

O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

The Brazil face of globalization:
the foreign policy of Fernando Henrique Cardoso's
government (1995-2002)

André Luiz Reis da Silva*

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, a partir do estudo de seus condicionamentos internos e externos, da sua concepção programática e da atuação diplomática implementada, nos âmbitos regional, bilateral e multilateral. Tem como eixo central de análise a consideração de que a política externa do governo Cardoso foi marcada pelo apogeu e crise da matriz neoliberal de inserção internacional do Brasil que, desde o início dos anos de 1990, tinha como pressupostos a adaptação do Brasil ao processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais.

Palavras-chave: Fernando Henrique Cardoso. Política externa brasileira. Neoliberalismo.

Abstract

The present work analyzes the international politics of the Fernando Henrique Cardoso administration. It includes a study on the administration's internal and external conditions, its planned agenda, and its actual implemented diplomatic performance in the regional, bilateral, and multilateral political arenas. Central to the text's analysis is the consideration that the international politics of the Cardoso administration was characterized by the apogee and crisis of the neoliberal matrix of Brazil's global insertion which, since the early 1990s, had presumed Brazil's adaptation to the globalization process and adoption of neoliberal politics.

Key-Words: Fernando Henrique Cardoso; brazilian Foreign policy; neoliberalism

* Doutor em Ciência Política (UFRGS). Professor Adjunto de Relações Internacionais do Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da UFRGS. E-mail: reisdasilva@hotmail.com

O presente trabalho tem como objetivo verificar as orientações fundamentais da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de uma análise global. Nesse sentido, este trabalho tem como problema de pesquisa compreender as especificidades da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso e sua relação com a matriz neoliberal de inserção internacional da década de 1990, em um contexto internacional marcado pelo fim da Guerra Fria e pela aceleração dos processos de integração e globalização. Busca, dessa forma, verificar as possibilidades de utilizar o conceito de matriz neoliberal para caracterizar de forma global as relações internacionais do período. Além disso, procura verificar as rupturas e continuidades da política externa brasileira recente.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa consistiu essencialmente de análise de documentos produzidos pelo Ministério das Relações Exteriores, dos discursos presidenciais, bem como de matérias veiculadas na imprensa brasileira. Paralelamente, foi realizada uma análise crítica da produção bibliográfica existente, expressa em livros e artigos científicos. Nesse sentido, procurou-se analisar as relações do Brasil com diversas esferas internacionais, em especial, o continente americano. Os principais documentos analisados foram, além dos discursos proferidos pelo presidente (Cardoso 2002, 2006), os dos chanceleres Luiz Felipe Lampreia (Lampreia 1999) e Celso Lafer (Lafer 2002), bem como notícias veiculadas na imprensa.

Marco conceitual da diplomacia brasileira: o neoliberalismo matizado

Já é um consenso na literatura que, na década de 1990, o Brasil sofreu uma mudança na matriz de sua política externa, alterando um padrão de continuidade que remontava à década de 1970, enquanto o dissenso está associado ao sentido e dimensão dessa mudança. A matriz emergente de inserção internacional do Brasil nos anos de 1990 assumiu o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais como paradigma de desenvolvimento, buscando a superação da crise econômica e da estagnação dos anos de 1980. Nesse sentido, considera-se que o paradigma neoliberal de inserção internacional transpassou os governos Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso, cada qual ajustando e modificando seus postulados (inclusive mantendo ou recuperando pontos da matriz desenvolvimentista) de acordo com seu projeto de desenvolvimento e de política externa.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu uma redimensionalização da política externa iniciada no governo Itamar, que significava a relativização da política externa do governo Collor, de alinhamento aos Estados Unidos e adoção unilateral do paradigma neoliberal do Consenso de Washington. Assim, o governo Fernando Henrique constituiu uma síntese do neoliberalismo agressivo de Collor – que gerou uma reação do empresariado nacional e de setores da esquerda brasileira – e da postura neodesenvolvimentista de Itamar – que desagradava alguns dos interesses das multinacionais e do capital internacional.

Como consequência, o governo Fernando Henrique Cardoso manteve alguns traços de relativa continuidade em relação ao governo Itamar, do qual havia sido ministro das Relações Exteriores (1992-1993) e da Fazenda (1993-1994) e, no qual, o Plano Real marcou a grande linha de continuidade. Entretanto, as políticas interna e externa do governo Itamar – que procurava dar um corte mais nacionalista e desenvolvimentista – foram sendo substituídas por uma

consolidação, embora mais mediada, da matriz neoliberal, que se baseou na lógica das “reformas inevitáveis”, que, para seus defensores, significava realismo, enquanto para seus detratores significava conformismo com o *mainstream* internacional e o pensamento único (Nobre e Freire 1998, 126).

Embora o neoliberalismo tenha sido o paradigma vigente na América Latina nos anos de 1990, o tempo histórico atingiu diferentemente cada país. No Brasil, sua implantação ocorreu no momento de consolidação democrática e de fortalecimento dos movimentos sociais e teve que enfrentar uma forte burguesia nacional protegida pelo Estado e um movimento social e político de esquerda, com capacidade de resistência superior ao dos outros países da região (Saes 2001). Dessa forma, o neoliberalismo avançou no Brasil com um caráter matizado, revelando sua dificuldade de se projetar hegemonicamente. Entretanto, a crise fiscal do Estado e a hiperinflação geraram o consenso em torno da necessidade das “reformas estruturais” do Estado e da economia.

Nesse sentido, a implantação do Plano Real, em 1994, possibilitou a construção de um bloco histórico hegemônico, fortalecendo o início do governo Cardoso, que também contava com uma ampla base de apoio parlamentar, que contribuiu para a governabilidade e para implementar as reformas econômicas, ancoradas nas privatizações e medidas para maior participação do capital estrangeiro no Brasil. Do mesmo modo, a estabilidade da moeda, a consolidação da democracia e a abertura econômica foram o carro-chefe do discurso diplomático presidencial. Havia uma coincidência entre o “otimismo liberal” na avaliação das relações internacionais (globalização como oportunidade) e a primeira fase de reformas neoliberais do governo Cardoso, entre 1995-1997, com a adaptação do Brasil ao *mainstream* internacional (Sallum Jr. 1999).

Assim, considera-se que a matriz neoliberal efetivamente teve influência sobre a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. A matriz vinha a substituir o modelo desenvolvimentista que estava em crise no início dos anos de 1990. Daí em diante, a nova matriz emergente foi sendo implementada, e nela figuravam como elementos centrais a adesão aos ideais do Consenso de Washington, a abertura econômica e as privatizações. Pode-se afirmar que ocorreu uma internacionalização do neoliberalismo por parte da política externa brasileira, que projetou para a política exterior o que o governo vinha praticando internamente. Entretanto, mesmo sob o signo neoliberal, a política externa do governo Cardoso tem de ser explicada a partir de importantes matizações, pois sua adesão não foi integral, uma vez que já havia sofrido ajustes no período Itamar e entrado em crise no segundo mandato, conforme analisado adiante.

Embora esta pesquisa concorde com a tese da “dança dos paradigmas” a que se refere Amado Cervo (2002, 2003), representando as ambiguidades e contradições da política externa brasileira do período, acredita-se que é possível verificar, a partir do conceito de matriz, uma coerência programática na política externa de Cardoso, bem como uma possibilidade de periodização da evolução na sua matriz de inserção internacional. De fato, concorda-se que durante a década de 1990 o país passou por uma onda liberalizante, que, no entanto, foi contida em alguns setores, de maneira que coexistiram os modelos utilizados por Cervo (2002, 2003): Estado desenvolvimentista, Estado normal ou neoliberal e Estado logístico. A “dança”, portanto, foi a coexistência desses modelos de inserção internacional na política exterior do Brasil ao longo da década de 1990, num período de redefinições, que marcava as indefinições e incertezas do governo e dos setores associados (Cervo e Bueno 2002).

Desse modo, a matriz emergente de inserção internacional do Brasil nos anos de 1990 assumiu o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais. A nova diplomacia procurou construir a imagem do Brasil como uma liderança regional que procurava uma inserção global por meio da adesão aos regimes internacionais, da abertura econômica e da transformação do país em uma área atrativa aos novos investimentos. Paralelamente, reforçou o interesse regional, sobretudo o Mercosul, como a base para a projeção internacional do país. Com uma visão otimista em relação às transformações sistêmicas, a nova diplomacia ressaltava as oportunidades geradas aos países diante do novo ordenamento internacional.

A diplomacia presidencial e o Itamaraty

Durante o governo Cardoso, o debate de temas de relações exteriores ganhou uma dimensão social inédita no país, pois nunca antes as associações empresariais, os sindicatos, as organizações não governamentais, o Congresso Nacional e a imprensa haviam se engajado tão intensamente nos assuntos relativos à inserção internacional do Brasil. A política externa brasileira ampliou seu espaço nas preocupações cotidianas, pelo menos dos formadores de “opinião pública”. Os veículos de comunicação ampliaram o número de correspondentes internacionais fixos em outros países (Silva 2002).

Entretanto, na medida em que se amplia o debate sobre a política externa brasileira, com uma série de atores disputando sua orientação e formulação, verifica-se uma centralização na sua gestão, no modelo que ficou conhecido como diplomacia presidencial, que significava a condução pessoal do processo decisório de política externa e que acabou sendo a marca da gestão Fernando Henrique Cardoso. Numa tentativa de legitimação da política externa, o governo Cardoso buscou avançar junto a segmentos empresariais mais claramente identificados com as prioridades da ação externa do Brasil. Contudo, a relação com os trabalhadores – em especial, com aqueles representados pelas centrais sindicais – foi pautada por uma postura defensiva.

Durante a gestão de Cardoso, o termo diplomacia presidencial foi utilizado como conceituação de sua política externa, em função da intensidade da agenda internacional durante seu mandato e da própria ênfase dada pelo discurso diplomático brasileiro do período à diplomacia presidencial (Danese 1999). Talvez pelo fato de ter sido chanceler antes de ocupar o Planalto, esse traço diplomático tenha tido mais ênfase em sua administração. Sob essa diretriz, a série de viagens do presidente ao exterior foram um marco importante de sua política externa. Contabilizando os dois mandatos, o presidente Cardoso visitou 44 países em 96 viagens. De seus 2.922 dias no comando do País, 374 (um ano e 9 dias) foram dedicados às viagens internacionais. Embora a face mais evidente da diplomacia presidencial fosse suas constantes viagens ao exterior e recepção de autoridades estrangeiras, ela também significava um novo modo de gestão diplomática e processo de tomada de decisão. Conforme Sérgio Danese (1999, 29), “a projeção da diplomacia presidencial deveu-se também à sua inserção no discurso diplomático brasileiro, na condição a um tempo de conceito, diretriz e instrumento prioritários da política externa”.

Nesse contexto, inicialmente, coube ao Itamaraty a sistematização da formulação e a implementação da política externa. Verifica-se que o Itamaraty sofreu pressões no início do governo – enfrentando denúncias e polêmicas desgastantes – que apontam para uma

disputa política interna e externa à Instituição, na definição dos rumos da política exterior e do peso de sua participação na condução da política externa. O que estava em jogo era a definição de rumos e atores, pois, num contexto de redefinição da política externa, era necessário diminuir as resistências internas à implantação do modelo neoliberal. Igualmente, já no fim do governo Fernando Henrique Cardoso, durante a gestão do chanceler Celso Lafer (2001-2002), foi aumentando a pressão sobre o Itamaraty, que acabou parcialmente responsabilizado pelas dificuldades na inserção internacional no Brasil, sobretudo nas negociações comerciais.

Entretanto, a pesquisa permite afirmar que o Itamaraty não teve propriamente seu papel diminuído, sobretudo na atuação do chanceler Luiz Felipe Lampreia (1995-2001). Embora a coordenação política tenha sido conduzida pessoalmente pelo presidente e muitas questões internacionais foram sendo trabalhadas por outros ministérios – Desenvolvimento, Agricultura, Comércio Exterior, Trabalho –, o Itamaraty vivenciou a ampliação do relacionamento exterior do Brasil, causado, principalmente, pela globalização econômica e pela dinamização das relações internacionais. O que ocorreu foi um maior compartilhamento de funções, com a diplomacia profissional atuando em conjunto com outros órgãos de governo e admitindo as pressões sociais na definição da política externa. Dessa forma, considera-se que a diplomacia presidencial constitui mais a forma do que o conteúdo da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. A ênfase na forma – diplomacia presidencial – desviava o debate do tema central, a reorientação da política externa em direção ao paradigma neoliberal de inserção internacional e que sofreu importantes inflexões.

Diplomacia regional: Mercosul, ALCA e a Integração na América do Sul

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, observa-se a configuração de três frentes conjugadas e articuladas na diplomacia regional brasileira, mas que têm características próprias. Assim, para além das relações bilaterais, observa-se que o Mercosul, a América do Sul e a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) representaram três frentes regionais de atuação da diplomacia brasileira no período que ganharam um novo sentido estratégico nos anos de 1990, mas mantendo, em muitos aspectos, a política regional da matriz desenvolvimentista. Nesse sentido, o Mercosul representou o núcleo duro de projeção internacional do Brasil, em primeiro lugar, na América Latina e, depois, mundialmente. Como resultado, o aspecto regional ganhou considerável importância como um dos eixos articuladores da inserção externa do país (Cervo 2002).

A posição central do Mercosul no projeto de inserção internacional do Brasil aparecia desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso e foi uma das grandes continuidades de sua política externa. De acordo com José Guilhon Albuquerque (2006), em nenhum outro período, desde a Revolução de 1930, o entorno regional do Brasil mereceu tanta prioridade como durante o governo Cardoso, pois foi apenas a partir dos anos de 1990 que o País teve condições de adotar políticas afirmativas no continente, como contraponto às políticas defensivas até então praticadas. Com a iniciativa de integração do Mercosul e da América do Sul, o Brasil alcançou convergência de políticas comerciais e de investimentos e se fortaleceu para as negociações em relação à Alca e aos Estados Unidos (Albuquerque 2006).

Assim, verifica-se que o Mercosul foi, de fato, um contrapeso e um espaço de concepção mais realista para a inserção do Brasil no sistema internacional. Nesse sentido, os paradigmas kantiano e grosciano não eram operacionalizáveis para o Mercosul, no qual o Brasil procurou imprimir uma visão realista, com a diferença de poder devendo ser considerada nas relações regionais. Tal visão também é revelada na postura brasileira de evitar compromissos supranacionais e institucionalização nos processos de integração com os países que o Brasil considerava menos desenvolvidos. Para a política externa brasileira, o Mercosul conseguiu articular um espaço regional e, com isso, logrou o interesse de outros blocos econômicos, configurando um interlocutor respeitado tanto nos fóruns multilaterais quanto nos acordos bilaterais. Tal posição, além das perspectivas de crescimento, foi abrindo possibilidades de cooperação com os mais diversos blocos e países e o estabelecimento de parcerias estratégicas. Dessa forma, o Mercosul constituiu para a política externa brasileira um importante ponto de apoio nas negociações da Alca.

Mas o Mercosul passaria também pela crise de 1999, que começou em janeiro com a desvalorização do real diante do dólar. Com o peso atrelado ao dólar, a Argentina viu suas vendas para o Brasil caírem e o desequilíbrio comercial incentivou o aumento do protecionismo. Em meados do ano, o governo argentino chegou a publicar uma medida criando salvaguardas gerais, mas que não entrou em vigor. No final de 1999, o ministro Lampreia já sinalizava a ideia de relançar o Mercosul no ano de 2000, redefinindo as novas prioridades para o bloco comercial. Também falava da necessidade de aprofundar a integração com a América do Sul e com a África do Sul.

A resposta à crise do Mercosul veio com a ampliação e o fortalecimento da América do Sul, em 2000, com a I Cúpula de presidentes da América do Sul, ocorrida entre 31 de agosto e 1º de setembro. Nessa Cúpula, foi relançado o projeto de integração da América do Sul em Brasília, com a participação dos 12 presidentes da América do Sul, sendo a primeira vez em que todos os chefes de Estado do continente se reuniram. O objetivo do encontro sul-americano foi de aprofundar a cooperação já existente e a integração física. As negociações avançaram no encontro de chanceleres em La Paz (Bolívia), em junho de 2001, com a indicação da constituição de uma área de livre comércio antes da entrada da Alca em vigor.

A reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em Buenos Aires no início de julho de 2002, em meio ao impasse da integração, foi marcada pelo espectro da crise argentina e das eleições brasileiras. A presença do presidente mexicano Vicente Fox, após visita ao Brasil, significou também um importante fato político, embora representasse os interesses da diplomacia de Washington. Conforme Bernal-Meza (2007), o discurso de intenção de avançar na integração com os países da América do Sul, feito pelo presidente mexicano por ocasião de sua participação na reunião de Cúpula, não significava maior afastamento de Washington, estando em consonância com os objetivos do governo norte-americano no sentido de avançar os acordos comerciais bilaterais para concretizar a Alca antes de 2005. Mas a Cúpula de Buenos Aires reafirmou os objetivos da integração e também marcou a tentativa de construção e fortalecimento para a Segunda Cúpula dos países da América do Sul, que ocorreu em Quito, nos dias 27 e 28 de julho, dando continuidade à aproximação entre o Mercosul, a Comunidade Andina, o Chile e as guianas (Vizentini 2003).

A política externa do governo Cardoso não ignorava os interesses estratégicos dos Estados Unidos e as dificuldades colocadas para o Brasil com uma virtual implantação da Alca. Ao Brasil

não interessava intensificar suas relações apenas no hemisfério e, para tanto, teve de construir um consenso mínimo em torno do Mercosul, transformando seu interesse particular em um interesse geral do Bloco. Para os outros países do Mercosul, sobretudo Paraguai e Uruguai, a decisão de acompanhar o Brasil na defesa da manutenção do bloco nas negociações com os Estados Unidos convinha com a expectativa do fortalecimento de suas posições nas negociações da Alca e de suas já integradas economias ao Brasil. Já o governo Menem, na Argentina, não descartou a barganha entre Estados Unidos e Brasil, de modo a evitar a absoluta liderança brasileira na América do Sul.

Dessa forma, as negociações da Alca colocavam em lados opostos a estratégia brasileira e norte-americana e seus respectivos projetos para o subcontinente. Na realidade, constituíam duas concepções estratégicas que concorriam entre si: uma sul-americana, que visava guardar autonomia para a parte meridional do continente; e outra norte-americana, que visava integrar todo o continente, tendo os EUA como centro hegemônico, considerado essencial no contexto pós-Guerra Fria. Durante praticamente todo o período em análise, o governo brasileiro vinha trabalhando para que a negociação da Alca ocorresse lentamente, procurando ganhar tempo e realizar barganhas articuladas em outras esferas, como União Europeia e OMC. O governo brasileiro procurou não assumir compromissos de imediata liberação comercial, pois considerava que um segundo choque de liberalização poderia afetar negativamente a economia nacional.

No relacionamento com os Estados Unidos, embora sem discutir a hegemonia norte-americana no sistema mundial, o governo Cardoso procurou aumentar sua liberdade de atuação, ampliando sua inserção em outros espaços. Assim, não buscou uma integração com os EUA que pudesse lhe colocar em uma situação subalterna. O governo brasileiro também entendia que a integração – por meio da Alca – não poderia diluir acordos anteriores, como o Mercosul. Esse bloco desenvolveu-se tanto internamente quanto externamente, assinando acordos com a União Europeia, Chile e Bolívia e buscando aproximações com o Canadá, os países da Ásia e do Sul da África. Assim, o governo brasileiro evitava uma integração por meio da expansão do NAFTA, e estimulava a integração via blocos existentes, que conferia ao Mercosul uma posição privilegiada nesse processo (Vigevani, Oliveira e Cintra 2003).

Proposta pelos Estados Unidos, a primeira Cúpula de Miami, em 1994, reuniu 34 países do continente (a única exclusão foi Cuba), que definiram a integração econômica e o livre comércio como objetivos básicos. A Cúpula estabeleceu como meta a livre circulação de bens, serviços e investimentos a partir de 2005 (o que não foi efetivado). As principais decisões eram firmadas nas Cúpulas ministeriais e presidenciais. Durante o governo Cardoso, as reuniões ministeriais ocorreram em Denver, EUA (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), São José da Costa Rica (1998), Toronto (1999), Buenos Aires (2001) e Quito, Equador (2002). A Segunda Cúpula das Américas ocorreu em Santiago do Chile, nos dias 18 e 19 de abril de 1998. Finalmente, nos dias 20 a 22 de abril de 2001, teve lugar a III Cúpula das Américas, em Quebec.

A estratégia brasileira nas negociações da Alca era basicamente obstructionista e procurou aproveitar a diminuição de poder por parte do governo norte-americano, em virtude da ausência do *fast-track*. No entanto, era considerada uma estratégia arriscada, porque a obtenção deste poderia provocar adesões bilaterais dos outros países a acordos de comércio com os EUA. O questionamento dos subsídios agrícolas norte-americanos também era utilizado pelo governo

brasileiro, mas também encontrava suas fragilidades, como a falta de legitimidade junto ao setor agrícola, que tinha demandas não resolvidas no âmbito do Mercosul.

O processo negociador da Alca desencadeou um amplo debate acerca dos riscos e oportunidades da integração. Também criou um movimento – tanto interno quanto externo – de valorização do Mercosul e obrigou o debate sobre seu papel e seu futuro. Os documentos analisados demonstram que o Itamaraty encorajava discretamente as oposições em relação à Alca (sobretudo do meio empresarial), mas as críticas deveriam ficar em certos limites, pois não poderiam ser aproveitadas pelos grupos opositores à política externa do governo Cardoso. As dificuldades impostas pelas crises internacionais, bem como as crises dos países aliados à falta de maior institucionalização, levaram à crise do Mercosul e da estratégia negociadora brasileira. A resposta à crise do Mercosul e à nova ofensiva diplomática norte-americana veio com a proposta brasileira de integração da América do Sul, região definida pela diplomacia brasileira como seu espaço de interação primordial (Guimarães 2005).

Relações extra-hemisféricas: parcerias estratégicas e seletividade

As relações extra-hemisféricas passaram a representar, crescentemente, um ponto de apoio importante na multilateralização da diplomacia brasileira – e a identificação da multipolaridade como tendência pós-Guerra Fria passou a induzir a ampliação das relações do Brasil com outros polos de poder como compensação à dependência hemisférica. Foi exatamente nas relações extra-hemisféricas que a diplomacia de Cardoso procurou construir uma rede de relações que lhe garantisse maior margem de autonomia e oportunidades. Também foi basicamente nas relações extra-hemisféricas que o Brasil explicitava sua candidatura ao Conselho de Segurança, granjeando apoio de vários países (Portugal, Alemanha, Rússia, China, Japão, Índia, África do Sul e Cabo Verde), o que não ocorria no continente americano.

No conjunto, as relações extra-hemisféricas não tiveram a extensão e profundidade que se apregoa. Embora para cada região houvesse um argumento estratégico, na prática, a seletividade e o pragmatismo imperaram, sobretudo com o conceito de *parcerias estratégicas*. Entre os países que o Brasil dedicou o conceito, em distintas dimensões e com intensidade diversificada, estão China, Índia, Rússia, Japão, Portugal, Alemanha, Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), África do Sul, entre outros. As dificuldades no relacionamento seletivo nas esferas regionais e bilaterais apareciam de forma mais clara nos espaços multilaterais, o que a diplomacia teve de enfrentar, mas com discursos ambíguos e contraditórios.

Nesse quadro, o continente europeu, para os formuladores da política externa brasileira no período, constituía uma opção dentro do quadro estratégico de reordenamento das relações internacionais pós-Guerra Fria. Fonte de recursos e tecnologia, chegou a superar os Estados Unidos nas relações comerciais e servia como um contraponto importante à hegemonia norte-americana. Já que as relações regionais Mercosul-União Europeia enfrentavam dificuldades para avançar – sobretudo na questão comercial – e mantinham compasso de espera, foi nas relações bilaterais que o Brasil procurou, simultaneamente se “desamarrar” do Mercosul e negociar outras pautas de interesse da política externa brasileira, como o apoio à candidatura no Conselho de Segurança.

Nas relações bilaterais, o governo brasileiro procurou intensificar as relações com os países europeus como contraponto às indefinições e disputas na União Europeia e às dificuldades desta em ter um mandato negociador. As principais parcerias bilaterais do Brasil no continente europeu foram com a Alemanha, Portugal e Espanha. Embora tenham mantido contatos políticos de alto nível, as relações do Brasil com a França durante o período foram condicionadas pelos posicionamentos nas negociações comerciais, tendo o Brasil assumido a liderança na crítica dos subsídios agrícolas, e a França, a defesa da Política Agrícola Comum. Além disso, ocorria o condicionamento das relações entre União Europeia e Mercosul por causa do protagonismo desses países em seus respectivos blocos econômicos.

Com o fim da União Soviética, a prioridade da Rússia passou a ser a integração com o mundo capitalista desenvolvido e com seu entorno, administrando as defecções no seu antigo esquema de segurança regional. As crises políticas internas completavam um quadro que não colocava as relações com o Brasil num lugar relevante. O traço mais marcante da diplomacia brasileira no período em relação à Rússia foi a identificação desta com traços semelhantes ao Brasil, o que marcaria o discurso diplomático brasileiro, ressaltando características como “países-baleia”, com grandes dimensões de população, território, recursos naturais e, sobretudo, com potencial de crescimento na era da globalização (Saraiva 2006). Nesse sentido, propostas de cooperação nas áreas espacial e nuclear também exerciam atratividade sobre o Brasil, e vários acordos foram assinados durante o governo Cardoso (Bacigalupo 2000).

As três dimensões de um eixo estratégico Europa-América Latina estavam centradas na identificação de um diálogo político na defesa da multipolaridade e nos regimes internacionais; na liberalização e articulação entre os blocos econômicos; e na cooperação científica e tecnológica. Mas as relações regionais tiveram dificuldades, principalmente na lentidão nas negociações de temas agrícolas, o que também ocorria na OMC. Embora vigorasse nas chancelarias o jargão de que as negociações entre o Mercosul e a União Europeia seriam lentas e difíceis, havia um interesse em manter acesas as negociações como uma contrapartida à Alca. A preocupação da Comissão Europeia era manter as negociações com o Mercosul cronologicamente emparelhadas, ou até mesmo adiantadas, em relação às negociações da Alca, tentando evitar a predominância dos EUA sobre a região.

Juntos, os quinze países da União Europeia representavam 28% das importações brasileiras, em 1999, enquanto os EUA eram responsáveis por 23%. A União Europeia também representava o maior investidor estrangeiro no Mercosul. Nesse sentido, temia a *mexicanização* do comércio exterior na América Latina, e a preocupação central da Comissão Europeia era manter ao menos uma paridade no processo de avanço da Alca, pois havia o receio de repetição do caso mexicano que, ao longo dos anos de 1990, teve praticamente todo o seu comércio com a Europa desviado para os EUA após a vigência do Nafta (Savini 2001).

Por outro lado, a política externa brasileira passou a visualizar a Ásia como o novo epicentro do desenvolvimento mundial, e como um espaço importante pelo tamanho de seus mercados e por possuir capital e tecnologia de ponta, três fatores essenciais de interesse da política externa brasileira e que poderiam substituir as tradicionais parcerias Europeia e norte-americana. Já o Brasil suscitava interesses na Ásia por ser considerado como uma importante fonte de matérias-primas e alimentos, o que geraria uma relativa complementaridade.

No plano político, a diplomacia brasileira passou a atuar com o objetivo de ampliar o relacionamento com os polos regionais, sobretudo numa ordem internacional, que estava em processo de reconfiguração e multipolarização. Se, até os anos de 1970, as relações do Brasil com o continente asiático se restringiam basicamente ao Japão, crescentemente, as relações foram se ampliando para a China, Índia, Coreia do Sul e depois para os países do Sudeste Asiático. Contudo, a parceria que mais prosperou foi com a China, enquanto a japonesa estagnava.

De fato, relações entre o Brasil e a China foram qualificadas de parceria estratégica nos anos de 1990, e ocorreu a cooperação tecnológica nas áreas de lançamento de satélites, energia, indústria pesada e aproximação no campo da política internacional (Cervo e Bueno 2002). Observa-se que as relações com a China tiveram um expressivo crescimento ao longo dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, alcançando, em 2002, a posição de segundo parceiro comercial do Brasil. As exportações brasileiras para a China duplicaram durante o período (Vigevani, Oliveira e Cintra 2003).

Em relação ao Oriente Médio, ocorreu um distanciamento da diplomacia brasileira. Historicamente, o mundo árabe representou uma das áreas de baixa prioridade na política externa brasileira, mas encontrou momentos de expressiva aproximação, como no período do pragmatismo responsável do governo Geisel (1974-1979), que perdurou até o início dos anos de 1990. Os interesses básicos do Brasil, nesse período, em relação aos países árabes e ao Oriente Médio, consistiam em garantir o fornecimento de petróleo e abrir mercados para produtos brasileiros, num comércio que ganhou relativa expressividade na década de 1980. Com o fim da Guerra Fria, a presença norte-americana no Oriente Médio se fortaleceu, seja pelo recuo da Rússia em nível global, seja pela diminuição da presença francesa na região (Messari 2006).

Em relação à África, foi criticado o conceito anterior de *política africana*, sendo substituído por *seletividade*, que incorria em identificar os países de interesse prioritário, buscando aplicar os recursos com critério e pragmatismo. A política africana não se extinguiu, mas fez algumas opções seletivas, concentrando-se mais ao sul do continente africano e em alguns países-chave. Política e economicamente, o grande interesse do governo brasileiro era direcionado para África do Sul e Angola, além de alguns países petrolíferos. Além disso, a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, congregando Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal, e São Tomé e Príncipe geraria uma dinâmica de relacionamento com esses países, mas teve poucos resultados (Pimentel 2000).

Em síntese, as relações comerciais entre o Brasil e o continente africano concentraram-se, nos anos de 1990, em grande medida, nos países petrolíferos, como Líbia, Nigéria, Gabão, Argélia, Angola e Congo-Brazzaville. Fora desse quadro, destaca-se a relação com a África do Sul, que, pelas suas características de elevado desenvolvimento industrial e potencial diplomático, marcou o interesse do governo brasileiro no período (Santana 2003). A política africana do Brasil representou um baixo perfil, no qual vigorou a seletividade (sem uma política africana para todo o continente), o que significou praticamente um abandono da diplomacia africana brasileira. A atratividade extracontinental nesse momento se deslocou para a Ásia, além das relações com a Europa. A revisão do conceito de seletividade ocorreu apenas no final do governo Cardoso, mas a implementação de uma nova política ficaria para o próximo governo.

Entretanto, a parceria com a África do Sul foi uma prioridade – sobretudo pela atratividade do governo Mandela e da África do Sul pós-Apartheid –, bem como as relações com Angola, em que o Brasil chegou a participar na missão de Paz da ONU, enviando cerca de 1.200 soldados, que se ocupavam da segurança, da desmilitarização da Unita e da reconstrução de estradas.

Política multilateral e de segurança

No âmbito multilateral, a política externa brasileira nos anos de 1990 acompanhou em grande parte o movimento que as potências médias realizaram, processando um deslocamento de uma postura antagônica e direta com o ordenamento internacional para um tipo de postura de participação e aceitação das bases e regras do ordenamento internacional, colocando-os em sintonia com os princípios gerais do sistema, seus regimes e procedimentos (Sennes 2003). Esse movimento significava o abandono do discurso terceiro-mundista e da compreensão internacional baseada no conflito Norte-Sul, com a adesão do *mainstream* internacional e a substituição, conforme os discursos governamentais, do modelo de “autonomia pela distância” pelo de “autonomia pela participação” (Fonseca Jr. 1998, 368).

No plano político, foi ampliado o alinhamento brasileiro à demanda de regimes internacionais. Numa tentativa de limpeza de agenda nas relações com os EUA, foi encaminhada a adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), praticamente renunciando à utilização desse tipo de tecnologia. Deprimindo o papel do bilateralismo, o posicionamento brasileiro foi de defesa do constante multilateralismo nas relações internacionais, principalmente quanto às questões econômico-comerciais (adesão à Organização Mundial do Comércio), e na defesa dos planos de integração regional.

O espaço multilateral foi definido pela diplomacia brasileira como o melhor cenário para a atuação do Brasil, disposto a participar na construção de regras para a organização de um novo ordenamento internacional. De acordo com Celso Lafer (2000), na medida em que não se apresentava como um *monster country* assustador, e carregava uma tradição diplomática ponderada de busca de consenso e legitimidade, a estratégia brasileira nas negociações internacionais deveria ser a força do argumento. Assim, a trajetória rumo ao desenvolvimento se daria não pelo confronto no sistema internacional, mas pela participação na construção de seu funcionamento, de forma a potencializar a inserção internacional do país. Essa conduta diplomática de corte *grociano*, segundo o governo, capacitaria o Brasil a articular consensos, sendo o melhor tabuleiro os fóruns multilaterais. Essa participação mais ativa permitiria ao Brasil disputar, de acordo com os regimes internacionais, seus interesses e a maximização de oportunidades, expressa, sobretudo, em uma campanha para membro permanente no Conselho de Segurança da ONU. Conforme Hedley Bull (2002), a chamada tradição *grociana*, derivada de Grotius, coloca-se a meio-termo entre as tradições realista e universalista kantianas. A política internacional nem expressaria um completo conflito de interesses entre os Estados nem uma absoluta identidade de interesses.

Assim, constituíam referência nos pronunciamentos da diplomacia brasileira na ONU os termos *democracia* (ampliação do Conselho de Segurança), *globalização* (riscos e oportunidades, em especial, a ideia de globalização assimétrica), *integração* (como uma contrapartida à globalização

e por uma integração entre povos, com a defesa da experiência do Mercosul), *capitais voláteis* (necessidade de controlar), *reforma da ONU* (ampliação do Conselho de Segurança), *liberalismo* (abertura de mercados agrícolas e oposição ao protecionismo dos desenvolvidos), *multilateralismo* (oposição ao unilateralismo das grandes potências), *governança global* (regulação multilateral das relações internacionais), e *protecionismo* (novos temas nas negociações econômicas, meio ambiente, patentes e cláusulas trabalhistas). Essas ideias sintetizavam a concepção e a atuação do Brasil nos fóruns multilaterais.

A ênfase da diplomacia multilateral brasileira ocorreu nos espaços de discussão econômica (sobretudo, OMC), deprimindo-se em grande parte as questões de segurança. Nos anos de 1990, o Brasil continuou com sua agenda diplomática concentrada nos assuntos econômicos de seu desenvolvimento e esteve relativamente à margem dos eixos de interação em que se observava o uso da força ou a coerção na política internacional (Costa 2006).

Crise e inflexão da matriz: o segundo mandato e a globalização assimétrica

No segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira sofreu uma nova correção de rumos, mostrando o esgotamento da matriz neoliberal, em especial, após a crise financeira de 1999, que denunciou a vulnerabilidade do país. Mas outros acontecimentos também estavam articulados, como o fracasso da Reunião de Seattle, o esvaziamento da ONU e o unilateralismo norte-americano, além da securitização da agenda internacional pós-11 de Setembro (2001), as sucessivas crises financeiras e o protecionismo econômico. A derrota do Brasil na OPAC, com a destituição do diplomata brasileiro Maurício Bustani, que abriu caminho para a posterior invasão do Iraque, em 2003, revelou ao país a dureza da realidade da estrutura do sistema de poder internacional.

Crescentemente, a partir de 1999/2000, a política externa foi sofrendo uma inflexão, mostrando que a matriz neoliberal estava em crise e uma reorientação. Fernando Henrique Cardoso, nesse contexto, passou a criticar, crescentemente, a estruturação do sistema internacional, inclusive fazendo leituras heterodoxas, como quando da defesa da Taxa Tobin, referente à tributação dos capitais especulativos internacionais. Esse processo foi acompanhado por uma redefinição do papel do Mercosul e da América do Sul para o Brasil, que atingiu, assim, uma importância fundamental como projeto de inserção internacional.

Nos últimos anos, ampliaram-se o número de diplomatas e operadores da política externa que criticaram a condução da política externa (como Samuel Guimarães e Rubens Ricupero), sendo ampliado também o espaço e a repercussão de suas críticas. Nesse contexto, existe uma temporalidade importante de ressaltar. No início, um governo goza da força e legitimidade concedida pelas urnas, sendo mais fácil impor suas decisões e subjugar as ideias oponentes como defensores de uma “velha ordem”. Ao final de um segundo mandato, as expectativas de renovação se ampliam, fazendo eco as críticas à política interna e externa, rompendo o pacto hegemônico anterior.

Ocorreram, sobretudo em 2001 e 2002, profundas críticas à atuação internacional do Brasil no âmbito interno, assimiladas parcialmente pelo governo. A matriz neoliberal da política externa brasileira dos anos de 1990 estava em crise, mas sua manutenção permanecia inercialmente na

gerência do Itamaraty. Enquanto os empresários brasileiros cobravam mais pragmatismo e menos idealismo, o otimismo liberal (toda a liberalização é ótima e necessária) passou a ser substituído, pelo governo, por uma crítica à globalização assimétrica (que estava gerando mais descompasso entre os países). Embora sem retomar o discurso terceiro-mundista, ocorreu um empenho da política externa em recuperar a ideia de que o sistema mundial está condicionado por assimetrias que conduzem a uma distribuição desigual de poder, em especial, nas negociações comerciais. De fato, um conjunto de críticas nesse sentido sobre uma política externa revela que ela, de agora em diante, só poderia se manifestar na forma de uma crise, uma matriz que lentamente era substituída por outra, de contornos neodesenvolvimentistas, talvez mais otimista em relação às potencialidades brasileiras e pessimista em relação ao funcionamento da ordem internacional.

Conclusões

Na década de 1990, o Brasil sofreu uma mudança na matriz de sua política externa, alterando um padrão de continuidade que remontava a década de 1970. Diante de um quadro de profundas mudanças internacionais, com o fim da Guerra Fria e a aceleração do processo de globalização, a política externa brasileira buscou uma postura de participação e aceitação geral das bases e regras vigentes, reorientando sua inserção internacional, que, desde o final da década de 1980, substituiu sua matriz de política externa desenvolvimentista pela matriz neoliberal.

A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso coincidiu com o apogeu e a crise da matriz neoliberal de inserção internacional do Brasil. Internamente, foi representada pela incorporação, embora limitada, de políticas neoliberais, sintetizadas em abertura, privatização e desregulamentação. Na política externa, a nova diplomacia procurou construir a imagem do Brasil como uma liderança regional que buscava uma inserção global como compensação à vulnerabilidade econômica externa, e procurou também uma maior aproximação com os países desenvolvidos, uma postura de participação e aceitação das bases e regras do ordenamento internacional, e um afastamento do discurso terceiro-mundista. Ressaltando as oportunidades geradas para os países que aderissem à nova ordem, essa política externa orientava-se pelo otimismo em relação ao processo de globalização, às transformações internacionais e às reformas neoliberais. Esse quadro conceitual ajuda a explicar as orientações do Brasil nas relações bilaterais, regionais e multilaterais.

Entretanto, ainda que influenciada pela matriz neoliberal, a política externa do governo Cardoso tem de ser explicada a partir de três importantes matizações. Em primeiro lugar, já havia ocorrido um ajuste no governo Itamar Franco, simbolizando que o modelo neoliberal de Collor havia malogrado. Em segundo, a adesão ao neoliberalismo não foi integral, mostrando a persistência do paradigma desenvolvimentista. A terceira matização corresponde ao que foi denominado de inflexão e crise de matriz, que começou a operar a partir de 1999/2000, na qual a política externa foi acumulando uma série de revezes e, por espasmos políticos até então nunca vistos na diplomacia brasileira, foi sendo alterada. Foi nessa inflexão que o discurso da globalização assimétrica, ensaiado algumas vezes até no período de auge da matriz neoliberal, foi assumindo posição central na política externa brasileira.

Referências

- Albuquerque, José. “A política externa do governo Fernando Henrique”. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Editado por José Albuquerque, Ricardo Seitenfus, e Sergio Castro. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.
- Bacigalupo, Graciela. “As relações russo-brasileiras no pós-Guerra Fria.” *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília), 43, no. 02 (2000): 59-86.
- Bernal-Meza, Raúl. “México: treinta años de política exterior.” *Carta Internacional*. (São Paulo), 2, no. 01 (2007): 32-51.
- Brasil. Presidência da República. *Mensagem da Presidência ao Congresso Nacional*. Presidência da República, anos 1995-2002.
- Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de política exterior do Brasil*. (Brasília: Ministério das Relações Exteriores. Números 76-77 [1995], 78-79 [1996] e 80-81 [1997]).
- Bull, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Editora da Unb, Ipri; São Paulo, Imprensa Oficial Estado, 2002.
- Cardoso, Fernando Henrique. *Palavra do Presidente*. Brasília: Presidência da República, 2002.
- _____. *A Arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- Cervo, Amado Luiz. “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático.” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46, no. 1 (2003): 5-25.
- _____. “Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso.” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45, no. 1 (2002): 5-35.
- _____. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- Cervo, Amado, e Clodoaldo Bueno. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: EdUnB, 2002.
- Costa, Thomaz. “Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-Guerra Fria.” *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. Editado por Henrique Altemani e Antônio Lessa. São Paulo: Saraiva, 2006.
- Corrêa, Luiz Felipe Seixas, ed. *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)*. Brasília: Funag, 2007.
- Danese, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- Fonseca Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- Garcia, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília, DF, 2005.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era de gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- Lafer, Celso. “Brasil: dilemas e desafios da política externa.” *Estudos Avançados*. São Paulo, 14, no. 38 (2000): 260-267.
- _____. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002.

- Lampreia, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Ed. Lacerda, 1999.
- Messari, Nizar. "O Brasil e o Mundo árabe." *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. Editado por Henrique Altemani, e, Antônio Lessa. São Paulo: Saraiva, 2006.
- Nobre, Marcos, e Freire, Vinicius. "Política difícil, estabilização imperfeita: os anos FHC." *Novos Estudos CEBRAP*, no. 51 (1998).
- Pimentel, José Vicente. "Relações entre o Brasil e a África Subsaariana." *Revista Brasileira de Política Internacional*, 43, no. 1 (2000): 05-23.
- Saes, Décio. *República do Capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.
- Sallum Jr., Brasílio. "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo." *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP* (São Paulo), 11, no. 2 (1999): 23-47.
- Santana, Ivo. "Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990." *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46, no. 2 (2003): 113-137.
- Saraiva, Mirian. "As relações Brasil-Europa de 1990 a 2004: entre o inter-regionalismo e o bilateralismo." *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. Editado por Henrique Altemani, e Antônio Lessa. São Paulo: Saraiva, 2006.
- Savini, Marcos. "As negociações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia." *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44, no. 2 (2001): 109-125.
- Sennes, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.
- Silva, Carlos Eduardo. "Política e Comércio Exterior." *A Era FHC: Um balanço*. Editado por Bolívar Lamounier, e Rubens Figueiredo. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.
- Vigevani, Tullo, Marcelo Oliveira, e Rodrigo Cintra. "A política externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração." *Revista Tempo Social - USP*, 15, no. 2 (2003): 31-61.
- Vizentini, Paulo. "América do Sul, espaço geopolítico prioritário do projeto nacional brasileiro." *Política externa do Brasil para o século XXI*. Editado por Aldo Rebelo, Luis Fernandes, e Carlos Cardim. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.