Mesmo que de forma contida, o problema da “natureza anacrônica da composição do Conselho” encontrou espaço no discurso brasileiro. A principal motivação por trás do reformismo brando naquele momento era a preocupação do Brasil com uma possível redefinição do conceito de segurança internacional. Para o diplomata brasileiro, a proposta de um dos membros permanentes de incluir o tráfico de drogas como uma ameaça à paz e à segurança internacionais, além das implicações

⁹⁰ Discurso do presidente Sarney na AGNU, em 1988.

⁹¹ Batista (1992). Paulo Nogueira Batista era embaixador do Brasil na ONU (1987-1990). O texto foi originalmente publicado como relatório de atividades do Brasil no CSNU, em 1990.

políticas e legais, ampliaria demasiadamente o escopo de atuação do CSNU e o poder de definição de agenda das grandes potências. Diante desse potencial desequilíbrio e da necessidade de lidar com o problema estrutural daquele órgão, a solução passava pela criação de uma “nova categoria de membros permanentes, mas sem privilégios especiais, que preenchessem determinados requisitos objetivos e que assumissem parcela de responsabilidade.”⁹² Os relatos do representante do Brasil ganharam chancela política quando, em 1989, o presidente Sarney defendeu de forma mais aberta a reforma do CSNU sem mencionar, no entanto, a candidatura brasileira a um assento permanente.⁹³

Apesar da retomada oficial do tema da reforma do CSNU no discurso brasileiro, não havia planos imediatos para coordenar uma campanha reformista ou mesmo para lançar uma candidatura própria do país àquele órgão. Diante de sondagens junto às grandes potências, que se mostravam preocupadas com o possível impacto de uma ampliação do Conselho sobre a sua eficácia, a posição do Brasil era a de que a reforma do CSNU, apesar de uma hipótese bastante razoável, não era uma questão vital.⁹⁴ Nem mesmo as incertezas e ambiguidades que acompanharam a deflagração da crise do golfo pérsico, no mesmo ano, foram suficientes para alterar significativamente a postura relativamente contida da diplomacia brasileira no que dizia respeito à ampliação do CSNU. A preocupação do Brasil em relação ao significado da invasão do Kuwait pelo Iraque e seu tratamento pelo Conselho, naquele momento, não ia muito além de manifestações mais gerais sobre a necessidade de

⁹² Idem (p. 99).

⁹³ Discurso do presidente Sarney na AGNU, 1989.

⁹⁴ Embaixada brasileira em Washington para MRE, telegrama confidencial, 07/08/1990. Em <http://transparencia.folha.com.br> (acessado em 01/12/2011).

discutir o papel da ONU na construção de uma “nova ordem internacional.”⁹⁵ O distanciamento do Brasil em relação à crise, aliás, era atribuído à ausência do país do CSNU durante aquele período, fato que restringia

“a capacidade de obter informações e dilui a própria necessidade de definir uma posição doutrinária ou política a cada momento da evolução do tratamento da questão. Pode-se aventurar a ideia de que em diplomacia a conhecida expressão *need to know* (...) ganha peculiar aplicação – quando um Estado não é chamado a intervir em uma questão diminuem significativamente os incentivos para que reflita mais profundamente sobre ela.”⁹⁶

Durante o exercício do mandato seguinte no Conselho de Segurança, no biênio 1993-1994, a postura reformista do Brasil ficou mais evidente. Diante das dificuldades para lidar com as principais crises globais daquele início de década, preocupavam a delegação brasileira três tendências que ameaçavam desvirtuar os trabalhos do CSNU.⁹⁷ A primeira, já observada no mandato anterior, era o crescimento das próprias funções e dos poderes do Conselho, por meio de operações de paz mais complexas e intrusivas, que continham componentes de caráter político, humanitário, eleitoral e de reabilitação econômica. Para o Brasil, boa parte dessas funções era de competência de outras agências da ONU ou dos próprios estados.⁹⁸ A segunda preocupação do Brasil se referia à atuação dos membros permanentes ocidentais (EUA, Grã Bretanha e França, conhecidos também como P3), que

⁹⁵ Apesar da postura inicialmente crítica quanto à intervenção militar no Iraque, o governo brasileiro, que não esteve presente no CSNU no período, se mostrou disposto a apoiar, por meio de legislação interna, sanções econômicas contra aquele país. Ver Nota à Imprensa de 17/08/1990, em RBEP 66, 1990.

⁹⁶ Lamazière (1998, p. 136).

⁹⁷ A delegação brasileira identificava como as principais crises discutidas pelo CSNU naquele início de década a da Somália, Líbia e Haiti.

⁹⁸ Essa preocupação se assemelhava àquela relacionada às tentativas dos EUA de incluir, contra a vontade do Brasil, a questão das drogas na agenda das negociações hemisféricas.

pareciam buscar afirmar sua autoridade em diversas crises por meio de critérios legais e políticos próprios. Por fim, a terceira tendência era o aparente atrofiamento da capacidade diplomática e negociadora do CSNU, condição que resultava do excesso de reuniões informais e pouco transparentes ou do entendimento prévio entre as grandes potências sobre questões cruciais.⁹⁹

A diplomacia brasileira acompanhava com atenção essas três tendências, mas foi a atuação do Conselho em uma crise específica que fez desencadear um discurso abertamente mais crítico por parte do Brasil. O exame da reação do Brasil durante às negociações da crise haitiana ajuda a esclarecer alguns pontos acerca do posicionamento do país em relação às transformações na agenda de segurança internacional naqueles primeiros anos do pós-Guerra Fria. A abstenção do Brasil na votação da resolução teve três significados. Primeiro, se tratava, na prática, de um voto contrário a uma intervenção que, apesar da chancela do CSNU, fora planejada pelas grandes potências (EUA). Para a diplomacia brasileira, a primeira intervenção militar da ONU na América Latina, nesses termos, poderia criar um perigoso precedente de “imposição de democracia” na região.¹⁰⁰ Segundo, a estratégia brasileira de insistir que a questão haitiana era muito mais um caso político e econômico do que militar sinalizava uma certa resistência do Brasil a uma ampliação arbitrária da concepção de segurança internacional. Por fim, a “derrota” brasileira no caso haitiano reforçou o discurso reformista do Brasil, desta vez acompanhado pelo

⁹⁹ Sardenberg (em Fonseca Jr. e Nabuco de Castro, 1997). Ronaldo Sardenberg era embaixador do Brasil na ONU no referido biênio e o texto é a reprodução de um relatório de atividades do Brasil no CSNU escrito pelo embaixador antes do fim do mandato do Brasil, em 1994.

¹⁰⁰ Depoimento de Celso Amorim ao CPDOC/FGV (1997). Celso Amorim era o chanceler durante boa parte do biênio 1993-1994.

lançamento, em 1994, da candidatura brasileira a um assento permanente no CSNU.¹⁰¹

O lançamento da candidatura brasileira foi motivado também pela percepção de que as comemorações do cinquentenário da ONU, em 1995, criariam uma oportunidade real para que as reformas da instituição fossem implementadas. Entretanto, a resistência das principais potências, que argumentavam pela perda de eficácia do Conselho numa eventual reforma, sugeria, no máximo, a possibilidade de uma “solução rápida” (*quick fix*), isto é, a inclusão da Alemanha e do Japão como membros permanentes. Essa fórmula de expansão do CSNU, apesar de até contemplar a possibilidade de inclusão de países em desenvolvimento, se afastava consideravelmente do enfoque brasileiro sobre o assunto, pois estabelecia critérios diferenciados para a escolha dos novos membros permanentes. Enquanto Alemanha e Japão entrariam por causa da importância política e financeira dos dois países para a ONU, os países em desenvolvimento seriam escolhidos por critérios regionais, o que, na prática, inviabilizaria qualquer fórmula consensual.¹⁰²

Os documentos diplomáticos do Brasil revelam uma movimentação interessante do país em relação à questão do CSNU no ano do cinquentenário. Apesar do certo otimismo inicial quanto à possibilidade de reforma, o novo governo que assumira em janeiro daquele ano buscava conter qualquer tom triunfalista de uma eventual candidatura brasileira e seu impacto sobre os vizinhos, principalmente a Argentina e o México. Na ata da primeira reunião do Conselho de Política Exterior,

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² MRE para Embaixada brasileira em Bonn, telegrama confidencial, 11/02/1995, LFL 1995.01.13/2. O receio brasileiro com a fórmula “quick fix” fora lembrado também por Celso Amorim, então representante do Brasil na ONU, em depoimento ao CPDOC/FGV, em 1997.

em janeiro de 1995, a recomendação interna do MRE era para que os diplomatas trabalhassem para que o Brasil fosse

“mundialmente percebido como candidato natural a um assento permanente, quando e se a ampliação do Conselho vier a se produzir. Não se trata de lutar pela ampliação do Conselho para que o Brasil ali tenha assento permanente, mas estar alerta para assegurar que, num caso de ampliação, o Brasil não deixará de ser incluído.”¹⁰³

A “não campanha” do Brasil a uma cadeira permanente se desdobrava em três frentes: na argumentação de que o país estava disposto a arcar com mais responsabilidades financeiras e de recursos humanos, na promoção da imagem do Brasil como candidato natural (e não necessariamente regional) a uma vaga e na refutação de qualquer fórmula de ampliação que contrariasse os interesses brasileiros.¹⁰⁴ O Brasil estava “pronto para assumir todas as suas responsabilidades nesse empreendimento”, afirmara o chanceler durante discurso na AGNU.¹⁰⁵ Imediatamente após discurso, entretanto, a percepção brasileira era a de que a ampliação do CSNU não era um tema prioritário para as grandes potências e, por isso, o Brasil deveria baixar a visibilidade e contundência do discurso reformista.¹⁰⁶

Em uma circular interna para orientar, depois da AGNU de 1995, o discurso oficial acerca da reforma, as lideranças diplomáticas brasileiras atentavam para o fato de que o Brasil não tinha “obsessão com o assunto”, mas, de todo modo, reafirmavam o posicionamento contrário à criação de novas categorias de membros (semipermanentes, por exemplo), o desejo de não alimentar polêmica ou competição com os países vizinhos e a crença de que, caso fosse preciso definir um país latino-americano, o Brasil seria esse país. Como que se para dissipar quaisquer dúvidas no

¹⁰³ Ata da I Reunião do Conselho de Política Exterior (CPE), em janeiro de 1995, LFL 1995.01.04/1.

¹⁰⁴ MRE para Delegação do Brasil na ONU, telegrama confidencial, 29/09/1995, LFL 1995.01.13/2.

¹⁰⁵ Discurso do chanceler Lampreia na AGNU, em 1995, LFL 1995.01.13/2.

¹⁰⁶ Ata da XIV Reunião do CPE, em outubro de 1995, LFL 1995.01.04/1.

discurso oficial, o documento concluía com a observação de que o Brasil “não estava conduzindo uma campanha.”¹⁰⁷

Além do receio em reacender rivalidades regionais, é plausível supor que a cautela brasileira ao conduzir a questão da candidatura era motivada também pela compreensão que as lideranças do país tinham da dificuldade em obter um apoio explícito das grandes potências. Em conversas reservadas com autoridades norte-americanas, por exemplo, o Brasil demandava maior clareza dos EUA em relação ao assunto, mas as respostas eram evasivas. Para não gerar insatisfações com outros aliados na vizinhança, o governo dos EUA evitava qualquer demonstração pública de apoio, mas, privadamente, reconhecia que não haveria qualquer alternativa regional ao Brasil no CSNU, caso houvesse uma ampliação. Diante desse entendimento tácito, o Brasil via reduzida a necessidade de conduzir uma campanha de forma mais agressiva.¹⁰⁸

Nos anos que se seguiram, a “não campanha” brasileira fora suficiente para angariar apoios de diversos países, mas não para dobrar as resistências dos principais rivais regionais. Internamente, a insistência do Brasil para que o debate da reforma não fosse feito pelo prisma regional começava a ser questionada.¹⁰⁹ Às vésperas da AGNU de 1997, circulou no Itamaraty uma carta do embaixador brasileiro na União Europeia propondo uma possível alteração de postura do Brasil em relação ao tema. Diante das resistências regionais à candidatura brasileira, a ideia era trabalhar com uma fórmula de coparticipação regional. A fórmula pressupunha consultas sistemáticas entre o Brasil e os países da região, denominados de associados, e a coparticipação, coordenada pelo Brasil, nas votações (haveria coparticipação apenas

¹⁰⁷ Chanceler na ONU para MRE, telegrama confidencial, 06/10/1995, LFL 1995.01.13/2.

¹⁰⁸ Chanceler nos EUA para MRE, telegrama secreto, 14/07/1995, LFL 1995.01.10/1.

¹⁰⁹ Chanceler na ONU para MRE, telegrama confidencial, 20/03/1997, LFL 1995.01.13/2.

em matérias que interessassem diretamente à região). Para o embaixador brasileiro, o ponto positivo dessa proposta, além de destravar as negociações em torno da reforma, era que ela poderia diluir o ônus político que recairia sobre o Brasil em votações polêmicas.¹¹⁰ Apesar de a proposta não ter sido oficialmente adotada, a ênfase regionalista ressoou de forma inédita no discurso do chanceler brasileiro na AGNU poucos dias depois, ao afirmar que o Brasil estava “determinado a desempenhar a função de membro permanente em representação da América Latina.”¹¹¹

O enfoque mais regionalista do Brasil não alterou a dinâmica das discussões. Diante da persistente indefinição acerca da reforma da ONU, a atenção da diplomacia brasileira se deslocou novamente para a atuação do CSNU, com a eleição do país a uma vaga não permanente durante o biênio 1998-1999. Além da questão do déficit de representatividade, continuava a preocupar o Brasil os desequilíbrios presentes nos procedimentos do Conselho e o alargamento do escopo das atividades daquela entidade. Apesar de reconhecer a necessidade do uso da força em alguns casos, a representação brasileira na ONU trabalhava para aperfeiçoar os instrumentos diplomáticos para prevenir conflitos (o regime de sanções, por exemplo) e aproximar o CSNU de outras agências da ONU. Para o Brasil, a disparidade dos níveis de desenvolvimento econômico e social em muitas regiões consideradas problemáticas reforçava a crença de que muitas medidas efetivas concernentes à prevenção de conflitos iam muito além da competência do Conselho e que não era possível permitir que a “ação humanitária torne-se pretexto disfarçado para o cumprimento da agenda política individual de qualquer estado específico.” Na crise haitiana, por exemplo, o

¹¹⁰ Correspondência do embaixador Jório Dauster para o chanceler Lampreia, 18/09/1997, LFL 1995.01.13/2.

¹¹¹ Discurso do chanceler Lampreia na AGNU, em 1997.

Brasil conseguiu transferir parte da responsabilidade das negociações do CSNU para o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC).¹¹²

De uma maneira geral, a volta do Brasil ao CSNU a partir do final dos anos 80 reforçava a ideia de que o país, além de aceitar a legitimidade daquela entidade, reconhecia a sua capacidade e efetividade para lidar com os principais problemas de segurança internacional do pós-Guerra Fria.¹¹³ Para os operadores da política exterior do Brasil, a presença em um Conselho ativo também servia para incrementar as credenciais do país como potência regional com ambições globais. Mas na medida que as atribuições do CSNU pareciam se alargar demasiadamente, incluindo temas com ligações menos óbvias à questão da segurança internacional, ressurgia no pensamento diplomático brasileiro o tema da oligarquização e da imposição de valores arbitrários pelas grandes potências (principalmente as potências ocidentais). Essa preocupação era sintetizada pelas palavras de Celso Amorim, quando representante do Brasil na ONU, para quem

“a unipolaridade político-militar, ainda que frequentemente apoiada pelos instrumentos do multilateralismo (notadamente as decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas), não tem sido capaz de resolver – e, muito menos, de evitar – conflitos em vários pontos do mundo. Ao lado de algumas operações bem-sucedidas (e aqui seria necessário distinguir as ações efetivamente multilaterais, como a que permitiu a pacificação e a transição para a democracia em Moçambique, de outras em que o peso e o interesse de uma potência tiveram papel predominante, como no Golfo e no Haiti), problemas não resolvidos (ex-Iugoslávia) e fracassos retumbantes (Somália) ilustram quão complexa é a

¹¹² Amorim e Fonseca Jr. (2002). Celso Amorim era o embaixador do Brasil entre 1995 e 1999 e o texto é a reprodução de um relatório de atividades do Brasil no CSNU no período. Meses antes do fim do mandato do Brasil no CSNU, no final de 1999, assumira a chefia da delegação brasileira o embaixador Gelson Fonseca Jr.

¹¹³ Para uma análise sobre a atuação do Brasil no CSNU, ver Sennes (2001).

tarefa de garantir a paz no mundo, mesmo após a queda do muro de Berlim e o fim das fricções ideológicas.”¹¹⁴

Diante desse risco de desvirtuação de funções, o CSNU se apresentava ao país também como um espaço onde seria possível influenciar as negociações para, no mínimo, constranger o que era visto por vezes por Brasília como um ímpeto demasiadamente intervencionista das grandes potências. Transparecia, portanto, uma qualidade dual do CSNU para diplomacia brasileira – como um espaço legítimo de resolução de conflitos e como um espaço com características hegemônicas – e que se refletia em um discurso pouco esclarecedor, uma vez que o Brasil criticava o caráter oligárquico daquela entidade enquanto, por vezes, parecia manifestar seu desejo de fazer parte daquela mesma oligarquia.

Os registros diplomáticos da época sugerem que a relação do Brasil com o CSNU era modulada por dois objetivos coexistentes e diferentes, porém não necessariamente contraditórios. Por um lado, parecia que o país estava disposto a trabalhar para alterar o funcionamento do Conselho, influenciando a conformação das novas normas de segurança internacional que justificariam casos de intervenção humanitária, por exemplo, e dos procedimentos para dar àquela entidade mais eficiência. Por outro lado, o foco de Brasília parecia estar voltado também para a questão da representatividade e da ampliação do CSNU, independentemente do impacto desta sobre as atividades – e sobre a própria eficiência – do Conselho. Em outras palavras, o Brasil parecia oscilar entre o desejo de alterar significativamente a

¹¹⁴ Amorim (em Baumann, 1996, p. 20).

arrumação da mesa (os procedimentos do CSNU etc.) e o anseio de apenas ganhar um assento na mesa principal.¹¹⁵

Conclusão

Dos documentos examinados aqui é possível concluir que a relação do Brasil com esses principais regimes e instituições internacionais do pós-Guerra Fria foi pautada predominantemente por uma percepção mais positiva e aberta dos operadores da política exterior brasileira. Motivado por uma combinação de fatores materiais, regionais, de política interna e ideacionais, o enredamento institucional do Brasil durante a década de 90, de uma maneira geral, foi mais denso do que em períodos anteriores, em diversas dimensões. Prevalencia, portanto, uma leitura que considerava esses arranjos institucionais como espaços “neutros” de negociação para resolver problemas coletivos globais e regionais e para gerar credibilidade internacional.

Ainda assim, dependendo do regime ou da instituição examinados, é possível perceber no pensamento diplomático brasileiro a presença, em diferentes graus, de elementos que enfatizavam também a dimensão política. Isto é, uma leitura que abordava essas mesmas instituições e regimes como um ambiente politicamente carregado, seja um espaço de exercício de hegemonia da superpotência (no caso do pós-Guerra Fria, os EUA), de discriminação e de propagação de normas transnacionais que poderiam representar ameaça à soberania nacional, seja de possibilidade, para o Brasil, de constrangimento, por meio de regras e de coalizões dos mais fracos, da superpotência em busca de legitimação.

¹¹⁵ Essa ideia foi levantada em debate entre Ikenberry e Hurrell na FGV-Rio, em 2009. Deve-se reconhecer que não são desejos necessariamente excludentes.

Em relação a um tema tradicional da segurança internacional herdado da Guerra Fria, a questão da proliferação nuclear, a alteração de postura do Brasil, por mais que tenha sido longa e gradual, foi evidente. Para a diplomacia brasileira, o principal regime multilateral de não proliferação nuclear, o TNP, deixou de ser percebido como um instrumento discriminatório das grandes potências nucleares com o resto do mundo e passou a ser visto por Brasília, de uma maneira geral, como um regime legítimo para a resolução de problemas coletivos e pelo meio do qual o Brasil poderia abreviar suas lacunas de credibilidade internacional.

Já no que diz respeito a dois dos principais novos temas da agenda global do pós-Guerra Fria, o meio ambiente e os direitos humanos, o crescente enredamento institucional do Brasil refletiu um processo de convergência de valores e de busca de credibilidade internacional. Ainda assim, os registros oficiais sugerem uma preocupação do país com a assimilação pura e simples (imposição) dessas novas normas transnacionais. Nesse sentido, o resgate da temática do desenvolvimento era uma reflexo de uma postura, apesar de mais receptiva do que no passado, que ainda assim trazia alguns elementos mais críticos com a uma concepção potencialmente mais intrusiva de governança global. Em outras palavras, diante do que era percebido como uma possibilidade de emergência de um novo tipo de dominação dos países do Norte sobre os do Sul, o Brasil optou por se adaptar a esses novos regimes manifestando algum grau de ressalva.

Por fim, em relação ao principal diretório de deliberação das questões de segurança internacional, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, o comportamento do Brasil no período estudado foi influenciado por um pensamento diplomático permeado pela noção de qualidade dual daquela entidade. Por um lado, o

CSNU, além de considerado um instrumento legítimo de resolução de conflitos, era percebido como um espaço onde o Brasil poderia elevar suas credenciais de potência regional com ambições globais. Por outro lado, o déficit de representatividade e de transparência dos procedimentos daquele organismo fazia emergir uma leitura mais crítica, de um espaço oligárquico e de imposição de valores hegemônicos das grandes potências sobre os países mais pobres. As oscilações no discurso em torno do pleito a um assento permanente no CSNU, ou a “não campanha” brasileira, nesse sentido, eram um reflexo das diferentes motivações por trás desse objetivo, entre os extremos de desejar desmontar o espaço oligarquizado ou de fazer parte dele.

CONCLUSÃO

Esta tese buscou examinar como as diferentes percepções que os principais operadores da política exterior do Brasil tinham sobre as mudanças no sistema internacional influenciaram o comportamento externo do país no pós-Guerra Fria. Além de sintetizar as conclusões dos capítulos anteriores, o objetivo desta conclusão é o de avaliar a relevância – e limitações – do estudo das percepções para se compreender as opções de política externa do Brasil, de examinar a utilidade e as potencialidades do conceito de ambivalência internacional das potências emergentes e, finalmente, de sugerir como os argumentos aqui apresentados podem ser úteis para se compreender a política externa brasileira da atualidade.

A importância das percepções

Como foi visto, as percepções dos governantes sobre a ordem internacional são parte do processo decisório de política externa, ou seja, são interpretações que influenciam aqueles que se encontram no poder a tomar decisões e a justificá-las.¹ Mas essas percepções não se manifestam no vácuo. Elas são resultados de um processo de interação com um conjunto de fatores internacionais, domésticos e de política externa que informam e influenciam a todo o momento as decisões dos principais operadores da política externa de um país.² O foco nas percepções, portanto, não desvalida o mérito dos estudos que privilegiam outras variáveis.

¹ Sobre a importância das percepções como parte do processo decisório, ver Jervis (1976).

² Ver a abordagem do realismo neoclássico de Rose (1998).

Por trás dos registros oficiais feitos por diplomatas ou outras autoridades, portanto, existiu uma história a ser contada sobre a inserção internacional do Brasil no pós-Guerra Fria. Esses documentos, afinal, não apenas refletiram as percepções do momento, mas também delinearam a topografia retórica dos debates públicos sobre as opções ao alcance do país naquele determinado período. De certa forma, se as percepções precederam e influenciaram o processo decisório, a retórica foi o que veio depois para justificar os caminhos escolhidos. Assim, o foco nesses registros, apesar de não ter revelado um retrato acabado da história, facilitou o exame das principais ideias que estruturaram e limitaram o universo de escolhas internacionais possíveis para o Brasil.³

Três observações, no entanto, se fazem necessárias. A primeira se refere ao recorte temporal escolhido. A opção por estudar o período de 1989 a 2001 foi fundamentada pela ênfase dispendida aqui à dimensão das percepções sobre as dinâmicas do sistema internacional, principalmente no que se referiu à emergência de uma única superpotência e a consolidação de uma nova ordem mundial liderada por essa mesma superpotência. Entre a queda do muro de Berlim e os atentados terroristas no território norte-americano, foi possível perceber como principal componente dessa nova ordem o fortalecimento de arranjos internacionais multilaterais. Apesar de ter sido possível identificar aspectos unilateralistas ou hegemônicos no comportamento dos EUA ainda durante aquele período, a coexistência dessas diferentes tendências era marcada por um certo equilíbrio. Aos eventos de 2001, no entanto, o governo Bush reagiu com retórica e ações que imprimiram um viés marcadamente unilateralista na política externa norte-americana – a chamada “guerra ao terror” –, o que pareceu distanciar os EUA do multilateralismo. Em suma, se os ataques

³ Sobre a influência das ideias na política externa, ver Goldstein e Keohane (1993).

terroristas não foram suficientes para alterar a natureza da ordem global, ao menos contribuíram para tornar o equilíbrio entre aquelas diferentes tendências muito mais instável.

Foi esse, portanto, o contexto internacional com que a diplomacia brasileira se deparou durante o período. Uma ordem global que, apesar de conter elementos hegemônicos ou oligárquicos, apresentava uma dimensão multilateralista realçada. Para os operadores da política exterior do Brasil, essa combinação de aspectos hegemônicos ou oligárquicos com o aparente fortalecimento de estruturas multilaterais dificultava interpretações mais nítidas sobre a evolução da ordem mundial e seu significado para o Brasil e suas relações com os EUA, com a região e com os principais regimes e instituições internacionais. Enquanto o receio com as tendências hegemônicas motivava leituras mais cautelosas ou pessimistas (por exemplo, da região como escudo de proteção e dos regimes e instituições como espaços oligárquicos e de imposição de valores etc.), a aposta ou a confiança na emergência de uma ordem mais multilateral inspirava leituras mais favoráveis (da região como instrumento de modernização e dos regimes e instituições como espaços neutros para a solução de problemas coletivos etc.). Essas leituras, não raro, se misturavam, fato que pareceu empurrar a política externa brasileira para uma “zona cinzenta” entre esses dois extremos, como mostram os capítulos 2, 3 e 4 desta tese.

A segunda observação se refere aos personagens contemplados. Esta tese trabalhou com os conceitos de lideranças diplomáticas, governantes e operadores da política exterior do Brasil como equivalentes. Na prática, todos esses termos se referiam àqueles a quem constitucionalmente recaem as atribuições de formular e conduzir a política externa do país: o presidente da República, o ministro das

Relações Exteriores e, mais indiretamente, os escalões mais elevados do Ministério das Relações Exteriores. A opção por excluir o papel desempenhado por outros ministérios da análise se deveu principalmente aos próprios temas selecionados. Talvez com a exceção da relação do Brasil com os EUA, na qual os ministérios financeiros também desempenharam função relevante, nas outras duas dimensões – a regional e a dos regimes e instituições internacionais estudados – o papel do Itamaraty foi central.⁴

Uma terceira observação se refere aos documentos disponíveis. Esta pesquisa se beneficiou do acesso a um rico acervo, boa parte inédita ou ainda não examinada por estudos acadêmicos, de documentos oficiais do período, principalmente oriundos do arquivo do ex-ministro Luiz Felipe Lampreia e da iniciativa recente do diário *Folha de S. Paulo*.⁵ Mas como toda empreitada historiográfica – e principalmente uma voltada a examinar um período tão recente –, este esforço está sujeito a algumas limitações. É inegável, por exemplo, que na medida em que outros acervos – oficiais e pessoais – sejam abertos à pesquisa, melhores serão as condições de se prosseguir com uma análise mais depurada de *process tracing* que resulte em um retrato mais completo do momento.⁶ Ainda assim, o fato de ter sido possível constatar, em muitos casos, uma aproximação do conteúdo dos documentos com o discurso público de algumas autoridades permite que seja razoável supor ser relativamente reduzida a

⁴ Em parte essa foi a razão de excluir a questão econômica (GATT/OMC) da análise sobre regimes e instituições internacionais. Ainda assim, coincidentemente, alguns dos principais personagens diplomáticos do período acabaram exercendo funções importantes também no campo econômico, como os embaixadores Marcílio Marques Moreira (ministro da Fazenda) e Rubens Ricupero (ministro da Fazenda) e o chanceler Fernando Henrique Cardoso (ministro da Economia e presidente da República).

⁵ Disponíveis no CPDOC/FGV e em <http://transparencia.folha.com.br>, respectivamente.

⁶ Sobre o método investigativo de *process tracing*, ver George e Bennett (2005). Além da ampliação da própria iniciativa da *Folha de S. Paulo*, acervos de outros personagens importantes da diplomacia brasileira do período deverão estar disponíveis em breve, como os do ex-ministro Celso Amorim e dos embaixadores Rubens Barbosa e Roberto Abdenur, entre outros (CPDOC/FGV).

possibilidade de documentos ainda não disponíveis revelarem uma “história paralela” do período.

Apesar dessas limitações, acredita-se que a tarefa aqui desempenhada de examinar esses documentos tenha cumprido uma finalidade relevante, que foi a de contextualizar alguns dos argumentos propostos pela literatura secundária sobre a política exterior brasileira dos anos 90. Se por um lado não foi possível inferir dos documentos disponíveis a existência de um paradigma ou de uma mesma lógica orientadora por trás das opções internacionais do Brasil, por outro lado esses mesmos registros corroboram a ideia de que, por trás dos conhecidos dilemas enfrentados pelas lideranças diplomáticas do país durante o período, como a relação com os Estados Unidos marcada por desencontros e afinidades, a política regional ambiciosa na retórica, mas tímida no grau de institucionalização, e a presença “multifacetada” em muitos regimes e instituições internacionais, estavam presentes diferentes maneiras de essas lideranças compreender a ordem internacional.⁷

Ambivalência como conceito

As percepções acerca das mudanças no sistema internacional exerceram um peso significativo sobre as decisões de política externa dos países no pós-Guerra Fria. Mas essa linha de transmissão nem sempre foi linear ou mesmo óbvia. Foi possível observar neste estudo que, muitas vezes, as leituras que as potências emergentes aqui contempladas fizeram da ordem internacional pós-Guerra Fria foram filtradas por uma combinação de fatores materiais, regionais, ideacionais e de política interna. A

⁷ Ver, entre outros, Lima (1990 e 1994), Hirst (1996 e 2009), Arbilla (1997), Mello (2000), Sennes (2001), Burges (2008), Vigevani e Cepaluni (2009).

validade do conceito de ambivalência, portanto, depende da compreensão da diversidade de cada caso. Todavia, mesmo que o desenvolvimento de uma teoria abrangente sobre o comportamento internacional de potências emergentes escape ao propósito desta tese, deve-se reconhecer que a inclusão de outros países na análise poderá resultar em proposições mais sofisticadas sobre o comportamento desse grupo de países e sobre a importância de cada um dos mencionados fatores.

No que diz respeito às relações com os Estados Unidos, o caso brasileiro apresentou algumas semelhanças com os casos da Índia e da África do Sul. Para os três países, o período foi marcado por dificuldades econômicas, o que acabou por elevar a importância dos EUA nas respectivas agendas diplomáticas, criando um incentivo para uma aproximação e para que antigas desconfianças fossem superadas. No caso sul-africano, esse processo foi motivado também por mudanças significativas de política interna, como a transição para um regime pós-apartheid cujo principal objetivo era o de resgatar a credibilidade internacional do país e consolidar a imagem da África do Sul como símbolo de uma “renascença africana”. No caso indiano, os fatores de política interna se desdobraram em duas dinâmicas paralelas que modularam o engajamento com os EUA, um processo de aproximação e outro, de distanciamento, representados, respectivamente, pelo fortalecimento de um partido político com uma agenda mais liberalizante na economia e uma agenda nacionalista no plano da segurança.

Como a África do Sul, o Brasil também buscou extrair da relação com os EUA benefícios materiais e reconhecimento que ajudasse o país a abreviar as lacunas de credibilidade internacional. O fato de ambos os países estarem situados em regiões de relativa baixa prioridade estratégica para a política externa norte-americana também

contribuiu para que alguns contenciosos da agenda bilateral, como a questão de tecnologias sensíveis, fossem superadas. Mas enquanto a necessidade econômica e as mudanças de política doméstica fizeram com que Pretória enxergasse a presença dos EUA na região de forma favorável, em Brasília, apesar do ambiente mais positivo do que o que prevalecera na década anterior, era possível identificar elementos de desconfiança com as iniciativas regionais norte-americanas, tanto no plano econômico (Iniciativa para as Américas, Alca) como na dimensão de segurança (presença militar na Colômbia). No caso brasileiro, portanto, parecia haver um elemento inercial mais significativo do que no caso sul-africano, talvez consequência de uma certa continuidade dos fatores de política doméstica, principalmente no que dizia respeito aos personagens que formularam e conduziram a política externa brasileira.⁸

Ainda assim, a desconfiança brasileira para com Washington foi menor do que a indiana. Para a Índia, apesar do interesse na relação econômica mais estreita com os EUA, as questões regional e nuclear constroem a possibilidade de uma parceria estratégica com os EUA. Enquanto que para Brasília a presença regional norte-americana era vista como uma ameaça relativamente difusa, de redefinição da agenda regional econômica e de segurança, para Nova Délhi a ameaça era palpável. Em meio à rivalidade com o Paquistão e, em menor grau, com a China, a presença dos EUA no subcontinente asiático era percebida como um elemento concreto de desestabilização do equilíbrio da balança de poder regional. O caso indiano evidenciou que, apesar do “imperativo da modernização”, o tema da segurança continuava a ter o potencial para alterar as prioridades internacionais do país e limitar o engajamento com os EUA.

⁸ O argumento aqui não é apenas o do insulamento burocrático do Itamaraty (Cheibub, 1984) e sua relevância para explicar a continuidade da política externa brasileira no período (Arbilla, 1997), mas também o fato de ter havido, de uma maneira geral, pouca mudança dos próprios personagens responsáveis pela formulação e condução da política exterior do país, tanto na década aqui contemplada (a década de 90), como em relação à década anterior (a década de 80).

O ativismo regional foi uma marca na política externa do pós-Guerra Fria das três potências emergentes contempladas neste estudo. Mas as diferentes maneiras como cada país enxergou seu próprio entorno regional transformou a natureza desse ativismo. A leitura da região como uma fonte de ameaça e instabilidade, por exemplo, mais frequente nos três países durante a Guerra Fria, permaneceu presente, em diferentes graus, nos anos 90. Enquanto que, para a Índia, essa visão foi motivada pela existência de um rival regional (Paquistão), para a África do Sul, embora menos intensa, ela foi consequência do receio com os problemas políticos, sociais e econômicos enfrentados por países vizinhos e o medo de uma possível “contaminação”. No caso brasileiro, este estudo mostrou que essa visão foi largamente diluída no período, principalmente a partir da distensão das relações com a Argentina iniciada na década anterior (o contrário do caso indiano). Já a preocupação com os possíveis efeitos adversos da instabilidade política em alguns dos países vizinhos permeou o pensamento diplomático do país, mas de forma muito mais limitada do que no caso sul-africano, talvez pela diferença de dimensão dos problemas em cada região.

A leitura da região como um instrumento de modernização ou de inserção competitiva na economia global esteve mais presente na África do Sul do que na Índia. De uma maneira geral, o fim da Guerra Fria e as mudanças de política interna em Pretória eliminaram as desconfianças que haviam na região e abriram caminho para um novo projeto regional sul-africano, conhecido como a “renascença africana”. Por essa ótica, o regionalismo era interpretado como uma etapa de um processo mais profundo de liberalização econômica e de ampliação do espaço econômico regional, o que serviria para atrair mais investimentos externos e estimular as exportações sul-africanas. Já para a Índia, essa leitura também existiu, mas muito mais atenuada, pois

era motivada mais por fatores estratégicos do que econômicos. Diante das preocupações com segurança e da assimetria entre a Índia e os países vizinhos, as iniciativas econômicas da Índia voltadas para a região permaneceram como um objetivo secundário da política regional de Nova Délhi.

Essa análise mostrou que, no caso brasileiro, o surgimento da ideia da região como um instrumento de modernização obedeceu, de uma maneira geral, a uma lógica semelhante à presente nos casos indiano e sul-africano. O esgotamento de um modelo econômico autárquico pressionou os três países a trilharem o caminho da liberalização comercial. Mas, diferentemente de Nova Délhi, questões estratégicas (rivalidade, programa nuclear) não foram um empecilho para que essa leitura fosse assimilada por Brasília. Pelo contrário. A ideia de modernização, para o Brasil, ia além do plano econômico e visava também abreviar as lacunas de credibilidade do país no campo estratégico e político. Assim, o caso brasileiro se aproximou mais do sul-africano, em que ambos os países buscavam incluir o processo de regionalização no projeto de reconstrução de uma identidade internacional de país responsável. Ademais, assim como Pretória, a retórica integracionista ambiciosa conviveu com ações muito mais contidas no que dizia respeito à institucionalização do processo de regionalização.

A leitura da região como escudo de proteção, por sua vez, se manifestou na África do Sul e na Índia, mas com gradações diferentes e por razões distintas. Para Pretória, essa visão era bastante atenuada no pós-Guerra Fria, principalmente porque a percepção de intervenção das grandes potências no entorno regional era reduzida ou, no caso dos EUA, até bem-vinda, dependendo da situação. Para Nova Délhi, por outro lado, prevaleceu a preocupação com a transformação do entorno regional em um

palco de conflitos e tensões entre as grandes potências e os rivais regionais da Índia. O projeto regional indiano visava, dessa forma, consolidar uma esfera de influência para Nova Délhi, principalmente sobre os países menores. O foco aqui, novamente, era muito mais estratégico do que econômico.

O que foi possível extrair dos registros dos diplomatas brasileiros é que a concepção da região como um escudo de proteção parece ter se situado entre os casos indiano e sul-africano. Como Nova Délhi, havia em Brasília algum receio quanto à presença norte-americana na região. Todavia, no caso brasileiro, a preocupação era muito mais de ordem econômica do que estratégica. Apesar da presença militar na Colômbia ter inspirado cuidados, para Brasília eram as iniciativas comerciais dos EUA – e seus desdobramentos em questões relacionadas (meio ambiente, questões trabalhistas) – que influenciaram uma espécie de regionalismo “reativo”. Havia, portanto, uma aproximação dessa leitura brasileira com as preocupações da África do Sul com as externalidades negativas advindas do próprio sistema capitalista internacional, refletidas principalmente num certo grau de protecionismo voltado para fora dessas iniciativas regionais. Mas, como o caso indiano, o discurso regional brasileiro também manifestava, embora em escala mais reduzida, algumas conotações anti-hegemônicas.

Por fim, a leitura da região como plataforma de projeção de poder global se manifestou de maneira limitada para os dois países. No caso sul-africano, havia um projeto regional que visava enfatizar o papel da África do Sul não só como o principal representante da renascença africana, entendida aqui como o processo de transição democrática e de liberalização econômica no continente iniciada no pós-Guerra Fria, bem como o de principal fiador desse processo. Apesar de cuidadosamente elaborado

por Pretória para evitar desconfianças dos vizinhos com um possível sub-imperialismo sul-africano, o projeto era limitado principalmente pela escassez de recursos para arcar com os custos da liderança regional. No caso indiano, apesar do interesse em elevar a influência sobre o entorno, havia uma percepção de que a região tinha pouco a agregar aos interesses mais globais da Índia. De todo modo, Nova Délhi buscou, por meio da ênfase no compartilhamento de valores democráticos, contrastar sua posição como um possível interlocutor mais confiável das grandes potências na região, diferentemente dos outros dois rivais regionais, Paquistão e China.

Para o Brasil, a ideia da região como plataforma de projeção de poder global se assemelhou ao caso sul-africano por duas razões. Primeiro porque havia em Brasília, assim como em Pretória, o objetivo de posicionar o país como uma espécie de representante da região nos foros globais – embora no caso sul-africano esse discurso tenha sido mais discreto do que no caso brasileiro. Em segundo lugar, ambos os projetos foram limitados, de um lado, pela incertezas acerca da capacidade dos dois países de arcar com os custos materiais da liderança e, de outro, pelo receio de que o exercício dessa liderança pudesse ser interpretado na vizinhança como uma hegemonia pura e simples. Assim como a Índia, o Brasil também buscou projetar a imagem de principal interlocutor (dos EUA) na região por meio da ênfase em alguns valores compartilhados – economia de mercado, democracia, respeito aos direitos humanos –, mas, diferentemente de Nova Délhi, não havia na região um contraste a ser feito com rivais em potencial, ainda que as desconfianças geradas tenham levado a atitudes reticentes dos vizinhos importantes (Argentina) em relação aos propósitos brasileiros.

No que diz respeito à relação com os principais regimes e instituições internacionais, a análise dos casos indiano e sul-africano ofereceu parâmetros valiosos para o exame do caso brasileiro. Enquanto que o fim da Guerra Fria significou o fim do não alinhamento e o início do realinhamento seletivo da Índia, para a África do Sul a distensão entre as duas superpotências coincidiu com o processo da transição pós-apartheid e o fim do isolamento internacional compulsório. A década de 90 se caracterizou, portanto, pela aproximação dos dois países com a ordem internacional: abertura econômica, menor resistência e maior assimilação das ideias ocidentais, como democracia e respeito aos direitos humanos, entre outros.

De uma maneira geral, a política externa brasileira se movimentou na mesma direção naquele período. Como Índia e África do Sul, o imperativo econômico ditava os incentivos materiais por trás dessa abertura ou aproximação do *mainstream* internacional. Mas enquanto que os “resíduos” de resistência existentes na política externa indiana (questão nuclear e, até certo ponto, direitos humanos) eram resultado principalmente de preocupações estratégicas concretas com o entorno regional (Paquistão e Cachemira, respectivamente), para a África do Sul esses elementos de resistência, mesmo sendo menos intensos, se deviam em larga medida à força inercial das orientações ideológicas do ANC, um partido de origem socialista. Nesse sentido, o caso brasileiro se assemelhou mais ao sul-africano: a “sombra do passado”, isto é, a bagagem conceitual daqueles que formularam e conduziram a política exterior do Brasil antes da queda do muro continuou a exercer um certo peso sobre as decisões feitas na década de 90.

Diante da multiplicidade de fatores possíveis por trás do comportamento internacional ambivalente, era natural esperar que a própria ambivalência se

manifestasse com diferentes intensidades em cada dimensão da política exterior desses países. De forma análoga, a percepção dos elementos hegemônicos da ordem pós-Guerra Fria também apresentou variações. No caso indiano, por exemplo, enquanto o contexto regional servia de incentivo para o discurso e posturas anti-hegemônicas ou de resistência, o imperativo econômico tinha o efeito contrário, de aproximação. Para a África do Sul, essa diferenciação também existiu, mas dada a reduzida preocupação estratégica com a vizinhança, os incentivos materiais e ideacionais exerceram mais influência para o país reconquistar sua credibilidade internacional.

A situação do Brasil, de certa forma, apresentou semelhanças com os dois casos. Não havia em Brasília a preocupação com o entorno imediato que havia em Nova Délhi, fato que servia para reduzir as desconfianças entre os vizinhos ou mesmo com a presença norte-americana na região. Mas, diferentemente de Pretória, Brasília ainda assim enxergava as iniciativas regionais dos EUA com um misto de naturalidade e algum grau de desconforto. Em relação aos regimes internacionais, o Brasil passou de uma postura mais próxima à indiana, de maior resistência, a uma mais próxima à sul-africana, de maior aceitação, principalmente na questão nuclear. Já no que diz respeito ao Conselho de Segurança da ONU e aos “novos temas” da agenda global, assim como no caso indiano, estiveram presentes no discurso brasileiro elementos de insatisfação com uma concepção potencialmente mais intrusiva de governança global. Mas a preocupação “seletiva” do Brasil com enredamento institucional crescente se deveu muito mais à crença em possíveis desequilíbrios na relação entre os países ricos e os países em desenvolvimento do que às preocupações mais concretas com o equilíbrio estratégico na região, como no caso da Índia.

Uma outra finalidade deste trabalho, portanto, foi a de explorar o conceito de ambivalência, comumente utilizado para caracterizar o comportamento internacional de potências emergentes. Embora o termo continue a carecer de uma definição operacional precisa, esta tese buscou, por meio da desagregação de três dimensões da política externa desses países, analisar isoladamente o que pode ser entendido como um comportamento ambivalente em cada uma dessas dimensões: entre o alinhamento e o distanciamento em relação aos EUA; entre as diferentes “utilidades” da região para a potência emergente; e entre os regimes e instituições internacionais como espaços neutros de resolução de problemas coletivos ou como espaços políticos discriminatórios ou hegemônicos.

O que esta tese pôde concluir, de uma maneira geral, é que a ambivalência internacional é entendida como uma adaptação com ressalvas à ordem global, manifestada em diferentes intensidades em cada dimensão de política exterior desses países. A ambivalência nem sempre está presente em todas as dimensões e um comportamento ambivalente não é exclusivo às potências emergentes, mas esse grupo de países, por uma combinação de fatores materiais, regionais, ideacionais e de política externa, parece mais propício a enfrentar os dilemas dessa ordem.

O Brasil no limiar da ordem global?

Este trabalho analisou um período importante das relações internacionais, da queda do muro de Berlim aos atentados terroristas nos EUA, e seus efeitos sobre a política exterior brasileira. Apesar das mudanças ocorridas no sistema internacional e no Brasil desde então, os argumentos oferecidos por esta pesquisa parecem

apropriados para estudar a evolução da política externa brasileira recente, por três razões.

Em primeiro lugar, há alguns indícios de que o comportamento internacional do Brasil na última década e, principalmente depois da posse do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), parece ter sido influenciado pelo resgate de elementos de uma política exterior mais assertiva, ao menos na retórica. Sem entrar no mérito dessa afirmação, estudos recentes tendem a contrastar a diplomacia brasileira da primeira década do milênio com a da década anterior, classificando aquela como mais *mainstream* ou liberal e esta como mais nacionalista, engajada ou mesmo revisionista.⁹ Apesar de esta tese argumentar contra periodizações estanques, acredita-se que o exame da evolução das leituras brasileiras sobre o sistema internacional poderá iluminar as eventuais diferenças – ou semelhanças – entre os dois períodos nas três dimensões analisadas. A ambivalência, afinal, é um conceito relativo e que pode ter variado de uma época a outra em cada uma das dimensões estudadas.

Em segundo lugar, apesar das transformações aparentemente observadas no comportamento internacional do país entre a década de 90 e a década de 2000, as mudanças no elenco dos principais personagens responsáveis pela formulação e condução da política externa brasileira parecem ter sido mais limitadas. O fato novo mais significativo foi a posse de Lula como presidente (2003) e a emergência de um grupo político de esquerda, o Partido dos Trabalhadores, com uma agenda própria de política externa. Mas, como na transição dos anos 80 para os anos 90, pelo menos no próprio Itamaraty e nos principais postos diplomáticos no exterior, as mudanças foram caracterizadas inicialmente mais por uma dança de cadeiras do que uma

⁹ Ver Vigevani e Cepaluni (2007 e 2009), entre outros.

renovação nos quadros diplomáticos, principalmente durante a primeira metade da década.¹⁰ Seria interessante, portanto, examinar como evoluiu a percepção dos protagonistas remanescentes.

Mas cabe fazer duas outras observações sobre os personagens que conduzem a política externa brasileira. Desde a redemocratização, a ideia de insulamento burocrático do Itamaraty tem sido confrontada pelo surgimento de novos atores domésticos interessados em participar do processo decisório de política externa. Diante dessa realidade, é razoável esperar que ocorra um redimensionamento da influência do diplomata no resultado final da política externa. Uma análise mais completa sobre a política externa, portanto, tem de levar esse fato em consideração. O outro ponto se refere a uma mudança geracional ocorrida dentro do MRE. De uma maneira geral, a política exterior do Brasil das últimas duas ou três décadas foi formulada e conduzida por um grupo de diplomatas fortemente influenciados pelo período militar.¹¹ A partir do segundo mandato do presidente Lula e principalmente desde o início do governo da presidente Dilma Rousseff (2011), postos-chave da carreira têm sido ocupados por uma nova geração de diplomatas, desvinculada das ideias do passado. Ainda é cedo para conjecturar qual será o impacto dessa mudança sobre a política externa brasileira e seus aspectos ambivalentes.

Por fim, a ideia de uma expansão inexorável da ordem liberal liderada pelos EUA, razoavelmente assimilada durante a década de 90 – apesar de algumas nuances –, começou a apresentar sinais de desgaste na década seguinte. Um dos fatores para

¹⁰ Apenas para ficar no principal exemplo, o chanceler Celso Amorim (2003-2010), além de ter sido chanceler e secretário-geral durante o governo Itamar Franco (1993-1994), foi representante do Brasil na ONU e na OMC durante boa parte da década de 1990. As principais “renovações” foram representadas pelo assessor especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, pelo secretário-geral do MRE, Samuel Pinheiro Guimarães, que havia sido defenestrado no final do governo anterior, e por uma renovação do quadro dos embaixadores nos principais postos principalmente no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010).

¹¹ Alguns informalmente conhecidos como os “barbudinhos” do Itamaraty ou os “Silveira’s boys”.

isso, além da provável redução de legitimidade decorrente de uma política externa norte-americana marcadamente mais unilateralista após os atentados terroristas, foi a ascensão econômica de um grupo de potências regionais que não necessariamente compartilhavam todos os preceitos da ordem liberal ou ocidental, diferentemente da Alemanha e do Japão do pós-1945. Ademais, essas potências têm recorrido frequentemente a coalizões que, apesar dos interesses diferentes envolvidos e da inexistência de propostas de criação de uma ordem “alternativa”, parecem se unir quanto à ideia de que uma ordem internacional mais justa e representativa deve ser uma ordem menos ocidentalizada ou menos norte-americana. Em 2001, aliás, os principais representantes desse grupo mereceram o acrônimo BRICS, que poucos anos depois ganhou, por iniciativa desses próprios países, uma dimensão política mais saliente.¹²

Apesar de ser questionável a exclusão do Brasil do Ocidente, principalmente no que diz respeito à dimensão cultural, não raro a ideia de um país insatelitizável ou de um país integrante de um “Grande Ocidente”, presente durante a última década da política externa do regime militar e que remetia à ideia de um certo distanciamento do Brasil da ordem vigente, ecoava no pensamento dos governantes mais recentes. Desta forma, o que foi possível extrair do exame dos documentos da década de 90 é que havia, nas principais leituras brasileiras sobre o sistema internacional, um certo desconforto em reconhecer o posicionamento do Brasil como pertencente ao núcleo da ordem global, que, aliás, era frequentemente qualificada pelas lideranças diplomáticas do país como assimétrica. Das tentativas retóricas de situar o Brasil no

¹² O termo BRICs foi criado em 2001 pelo banco de investimento Goldman Sachs para denominar mercados emergentes interessantes (Brasil, Rússia, Índia e China). Em 2009, fizeram a primeira reunião de cúpula e em 2011 foi incluída no grupo a África do Sul. Outro grupo da coalizão de países emergentes é o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), criado em 2003.

“extremo ocidente”¹³ ou de defini-lo como um país ocidental “lato sensu”¹⁴, portanto, pode-se inferir que já havia, nos anos 90, alguma assimilação no pensamento diplomático brasileiro tanto da ideia de existência de um limiar da ordem global do pós-Guerra Fria como da noção de que a inserção internacional do Brasil seria, de alguma forma, modulada pelas próprias circunstâncias das diferentes dimensões desse limiar.

¹³ Cardoso (2006, p. 612).

¹⁴ Entrevista do chanceler Lampreia ao CPDOC (2010, p. 148).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Fontes primárias

Arquivo Luiz Felipe Lampreia (LFL), CPDOC/FGV-Rio

Projeto Transparência, *Folha de S. Paulo* (<http://transparencia.folha.com.br>)

b) Depoimentos de autoridades

AMORIM, Celso. *Celso Amorim (depoimento, 1997)*. Rio de Janeiro, CPDOC, 2003.

LAFER, Celso. *Entrevista*. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 12, 1993.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Luiz Felipe Lampreia (depoimento, 2008)*. Rio de Janeiro, CPDOC, 2010.

c) Coletâneas de documentos e registros oficiais

A Palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1945-1995, Brasília, Funag, 1995.

Resenha de Política Exterior do Brasil, Ministério das Relações Exteriores, vários volumes (1974-2001).

Reflexões sobre a Política Externa Brasileira, Ministério das Relações Exteriores, 1993.

d) Jornais

Correio Braziliense

Folha de S. Paulo

Gazeta Mercantil

Jornal do Brasil

O Estado de S. Paulo

Zero Hora

e) Análises de conjuntura política

Análises mensais e Follow-Up semanais, Instituto Brasileiro de Estudos Políticos (1989-2001).

a) Livros e artigos acadêmicos

ABDENUR, Roberto. “Mercosul, Alca, União Europeia: reflexões para uma estratégia brasileira”. Política Externa, Vol. 6, n. 2, 1997.

ACHARYA, Amitav. “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”. International Organization, Vol. 58, 2004.

ALBUQUERQUE, José A. G. (org.). Diplomacia para o Desenvolvimento, Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, volume 2, São Paulo, Cultura/USP, 1996.

ALBUQUERQUE, José A. G. Relações Internacionais Contemporâneas: A Ordem Mundial depois da Guerra Fria, Petrópolis, Ed. Vozes, 2005.

ALLISON, Graham. “The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis”. New York, Longman, 1971

ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio C (Orgs.). Relações Internacionais do Brasil: temas e agenda, São Paulo, Saraiva, volume 2, 2006.

AMORIM, Celso. “O Brasil e a Ordem Internacional Pós-Golfo”. Contexto Internacional, Vol. 13, n. 1, 1991.

AMORIM, Celso e FONSECA JR, Gelson. O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999, Brasília, Funag, 2002.

ARAÚJO CASTRO, Luiz A. “Brasil-Argentina: medidas bilaterais de fortalecimento de confiança na área de controle de armamentos”. Política Externa, Vol. 2, n. 2, 1993.

ARBILLA, José Maria. “A Diplomacia das Ideias: A Política de Renovação Conceitual da Política Externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)”. Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-RJ, 1997.

AYOOB, Mohammed. “Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism”. International Studies Review, Vol. 4, No. 3, 2002.

AZAMBUJA, Marcos. “Iniciativa para as Américas e Integração Latino-Americana”. Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 33 , n. 131-132, 1990.

AZAMBUJA, Marcos. “O Brasil e a Conferência do Rio”. Política Externa, Vol. 1, n. 1, 1992.

BAHADIAN, Adhemar e VARGAS, Everton. “O Brasil e a Cúpula das Américas”. Política Externa, Vol. 7, n. 2, 1998.

BARBOSA, Rubens. “A Integração Regional e o Mercosul”. Política Externa, Vol. 1, n. 2, 1992.

BATISTA, Paulo Nogueira. “Presidindo o Conselho de Segurança da ONU”. Política Externa, Vol. 1, n. 2, 1992-93.

BAUMANN, Renato (Org.). O Brasil e a Economia Global, Rio de Janeiro, Campus, 1996.

BAVA, Ummu S. “Ideas Driven Foreign Policy for India”. Paper apresentado na 1ª Conferência da Regional Powers Network do German Institute of Global and Area Studies, Hamburgo, 2008.

BERNAL-MEZA, Raúl. “A Política Exterior do Brasil: 1990-2002”. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 45, n. 1, 2002.

BLACK, David. “The long and winding road: international norms and domestic political change in South Africa”. In: Risse, T., Ropp, S., e Sikkink, K. (eds.). The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

BOMFIM, João B. B. Palavra de presidente: Discursos de posse de Deodoro a Lula, Brasília, LGE Editora, 2004.

BOND, Patrick. Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa, Londres: Pluto Press, 2000.

BRAVEBOY-WAGNER, J. A. Institutions of the Global South, New York, Routledge, 2009.

BREMMER, Ian. The End of the Free Market, New York, Portfolio, 2010.

BRZEZINSKI, Zbigniew. Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower, New York, Basic Books, 2007.

BULL, Hedley. The Anarchical Society, New York, Columbia University Press, 1977.

BURGES, Sean. “Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”. International Relations, vol. 22, n. 1, 2008.

BUZAN, Barry. “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”. International Affairs, Vol. 67, No. 3, 1991.

BUZAN, Barry. “From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School”, International Organization, Vol. 47, No. 3, 1993.

BUZAN, Barry. The United States and the Great Powers, Cambridge, Polity, 2004.

BUZAN, Barry e WAEVER, Ole. Regions and Powers: The Structure of International Security, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

CALLEO, David P. Beyond American Hegemony: The Future of the Western Alliance, New York, Basic Books, 1987

CARDOSO, Fernando H. “Política Externa: Fatos e Perspectivas”. Política Externa, Vol. 2, N. 1, 1993.

CARDOSO, Fernando H. A Arte da Política, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO, Fernando H. e FALETTO, E. Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica, Rio de Janeiro, LTC, 1970.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. “As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância”. Tese de mestrado, Campinas, Unicamp, 2011.

CASTRO NEVES, João Augusto de. “A Participação do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira: O caso do Mercosul”. Tese de Mestrado, IUPERJ, 2002.

CASTRO NEVES, João Augusto de e SPEKTOR, Matias. “Obama and Brazil”, In: Lowenthal, A. Piccone, T. e Whitehead L. (Eds.), Shifting the Balance: Obama and the Americas, Washington, Brookings Institution, 2011.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil, São Paulo, Ática, 1992.

CERVO, Amado. “Os Grandes Eixos Conceituais da Política Exterior do Brasil”. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 41, edição especial, 1998.

CERVO, Amado. “Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: Enfoque Paradigmático”. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 46, n. 2, 2003.

CHASE, Robert; HILL, Emily e KENNEDY, Paul. The Pivotal States: A New Framework for U.S. Policy in the Developing World, New York, W.W. Norton, 1999.

CHEIBUB, Zairo. “Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: Aspectos do Processo de Institucionalização do Itamaraty”. Dissertação de Mestrado, IUPERJ, 1984.

CHUNG, Jae Ho. “South Korea between Eagle and Dragon: Perceptual Ambivalence and Strategic Dilemma”. Asian Survey, 41(5), 2001.

COHEN, Stephen e GANGULY, Sumit. “India”. In: Chase, Robert; Hill, Emily e Kennedy, Paul. The Pivotal States: A New Framework for U.S. Policy in the Developing World, New York, W.W. Norton, 1999.

COLLIER, David e ADCOCK, Robert. “Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts”. Annual Review of Political Science, n. 2,

1999.

COLLIER, David e MAHON, James. “Conceptual Stretching Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis”. American Political Science Review, vol. 87, n. 4, 1993.

CONCA, Ken. “Environmental Protection, International Norms, and State Sovereignty: The case of the Brazilian Amazon”. In Lyons, G. e Mastanduno, M. Beyond Westphalia: State Sovereignty and International Intervention, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1995.

COOPER, A., HIGGOTT, R. e NOSSAL, R. Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order, Vancouver, UBC Press, 1993.

COSTA VAZ, Alcides. Cooperação, Integração e Processo Negociador: a Construção do Mercosul, Brasília, Funag, 2002.

CRUZ JR., Ademar S. “Um Novo Bipolarismo: Notas Metodológicas para a Definição do Sistema Internacional”, Contexto Internacional, Vol. 28, No. 2, 2006.

DALLARI, Pedro. Constituição e Relações Exteriores, São Paulo, Saraiva, 1994.

DASGUPTA, Deepa e COHEN, Stephen. “Is India Ending its Strategic Restraint Doctrine?”. The Washington Quarterly, Vol. 34, n. 2, 2011.

DESTRADE, Sandra. “Empire, Hegemony, and Leadership: Developing a Research Framework for the Study of Regional Powers”. GIGA Working paper n. 79, 2008.

EVANS, Graham. South Africa Foreign Policy After Mandela”. Round Table, Vol. 88, N. 352, 1999.

FINNEMORE, Martha e SIKKINK, Kathryn. “International Norm Dynamics and Political Change”. International Organization, Vol. 52, No. 4, 1998.

FLORÊNCIO, Sérgio e ARAÚJO, Ernesto. Mercosul Hoje, Brasília, Funag, 1995.

FONSECA JR., Gelson e CARNEIRO LEÃO, Valdemar (Eds.). Temas de Política Externa Brasileira, Brasília, Funag, 1989.

FONSECA JR., Gelson e NABUCO DE CASTRO, Sergio (Eds.). Temas de Política Externa II, São Paulo, Paz e Terra, 2 volumes, 1997.

FONSECA JR., Gelson. A legitimidade e outras questões internacionais, São Paulo, Paz e Terra, 1998.

FONSECA JR., Gelson. “Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI”. Política Externa, Vol. 7, n. 4, 1999.

FOOT, Rosemary. “Estratégias chinesas em uma ordem global hegemônica”. In: Hurrell, Andrew. Os Brics e a Ordem Global, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.

GEHLER, Michael e KAISER, Wolfram. "A Study in Ambivalence: Austria and the European Integration: 1945-1995". Contemporary European History, Vol. 6, N. 1, 1997.

GEORGE, A. e BENNETT, A. Case studies and theory development in the social sciences, Cambridge, MIT Press, 2005.

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

GILPIN, Robert. The Political Economy of International Relations, Princeton, Princeton University Press, 1987.

GILPIN, Robert. The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century, Princeton, Princeton University Press, 2000.

GOLDGEIER, James e MCFAUL, Michael. "A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post-Cold War Era". International Organization, vol. 46, n. 2, 1992.

GOLDSTEIN, J. e KEOHANE, R. Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

GRUNDY, Kenneth. "South African Foreign Policy: A New Regime in a New World Order". In: Beasley, R., Kaarbo, J., Lantis, J. E Snarr, M. (Eds.), Foreign Policy in Comparative Perspective, Washington, CQ Press, 2002.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Lembranças de um empregado do Itamaraty, São Paulo, Siciliano, 1992.

GUIMARÃES, Samuel P. Quinhentos Anos de Periferia, Porto Alegre, Ed. UFRGS, 1999.

HENWOOD, Roland. "South Africa's Foreign Policy: Principles and Problems". Monograph, N. 13, 1997.

HERBST, Jeffrey. "South Africa". In: Chase, Robert; Hill, Emily e Kennedy, Paul. The Pivotal States: A New Framework for U.S. Policy in the Developing World, New York, W.W. Norton, 1999.

HERZ, John. "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", World Politics, Vol. 2, No. 2, 1950.

HIRST, Monica. "The Foreign Policy of Brazil: From the Democratic Transition to Its Consolidation". In: Heraldo Muñoz e Joseph S. Tulchin (orgs.), Latin American Nations in World Politics, Boulder, Westview Press, 1996.

HIRST, Monica. Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.

HOLBRAAD, Carsten. Middle Powers in International Politics, London, Macmillan, 1984.

HUNTINGTON, Samuel. "The Lonely Superpower". Foreign Affairs, Vol. 78, n. 2, 1999.

HURRELL, Andrew. "The Politics of South Atlantic Security: A Survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organization". International Affairs, Vol. 59, N. 2, 1983.

HURRELL, Andrew. "The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985". Tese de doutorado, Oxford, University of Oxford, 1986.

HURRELL, Andrew. "The Foreign Policy of Modern Brazil". In: Steven W. Hook (Ed.), Comparative Foreign Policy: Adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers, New Jersey, Pearson Education, 2002.

HURRELL, Andrew. On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society, New York, Oxford University Press, 2007.

HURRELL, Andrew. "Ensaio Analítico. Brasil e Estados Unidos: Reflexões Comparativas". In: Hirst, Monica, Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009(a).

HURRELL, Andrew. [et al.]. Os Brics e a Ordem Global, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009(b).

IAN, Chong Ja. "Revisiting Responses to Power Preponderance: Going Beyond The Balancing-Bandwagoning Dichotomy", Working paper do Institute of Defence and Strategic Studies, n. 54, 2003.

IKENBERRY, G. John. After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars, Princeton, Princeton University Press, 2001.

IKENBERRY, G. John (Ed.), Liberal Order and Imperial Ambition: Essays on American Power and World Politics, Cambridge, Polity, 2006.

IKENBERRY, G. John e KUPCHAN, Charles. "Socialization and Hegemonic Power". In: Ikenberry, G. John. Liberal Order and Imperial Ambition: Essays on American Power and World Politics, Cambridge, Polity, 2006

IKENBERRY, G. John, MASTANDUNO, Michael e WOHLFORTH, William. "Unipolarity, State Behavior, and Systemic Consequences". World Politics, Vol. 61, No. 1, 2009.

JAGUARIBE, Hélio. "A Nova Ordem Mundial". Política Externa, Vol. 1, n. 1, 1992.

JAGUARIBE, Hélio. "Autonomía periférica y hegemonia céntrica". Estudios Internacionales, 46, 1997.

JERVIS, Robert. Perceptions and Misperceptions in International Politics, Princeton, PUP, 1976.

JERVIS, Robert. "The Remaking of a Unipolar World". The Washington Quarterly, Vol. 29, No. 2, 2006.

JERVIS, Robert. "Unipolarity: A Structural Perspective". World Politics, Vol. 61, No. 1, 2009.

JHA, Nalini Kant. "U.S.-India Friendship in a Changing International Order". Asian Survey, Vol. 34, N. 12, 1994.

KAGAN, Robert. The Return of History and the End of Dreams, New York, Knopf, 2008.

KATZENSTEIN, Peter. A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium, Ithaca, Cornell University Press, 2005.

KENNEDY, Paul. Ascensão e queda das grandes potências, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1987.

KEOHANE, Robert. Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics, International Organization, Cambridge University Press, Vol. 23, no. 2, 1969.

KEOHANE, Robert e NYE, Joseph. Power and Interdependence, Boston, Little Brown, 1977.

KISSINGER, Henry. White House Years, New York, Little Brown, 1979.

KISSINGER, Henry. Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century, New York, Simon & Schuster, 2001.

KRASNER, Stephen. International Regimes, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

KRASNER, Stephen. "Os Blocos Regionais e o Fim da Guerra Fria". Política Externa, Vol. 1, n. 2, 1992.

KRASNER, Stephen. Sovereignty: Organized Hypocrisy, Princeton, PUP, 1999.

LAFER, Celso. O Brasil e a Crise Mundial, São Paulo, Perspectiva, 1984.

LAFER, Celso. "Reflexões sobre a inserção do Brasil no contexto internacional", Contexto Internacional, n. 11, 1990.

LAFER, Celso. A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro, São Paulo, Perspectiva, 2001.

LAFER, Celso e FONSECA JR, Gelson. "Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional (Notas Analíticas e Algumas Sugestões)". In: Gelson Fonseca Jr. e Sérgio Henrique Nabuco de Castro (orgs.), Temas de Política Externa Brasileira II, v. 1, São Paulo, Paz e Terra, 1997.

LAMAZIÈRE, George. Ordem, Hegemonia e Transgressão, Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, 1997.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões, Rio de Janeiro, Nova Aguiar, 1999.

LAMPREIA, Luiz Felipe. O Brasil e os ventos do mundo, Rio de Janeiro, Objetiva, 2009.

LANDSBERG, Chris. "Promoting Democracy: The Mandela-Mbeki Doctrine". Journal of Democracy, Vol. 11, N. 3, 2000.

LANDSBERG, Chris. "Building a regional society: the governance and institutional dimension of the SADC". Centre for Policy Studies, Policy Review Series, 2002.

LANDSBERG, Chris e MASIZA, Zondi. "Strategic ambiguity or ambiguous strategy? Foreign Policy since the 1994 election". Center for Policy Studies, Policy Review Series, 1995.

LAYNE, Christopher. "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise". International Security, Vol. 17, n. 4, 1993.

LAYNE, Christopher. "The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States Unipolar Moment". International Security, vol. 31, No. 2, 2006.

LEGRO, Jeffrey W. "Which Norms Matter? Revisiting the "Failure" of Internationalism". International Organization, Vol. 51, No. 1, 1997.

LIBERMAN, Peter. "The Rise and Fall of the South African Bomb". International Security, Vol. 26, N. 2, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de. "A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise". Contexto Internacional, Rio de Janeiro, n. 12, jul/dez 1990.

LIMA, Maria Regina Soares de. "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". América Latina/Internacional, Vol.1, n.2, 1994.

LINDGREN ALVES, José A. Relações Internacionais e Temas Sociais: A Década das Conferências, Brasília, Funag, 2001.

MACRIDIS, Roy. "Comparative Analysis: The Search for Focus". In: Bernard E. Brown. Comparative Politics: Notes and Readings, New York, Harcourt College, 1999.

MALIK, Mohan. "India's Response to the Gulf Crisis: Implications for Indian Foreign Policy". Asian Survey, Vol. 31, N. 9, 1991.

MANDELA, Nelson. "South Africa's Future Foreign Policy". Foreign Affairs, 72, 1993.

MANSFIELD, Edward e MILNER, Helen (Eds.). The Political Economy of Regionalism, New York, Columbia University Press, 1997.

MASTANDUNO, Michael. "A realist view: three imagens of the coming international order". In: T.V. Paul e John A. Hall (Orgs.), International Order and the Future of World Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

MATTLI, Walter. The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

MEARSHEIMER, John. The Tragedy of Great Power Politics, Nova York, W.W. Norton, 2001.

MELLO, Flávia de Campos. "Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90". Tese de doutorado, São Paulo, FFLCH/USP, 2000.

MOHAN, Raja. "India and the Balance of Power". Foreign Affairs, Julho/Agosto, 2003.

MOHAN, Raja. "India's New Foreign Policy Strategy". Paper apresentado no seminário do China Reform Forum e do Carnegie Endowment for International Peace, em Pequim, 2006.

MONIZ BANDEIRA, L. A. Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul, Rio de Janeiro, Revan, 2003.

MOREIRA, Marcílio Marques. Diplomacia, Política e Finanças: De JF a Collor, Rio de Janeiro, Objetiva, 2001.

MOURA, Gerson. Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1980.

MOURA, G., KRAMER, P. e WROBEL, P. "As relações Brasil-EUA". Contexto Internacional, Ano 1, Vol. 2, 1985.

MULLER, M. E. "Latest Developments in South African Diplomacy". Paper apresentado na 3ª Conferência Pan-Europeia de Relações Internacionais da International Studies Association, em Viena, 1998.

NARLIKAR, Amrita. "Patriotismo peculiar ou cálculo estratégico? Explicando a estratégia de negociação da Índia em ascensão". In: Hurrell, Andrew. [et al.]. Os Brics e a Ordem Global, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.

NAYAR, Baldev Raj. "India as a limited challenger?". In: Paul, T.V. e Hall, John A. (Orgs.) International Order and the Future of World Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

NEACK, Laura. "Imperative, Position, Codependency or Neurosis? Competing Explanations of Middle Power Foreign Policy". Paper apresentado para ISA-2001. Mimeografado: Chicago, 2001.

NOLTE, Detlef. "How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics". Paper apresentado para a Conferência da European Consortium for Political Research. Helsinki, 2007.

NYE, Joseph. Bound to Lead: The changing nature of American Power, New York, Basic Books, 1990.

OLLAPALLY, Deepa. "Mixed Motives in India's Search for Nuclear Status". Asian Survey, Vol. 41, N. 6, 2001.

OLLAPALLY, Deepa e RAJAGOPALAN, Rajesh. "The Pragmatic Challenge to Indian Foreign Policy". The Washington Quarterly, Vol. 34, n. 2, 2011.

PAIVA ABREU, Marcelo [et al.]. A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989, Rio de Janeiro, Campus, 1990.

PAPE, Robert. "Soft balancing against the United States". International Security, Vol. 30, No. 1, 2005.

PASTOR, Robert A (Ed.). A Century's Journey: How the Great Powers Shape the World, New York, Basic Books, 1999.

PATRIOTA, Antonio. O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva, Brasília, FUNAG, 1998.

PAUL, T.V. "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy". International Security, Vol. 30, n. 1, 2005.

PAUL, T.V. e HALL, John A. (Orgs.) International Order and the Future of World Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

PAVRI, Tinaz. "Indian Foreign Policy: From Consensus to Disarray". In: Beasley, R., Kaarbo, J, Lantis, J. E Snarr, M. (Eds.), Foreign Policy in Comparative Perspective, Washington, CQ Press, 2002.

PECEQUILO, Cristina S. A Política Externa dos Estados Unidos, Porto Alegre, UFRGS, 2003.

PERICÁS, Bernardo. "Meio ambiente e relações internacionais". Contexto Internacional, n. 9, 1989.

RICUPERO, Rubens e AMARAL, Sérgio. "O NAFTA e o Brasil". Política Externa, Vol. 2, n. 1, 1993.

RISSE-KAPPEN, Thomas. "Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the Cold War". International Organization, Vol. 48, no. 2, 1994.

ROSE, Gideon. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy". World Politics, Vol. 51, No. 1, 1998.

RUGGIE, John G. Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization, New York, Routledge, 1998.

RUSSELL, Roberto e TOKATLIAN, J. G. "From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone". Latin American Politics and Society, Vol. 45, No. 1, 2003.

SABÓIA, Gilberto. "Um improvável consenso: a Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil". Política Externa, Vol. 2, n. 3, 1993.

SARDENBERG, Ronaldo. "O Brasil e a nova ordem mundial". In: A Projeção do Brasil Face ao Século XXI, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1998.

SARTORI, Giovanni. "Concept Misformation in Comparative Politics". The American Political Science Review, vol. 64, n. 4, 1970.

SCHRAEDER, Peter. "South Africa: From the Shadows". In: Hook, Steven (ed.). Comparative Foreign Policy: Adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers, New Jersey, Pearson, 2002.

SCHWELLER, Randall. "Managing the Rise of Great Powers". In: Johnston, Alistair e Robert Ross. Engaging China: The Management of an Emerging Power, Londres, Routledge, 1999.

SEIXAS CORREA, L.F. (Org.) A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, 1995.

SENNES, Ricardo. "Potência Média Recém-Industrializada: Parâmetros para Analisar o Brasil". Contexto Internacional, vol. 20, n. 2, 1998.

SENNES, Ricardo. "Brasil, México e Índia na Rodada Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU: Um Estudo sobre Países Intermediários". Tese de Doutorado. São Paulo, USP, 2001.

SOLINGEN, Etel. "The Political Economy of Nuclear Restraint". International Security, vol. 19, n. 2, 1994.

SOLINGEN, Etel. Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy, Princeton, PUP, 1998.

SPEKTOR, Matias. "Equivocal Engagement: Kissinger, Silveira and the Politics of U.S.-Brazil Relations (1969-1983)". Tese de Doutorado, Universidade de Oxford, 2006.

SPEKTOR, Matias (Org.). Azeredo da Silveira: um depoimento, Rio de Janeiro, FGV, 2010.

SPEKTOR, Matias. "Brazilian Assessments of the End of the Cold War". In: The End of the Cold War and the Third World: New Perspectives on Regional Conflict, Londres, Roudledge, 2011.

SPEKTOR, Matias. "O Regionalismo do Brasil". Plataforma Democrática, Working paper N. 16, 2011(b).

TETLOCK, Philip e BELKIN, Aaron. Counterfactual Thought Experiments in World Politics: Logical, Methodological, and Psychological Perspectives, Princeton, PUP, 1996.

THOMAS, Raju. "The Shifting Landscape of Indian Foreign Policy". In: Hook, Steven (ed.). Comparative Foreign Policy: Adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers, New Jersey, Pearson, 2002.

TICKNER, Arlene. "Seeing IR Differently: Notes from the Third World". Millennium: Journal of International Studies, Vol. 32, No. 2, 2003.

TIEN, Charles e NATHAN, James. "The Poll-Trends: American Ambivalence Toward China". Public Opinion Quarterly, 65, 2001.

TWINING, Daniel e FONTAINE, Richard. "The ties that bind? U.S.-Indian Values-based Cooperation". The Washington Quarterly, Vol. 34, n. 2, 2011.

VAN EVERA, Stephen. Guide to Methods for Students of Political Science, Ithaca, Cornell University Press, 1997.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. "O papel do Brasil no sistema internacional". Lua Nova, Vol. 53, n. 1, 2001.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação". Contexto Internacional, Vol. 29, No. 2, 2007.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. Brazilian Foreign Policy in Changing Times, Plymouth, Lexington Books, 2009

VILLA, Rafael D. "Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, nº 61, junho 2006.

WALT, Stephen. The Origins of Alliances, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

WALT, Stephen. Taming American Power: The Global Responses to American Primacy, New York, Norton, 2006.

WALTZ, Kenneth. Theory of International Politics, Nova York, McGraw-Hill, 1979.

WALTZ, Kenneth. "The Emerging Structure of International Politics". International Security, Vol. 18, No. 2, 1993.

WENDT, Alexander. Social Theory of International Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

WIGHT, Martin. Power Politics, New York, Continuum, 1978.

WOHLFORTH, William Curti. The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

WOHLFORTH, William Curti. "Stability of a Unipolar World". International Security, vol. 24, n. 1, 1999.

ZAKARIA, Fareed. "Realism and Domestic Politics: A Review Essay". International Security, Vol. 17, No. 1, 1992.

ZAKARIA, Fareed. The Post-American World, New York, W.W.Norton, 2009.

ZHU, FENG. "China's Rise will be Peaceful: How Unipolarity Matters". In: ROSS, Robert e ZHU, Feng. China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics, Ithaca, Cornell University Press, 2008.

ZIELYK, Ihor V. "On Ambiguity and Ambivalence", The Pacific Sociological Review, Vol. 9, n. 1, 1966.