

**A política externa no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso: a articulação regional e a integração sul-americana (1995-2002).**

Fernanda Tondolo Martins / Mestranda em História – UFRGS.

O estudo da integração sul-americana no período referente aos dois mandatos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso suscita a análise dos paradigmas da política externa brasileira nos anos 1990, as quais nortearam a atuação dos formuladores da política do país. A análise da articulação regional visa compreender o propósito político-estratégico que norteou o processo de integração, cujas linhas gerais estariam traçadas num esquema de liderança regional do país na América do Sul.

A historiografia, tradicionalmente, atribuiu a origem do Mercosul a um longo processo de integração latino-americana que teria se iniciado em 1960, e se estendido até as iniciativas de integração bilateral Brasil-Argentina, inauguradas nos anos 1980<sup>1</sup> (esse percurso incluiria projetos como Associação Latino Americana de Livre Comércio – Alalc - e Associação Latino Americana de Integração - Aladi), as quais teriam dado origem ao Mercosul<sup>2</sup>, cuja condição prévia teria sido a redemocratização política ocorrida em meados da década de 1980 nos dois países. Desse modo, as relações entre o Brasil e os seus vizinhos teriam respondido a apelos históricos contraditórios: isolamento, boa-vizinhança e liderança. Imagens e percepções dos dois lados, além das afinidades e diferenças, que condicionaram a integração regional.

Partindo-se dessa premissa, esse trabalho tem como objetivo tentar identificar até que ponto o projeto de integração já estava na pauta dos governos militares brasileiros (ou remontava a eles, considerando-se a Alalc - 1960), foi fruto da transição democrática nos anos 1980, ou se vinculou ao reordenamento mundial de fins dessa década e início da década de 1990, cujas transformações econômicas teriam trazido a necessidade de um desenho mais pragmático da política externa como instrumento para dinamizar as relações econômicas exteriores.

A ênfase dada à década de 1990 justifica-se porque com a volta do país à democracia, alteraram-se as condições em que a política externa vinha sendo formulada. Como destaca Nei Canani<sup>3</sup>, com a consolidação democrática, não apenas as decisões de política externa passaram a depender de aprovação parlamentar, como a cooperação diplomática se viu forçada a abandonar seu “insulamento burocrático”, tendo de articular de alguma forma os distintos interesses da sociedade na formulação da política externa. Cabe retomar o conceito formulado por Paulo Vinentini<sup>4</sup> sobre a “porosidade do Estado moderno”, uma vez que devido à pressão de lobbies e grupos de influência, é importante detectar os inúmeros fatores que determinaram a formulação da política exterior do país.

Logo, a partir do momento em que rearranjos de interesses e novas correlações de forças na política brasileira, assim como percepções conflitantes das características da ordem mundial pós-Guerra Fria colocaram-se na pauta das discussões dos formuladores de política exterior, uma nova política internacional se definiu, refletindo a interação entre o doméstico e o internacional.

Assim sendo, esse trabalho procura trabalhar com a noção de “matriz”, definida por Ricardo Sennes<sup>5</sup>, a qual diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país, e busca determinar a forma como ele concebe o sistema internacional; identifica as ameaças e possibilidades que esse sistema representa para seus próprios objetivos; dimensiona suas possibilidades, recursos, fraquezas e capacidades de ação internacional; e planeja uma inserção nesse sistema do modo que considera o mais vantajoso possível.

Para este autor, o aumento da atuação brasileira na América do Sul pode ser compreendido a partir do progressivo relaxamento do ordenamento da Guerra Fria e da redução da presença condicionante dos Estados Unidos, que teriam permitido o aparecimento de novos projetos de cunho regional. Portanto, a partir da segunda metade

dos anos 1980, diversos sistemas e subsistemas regionais readquiriram autonomia, deixando de reproduzir a dinâmica bipolar global.

Dentro dessa discussão, cabe a ressalva feita por Luis Fernandes<sup>6</sup>, que destaca duas dimensões da política externa: a política de Estado, que reflete os interesses mais permanentes e consolidados do Estado brasileiro, e a política de governo, que se relaciona às prioridades, às ênfases, ao estilo e ao tom definidos pelas forças que ocupam, em diferentes períodos, o comando do poder executivo nacional.

Para Fernandes, como política de Estado, a agenda externa do Brasil emanaria da sua condição de Potência Média, de dimensões continentais, situada no coração da América do Sul. Ao se confrontar, a partir dessa condição, com as brutais assimetrias que caracterizam o mesmo sistema internacional, o Brasil teria se orientado pelo objetivo de preservar e ampliar a sua margem de ação autônoma no mundo. Assim, apesar de o governo Cardoso ter sido responsável pela consolidação de um modelo econômico interno calcado no binômio liberalização-desnacionalização, sua política externa teria se mantido reticente em relação à criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) nos moldes propostos pelos Estados Unidos, por entender que isso tolheria sua capacidade de ação autônoma e enfraqueceria sua liderança regional. Por isso mesmo, tratou de fortalecer o Mercosul como marco alternativo de integração ao longo de seus dois mandatos.

Em relação aos conceitos de política de Estado e política de governo, cabe destacar que num cenário de mudanças nacionais e internacionais, a continuidade da política externa deve receber tanta atenção quanto a ruptura, pois estará sinalizando a manutenção de um mesmo projeto político ao longo do tempo. Entretanto, é importante evitar a formulação de análises baseadas somente nos conceitos de política externa, consubstanciados nos discursos diplomáticos, pois é no contexto prático das políticas, no

cotidiano das relações entre os Estados, na interação do doméstico e do internacional, que o discurso ganha sentido.

#### Paradigmas da política externa brasileira nos anos 1990

O reordenamento mundial que se processou a partir do final da década de 1980, que propiciou a aceleração do processo de globalização econômica, da revolução científico-tecnológica entre os países desenvolvidos e a formação de blocos econômicos, acabou agravando a já difícil situação internacional de regiões como a América do Sul. Dentro do contexto regional, a nova agenda enfatizava a abertura dos mercados internos dos países periféricos e a redemocratização de seus governos. E, somado a esse quadro, estava a crise da dívida externa, que tornou os países sul-americanos vulneráveis às pressões de instituições econômicas e financeiras mundiais. Nesse sentido, as alterações do cenário externo conduziram os países do sub-continente a um retraimento político, que se somou a várias áreas de atrito e vulnerabilidade – um enorme passivo em termos de endividamento externo, uma grande dependência de fluxos de capitais internacionais, vários contenciosos comerciais, defasagem tecnológica em relação aos países desenvolvidos, entre outros.

A matriz da política externa brasileira e, conseqüentemente, suas estratégias e percepções, refletiram um esforço para incrementar sua inserção internacional com os recursos de poder de que dispunha. Tal ação privilegiou o aumento da presença brasileira no continente sul-americano, evitando, sempre que possível, a influência de potências extra-regionais. Para Sennes, essa inflexão teve profundo impacto no Brasil pelo fato de ser ele uma Potência Média<sup>7</sup>, que considera, no âmbito das relações internacionais, o espaço regional como preferencial para o engajamento político e a arena em que vêm mais diretamente envolvidos seus interesses.

Contudo, a efetivação da esfera regionalista pôde ser vislumbrada mais claramente a partir da segunda metade da década de 1990, pois a primeira

corresponderia à “crise da matriz multilateral e mundialista da política externa do país”<sup>8</sup>. Para Amado Cervo, tal postura vincular-se-ia à “dança dos paradigmas”<sup>9</sup>, na qual o pensamento político brasileiro aplicado às relações internacionais do Brasil desde 1990 não foi homogêneo.

Celso Lafer<sup>10</sup> analisou essas modificações a partir de um ângulo mais positivo. Para ele, o esgotamento do “nacionalismo de fins” da década de 1980 reservaria um novo papel ao multilateralismo no século XXI. Com a globalização, “o mundo que o Brasil administrava como uma externalidade, internalizou-se, encerrando assim a eficácia do repertório de soluções construídas a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, que configurou o país no século XX”.

Cíntia Vieira Souto<sup>11</sup>, numa discussão sobre as diferenças e conexões do bilateralismo e do multilateralismo na política externa brasileira, retoma Amado Cervo para rebater a argumentação de Lafer. Este identificaria uma mudança importante neste binômio a partir da década de 1990. No período em que, de acordo com o autor, o Brasil imprimiu “orientações confusas e até mesmo contraditórias, à política exterior”, a diplomacia brasileira manteve forte presença nos fóruns multilaterais e houve um importante declínio no bilateralismo. O âmbito multilateral teria ocorrido uma mudança de caráter: “o multilateralismo foi eleito como meio de ação de uma nação desprovida de poder para realizar sua vontade”. A presença multilateral teria por objetivo influenciar na definição de parâmetros de ordem global buscando atuar sobre a regulamentação do sistema bilateral de comércio sobre a arquitetura das finanças internacionais, bem como trabalhar os novos temas da agenda da globalização”. Os operadores da política exterior brasileira foram bem-sucedidos, na visão de Cervo, especialmente no manejo da questão dos direitos humanos e de temas ligados ao meio ambiente. Essa modificação, contudo, subtraiu energia do bilateralismo que, entregue ao descaso, teria se acomodado quanto ao papel dos grandes e pequenos.

Para João Paulo Soares Alsina Jr<sup>12</sup>, a política externa não teria sofrido mudanças significativas ao longo do período que se inicia com a presidência de Fernando Collor e estende-se à gestão de Fernando Henrique Cardoso. Para ele, seria possível apontar uma leve inflexão do discurso diplomático brasileiro dentro da própria presidência de FHC, ainda que não admitida ou alardeada, podendo-se dividir sua gestão em dois períodos no que se refere à política externa. Estes corresponderiam, grosso modo, aos dois mandatos presidenciais: 1995-1998 e 1999-2002. A hipótese é que teria havido uma mudança na percepção do caráter do processo de globalização no segundo mandato, sobretudo a partir do fracasso da Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, realizada em Seattle em 18 de dezembro de 1999.

O pesquisador André Luiz Reis da Silva<sup>13</sup> corrobora a linha de pensamento de Alsina Jr. afirmando que se nos discursos do primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique a globalização aparecia como um desafio a ser encarado. A partir de 2000, já se torna perceptível o destaque dado aos aspectos assimétricos da mesma. Para o autor, a política externa de FHC foi marcada pelo apogeu e crise do modelo neoliberal da inserção internacional do Brasil surgido no início da década de 1990.

Em relação à integração sul-americana, cabe inferir se a posição assumida pelo governo brasileiro não representou uma posição de reticência, quando não de franca oposição, ao Estados Unidos, que rechaçaria a iniciativa de liderança hemisférica do Brasil. Tal raciocínio aplicar-se-ia ao Mercosul, uma vez que inúmeras vezes o governo brasileiro resistira sistematicamente às propostas argentinas de agregar temas que ultrapassassem a mera supressão de barreiras comerciais e a proteção tarifária externa do mercado na região. Seja no âmbito do Mercosul, de sua extensão à América do Sul, ou da Alca, a diplomacia brasileira teria apresentado uma imensa dificuldade para assumir uma liderança positiva, seja formulando a agenda seja propondo uma ação substantiva. As posições brasileiras tenderam a ser processualísticas, isto é, referirem-se a métodos e

cronogramas e não à substância das negociações em pauta. A impressão dessa atuação é de que o país não quis, ou disse não querer, ou silenciou sem dizer não, em cada um desses fóruns, mas sem apresentar uma iniciativa com agenda substantiva ou modelo de integração definido a curto e médio prazo.

Considerando a inflexão do discurso de FHC é mister considerar se o aumento da vulnerabilidade externa não teria sido utilizado pela classe política brasileira para conceber a política externa como um instrumento para a resolução de problemas domésticos. Em decorrência dessa redução da política externa a um papel ancilar com relação às políticas domésticas – sem simplificar a inter-relação entre esses âmbitos – há que se inferir se a diplomacia não estaria rechaçando a definição de uma estratégia externa e contentando-se em controlar o caráter defensivo e reativo da diplomacia. Tal posição poderia, inclusive, ser vista como uma tática reativa e defensiva, semelhante a adotado nos anos 1980, uma vez que as pressões externas identificadas com a abertura comercial teriam renovado esse sentimento de “cerco”. Daí a adesão de táticas dilatórias, como a adesão aos temas transnacionais dos direitos humanos, direitos dos povos, direitos ambientais, entre outros, os quais são tratados em forma de coalizão e tomam o lugar de uma política afirmativa.

Essas hipóteses, ou questionamentos sobre a atuação do governo brasileiro durante a era FHC são colocadas para desmistificar o caráter discursivo de aprofundamento da integração sul-americana, uma vez que a atuação do país a nível externo responde a uma multiplicidade de fatores, bem como se articula às demandas nacionais para a solução dos problemas internos. Mesmo que o reordenamento mundial operado a partir de fins da década de 1980 tenha possibilitado ao Brasil inserir tal iniciativa no discurso da política exterior como forma de aumentar sua inserção internacional a partir dos recursos de poder de que dispunha, é importante considerar até que ponto iria a influência da percepção herdada da guerra fria de que a única ordem

possível seria a polarizada, e daí a noção de que só existiria uma só alternativa para todos os países: aderir aos Estados Unidos ou resistir a ele.

---

<sup>1</sup> O conceito de integração econômica latino-americana teria surgido no ambiente da Guerra Fria, refletindo uma reação à hegemonia geopolítica dos Estados Unidos. Entre as influências para esse processo estariam a descolonização afro-asiática, que se desenrolou entre o final dos anos 1940 e o início dos anos 1960 e o movimento de integração europeia expresso pela fundação da Comunidade dos Estados Europeus (CEE).

<sup>2</sup> O passo inicial da aproximação foi a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina (PICE), em julho de 1986. Em novembro de 1988, desenhou-se a meta de um mercado comum, no prazo de dez anos, fixada pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Em julho de 1990, os governos dos dois países resolveram acelerar o processo de integração, antecipando para 31 de dezembro de 1994 o estabelecimento do mercado comum bilateral. Em seguida, entrou em vigor o Acordo de Complementação Econômica (ACE -14), prevendo a redução gradual das tarifas alfandegárias, até a sua completa eliminação.

<sup>3</sup> CANANI, Nei. **Política externa no Governo Itamar Franco (1992-1994): continuidade e renovação de paradigma nos anos 1990**. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 1993.

<sup>4</sup> VIZENTINI, Paulo. **A política externa no Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

<sup>5</sup> SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém-industrializada**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

<sup>6</sup> FERNANDES, Luis. **Autonomia pela liderança: o governo Lula conquistou importantes vitórias na frente diplomática**. Revista Bonifácio, Abril, 2004 [25-27].

<sup>7</sup> Para Ricardo Sennes, o interesse acadêmico em analisar especificamente a ação internacional das Pequenas e Médias Potências cresceu significativamente em decorrência tanto da performance do movimento dos Não-alinhados como do surgimento de países industrializados entre os países em desenvolvimento. A partir de então uma multiplicidade de conceitos surgiu para designar a categoria de país intermediário, uma vez que tal conceituação escapava ao campo teórico do realismo tradicional, cuja perspectiva está voltada para análise da estruturação e do funcionamento do sistema internacional a partir da ação das Grandes Potências. Dentre os aspectos importantes para a classificação das Potências Médias destacar-se-iam: o papel dos países frente aos processos decisórios internacionais, sua inserção regional, a dimensão e qualidade territorial e populacional, a produção agrícola, industrial, energética e mineral, o bem-estar e a integração nacional, a sua capacidade militar, seu *status* diplomático, sua taxa de importações e exportações, entre outros. Após uma revisão teórica dos autores que discutem esse conceito, Sennes conclui que o traço mais marcante entre eles, ainda que em proporções e combinações distintas, é o fato de ocuparem uma posição intermediária no sistema internacional global com sua conseqüente condição de *system-affecting states* e, de outro, participando intensamente dos sistemas regionais e sub-regionais onde se encontram. Seria na combinação dessas duas vertentes que as Potências Médias se destacariam como atores relevantes, atuantes e estruturantes do sistema internacional.

<sup>8</sup> VIZENTINI, Paulo. A política externa brasileira em sua fase multilateral: cronologia 1961-1964. In: **Cadernos de Ciência Política**, nº 4. Série Pré-Edições. Porto Alegre: Programada de Pós-graduação em Ciência Política / Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1997.

<sup>9</sup> CEVO, Amado. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 45, nº 1. Brasília, 2002 [05-35].

<sup>10</sup> LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. In: **Estudos Avançados**, nº 14 (38), 2000.

<sup>11</sup> SOUTO, Cíntia Vieira. Bilateralismo e Multilateralismo na política externa brasileira: diferenças e conexões. In: **História, Memória e Testemunho. Caderno de Resumos**. VII Encontro Estadual de História – ANPUH/Pelotas, 2004.

<sup>12</sup> ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: a articulação entre política externa e de defesa na era Cardoso. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 46, nº 1, 2003 [02-35].

<sup>13</sup> REIS, André Luiz da Silva. Rupturas e continuidades na política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. In: **História, Memória e Testemunho. Caderno de Resumos**. VII Encontro Estadual de História – ANPUH/Pelotas, 2004.