

SILVIO ROMERO MARTINS MACHADO

**IDEOLOGIA E DISCURSO DIPLOMÁTICO: A INSERÇÃO  
DO BRASIL NA ORDEM NEOLIBERAL (1985-1999)**

Dissertação de Mestrado em História das Sociedades Ibéricas e Americanas, para a obtenção do título de Mestre em História da Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em História, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Orientador: Prof. Dr. Helder Volmar Gordim da Silveira

Porto Alegre

2005

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

## **DEDICATÓRIA**

À minha família e aos amigos, que me apoiaram nesta conquista.

Em particular à Inês e ao Edu, que literalmente compraram esta idéia.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à paciente orientação do Helder e pela sua camaradagem ética e refinada jamais toldada pela sua inteligência e realizações superiores.

Agradeço também à Claudia Fay, por ter me incentivado a ingressar no Programa.

Agradeço ao Braz e à Sandra pelo carinho e por terem me feito sentir de volta à casa.

E agradeço a todos os meus professores, colegas e funcionários do PPGH por suas contribuições na realização deste trabalho.

... se o homem voluntariamente se comportar de acordo com – em termos cristãos – a lei de Deus, ou com – em termos marxistas – as leis da natureza, ele se tornará progressivamente mais consciente e, portanto, mais autodeterminado, no sentido de ser mais livre para fazer opções que, além de serem livres, serão efetivas.

*Arnold Toynbee*

## RESUMO

Este trabalho analisa os modos de operações ideológica contidos nos discursos diplomáticos brasileiros. Tal análise foi elaborada a partir da orientação metodológica dada pelo trabalho de John Thompson. Tomaram-se como fontes os discursos diplomáticos brasileiros dos Governos dos Presidentes Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique, buscando-se identificar as operações ideológicas contidas nestes discursos pronunciados na busca da inserção internacional do Brasil na ordem neoliberal. Observou-se a continuidade como característica na condução da política externa brasileira e a através das operações ideológicas a busca pela legitimação desta junto aos públicos interno e externo à medida que o Brasil vai explorando as possibilidades de inserção internacional e construindo seu espaço para projeção de poder.

**Palavras-chave:** Ideologia - Discursos diplomáticos - Inserção internacional - Relações internacionais.

## **ABSTRACT**

This work analyses the ways of the ideological operation in the Brazilian diplomatic speeches. The analysis was done according to the methodological orientation given by the work of John Thompson. Were taken as primary sources the diplomatic speeches of the Governments of the Presidents Sarney, Collor, Itamar and Fernando Henrique, aiming at identify the ideological operations in these speeches spoken in the search of the Brazil's international insertion in the neoliberal order. Was noticed the continuity as a characteristic on the conduction of Brazil's foreign policy and through ideological operations the search for its legitimation amongst the domestic and foreign publics while Brazil explores the possibilities of international insertion and builds its room for projection of power.

**Key-words:** Ideology – Diplomatic speeches – International insertion - International relations.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	.....
<b>1 AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O PERFIL DA ATUAÇÃO BRASILEIRA ....</b>	.....
1.1 Paradigmas das Relações Internacionais.....	.....
1.2 O Brasil no Cenário Internacional .....	.....
1.3 A Diplomacia e o Discurso Diplomático .....	.....
<b>2 UM NOVO MOMENTO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS – CONSTRANGIMENTOS E TRANSIÇÃO .....</b>	.....
2.1 As Décadas de 80 e 90 .....	.....
2.2 Governo Sarney – a Transição Democrática e a Porteira Fechada.....	.....
2.3 Governo Collor – a Eleições Democráticas e o Messianismo Modernizador .....	.....
<b>3 A ADOÇÃO DO NOVO MODELO ECONÔMICO E A INSERÇÃO NA NOVA ORDEM INTERNACIONAL.....</b>	.....
3.1 Governo Itamar Franco – o Regional e o Global.....	.....
3.2 Governo Fernando Henrique Cardoso – uma Atuação em Dois Tempos .....	.....
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	.....
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	.....

## INTRODUÇÃO

Os anos 80 e 90, representaram para o Brasil um momento de desafio.

Com a reação conservadora, liderada especialmente pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha, procedeu-se ao “fechamento” de espaços tradicionalmente ocupados pelos países em desenvolvimento. A ruptura do diálogo e a implementação de “constrangimentos” materializaram, no sistema internacional, o desafio que se apresentava.

Coube ao Brasil, e aos demais países em desenvolvimento, buscar alternativas para a superação das dificuldades apresentadas.

Em perspectiva a década de 80 se apresentava como a década perdida, em virtude das sérias restrições associadas ao problema do endividamento externo. Sintomaticamente, viam-se regredir os indicadores econômicos e sociais do Brasil, demonstrando claramente haver-se chegado ao limite do modelo desenvolvimentista com seus tradicionais pleitos junto ao sistema internacional.

Neste momento, a estratégia brasileira de inserção internacional havia sido superada pelo *mainstream*<sup>1</sup> internacional. Os países centrais propunham um novo paradigma de inserção internacional, popularizado através da expressão globalização. Em virtude desta

---

<sup>1</sup> *Mainstream* – na perspectiva deste trabalho, entendido como aquele núcleo de temáticas, políticas e posturas propostas pelo centro do sistema, ao qual os países periféricos “devem” aderir. Tal adesão pode também ser obtida através de condicionalidades e constrangimentos típicos do sistema internacional, articulados a partir do seu centro. Além disso, um maior ou menor grau de adesão, assim como, a maior ou menor presteza nesta adesão, é função direta dos recursos de poder ou capacidade de barganha dos países periféricos.

defasagem, observou-se, após uma etapa de imobilismo, a necessária adesão acrítica como forma de “re-abertura” do diálogo internacional.

O final dos anos 80 e o início dos 90 evidenciam com clareza esta transição.

Observa-se nos discursos diplomáticos brasileiros até o ano de 1989 uma resistência à nova ordem mundial imposta pelo centro. Essa insubmissão e as dificuldades do Brasil em aproximar-se da agenda proposta pelo centro do sistema, ter-lhe-ia custado a perda do *timing*<sup>2</sup> e permitido um fechamento excessivo do sistema, diante do qual o Brasil necessitou fazer concessões de forma unilateral, ou acrítica, simplesmente para restabelecer sua capacidade de diálogo, tal qual o pagamento de um pedágio.

Evidencia-se então, a emergência, na diplomacia brasileira, de um discurso de modernidade, no qual o alinhamento com as prescrições da política neoliberal seria o caminho para uma maior inserção do país no sistema internacional e através desta poder-se-ia negociar a obtenção dos meios para o desenvolvimento nacional. Ou seja, seria da capacidade do Brasil em aproximar-se e dialogar, com as forças liberais conservadoras da globalização, é que poderiam obter-se os recursos para o seu desenvolvimento.

Sob esta orientação evolui a estratégia de inserção internacional do Brasil. Alterna momentos de adesão com momentos de autonomia, em decorrência da capacidade negociadora associada a temas específicos. Mas, objetivamente, formula-se um novo paradigma para as relações internacionais do Brasil.

É neste contexto da evolução histórica das relações internacionais brasileiras que se desenvolve o presente trabalho.

---

<sup>2</sup> *Timing* – significando o momento apropriado para a implementação de determinada ação ou política. Também o *timing* pode referir-se ao ritmo e a intensidade de determinadas medidas a serem adotadas pelos atores no ambiente internacional. Este *timing* fica condicionado pelas propostas do *mainstream* internacional. A perda deste “momento ótimo” em geral traz custos elevados para os atores periféricos.

Seu foco é a análise dos discursos diplomáticos brasileiros buscando evidenciar a inserção internacional do Brasil e a projeção de sua liderança no cenário internacional.

As questões-problema, aqui propostas, estarão relacionadas às formas através das quais o discurso diplomático brasileiro trata das temáticas internacionais visando:

- promover sua aproximação às mesmas ou delas manter-se afastado, buscando sempre equilibrar a manutenção do diálogo internacional e a autonomia na defesa dos interesses do seu projeto nacional;
- estabelecer alguns pontos de barganha, sempre que a temática em pauta permita ao Brasil a assunção de protagonismo, como por exemplo na questão ambiental;
- legitimá-las junto à opinião pública doméstica, na medida em que a ação externa do país necessita apoiar-se num consenso doméstico de forma a projetar internacionalmente o interesse nacional do mesmo;
- conduzir pleitos típicos de um país em desenvolvimento, na perspectiva em que mesmo aderindo a princípios propostos pelo *mainstream*, ainda depende o Brasil na condição de país em desenvolvimento, de captar junto ao sistema internacional recursos para o seu desenvolvimento;
- projetar sua liderança no cenário internacional, na medida em que utiliza essa liderança como instrumento de implementação de sua política externa, construindo um espaço geográfico para sua projeção internacional, bem como se inserindo como protagonista e porta-voz de coletivos dentro do multilateralismo. A liderança nesta perspectiva agrega ao país maior representatividade e, portanto, torna-se um recurso de poder a ser utilizado nas negociações internacionais.

Essas questões poderão combinar-se de maneiras distintas ou mesmo surgirem isoladas.

Na perspectiva deste trabalho a inserção referida é uma inserção ativa, uma vez que naturalmente todos os Estados participam do sistema internacional. É a diferença que se estabelece entre pertencer e participar do sistema internacional. Por inserção ativa deve-se entender aquela que decorre do interesse nacional de um Estado e de seu projeto nacional<sup>3</sup>, que é dependente de outras variáveis e das próprias características do sistema ao qual pertence o Estado em foco. Essa inserção também é condicionada, e por vezes limitada, pelo meio, pelos recursos do próprio Estado analisado e pelas características dos demais atores. Seu projeto nacional e seus recursos efetivos determinarão suas possibilidades no sistema internacional.

Já a liderança surge neste estudo como uma elaboração da prática diplomática brasileira na medida em que ela também é recurso de poder. Poder negociador, poder multilateral, poder regional e demais formas de poder que possa perseguir um Estado desprovido de recursos para impor-se unilateralmente no sistema internacional. A liderança também emerge num contexto de recrudescimento de políticas e posturas conservadoras que restringem a capacidade de atuação do Brasil no sistema internacional. Barganha, fôlego e resistência são também características associadas a essa liderança nas décadas de 80 e 90.

O discurso diplomático como objeto de análise será coletado junto a três fontes primárias que serão a Resenha de Política Exterior do Brasil (RPEB)<sup>4</sup>, a coletânea A Palavra

---

<sup>3</sup> Projeto nacional - no sentido de execução do interesse nacional. Na verdade sinônimos em alguns momentos, pois construídos sobre conceitos e objetivos idênticos. A distancia entre os dois seria a mesma entre a idéia e a prática.

<sup>4</sup> Resenha de Política Exterior do Brasil – publicação semestral do Ministério das Relações Exteriores, editada pelo Centro de Documentação (CDO) do Departamento de Comunicações e Documentação. Brasília, ano 1, n. 1, jun. 1974.

do Brasil nas Nações Unidas 1946 – 1995<sup>5</sup> e o site do Ministério das Relações Exteriores – [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)<sup>6</sup>

Também serão analisados discursos diplomáticos encontrados em coletâneas, sendo seus emissores diplomatas como Rubens Ricupero, Paulo Tarso Flecha de Lima e Luiz Felipe Lampreia. Em relação a estes e outros diplomatas que venham a ser citados, estabelece-se a regra de somente utilizá-los como emissores de discursos, se o mesmo foi proferido durante sua estada nos governos do período em foco. Eventualmente outras citações destes poderão aparecer neste trabalho, porém na condição de teóricos e não como objeto de análise. Situação que será reduzida ao necessário.

Também, para a proposição clara deste trabalho, é necessário estabelecer paradigmas referentes ao sistema internacional.

Como referencia fundamental mencionam-se as grandes escolas do Realismo e do Idealismo. Adiante estes conceitos poderão ser apreendidos de forma mais detalhada.

Pela evolução do sistema internacional que originou estas duas grandes escolas, surgiram novos paradigmas, novos autores e novas necessidades que se associaram para formular novas abordagens.

Dentre os novos paradigmas surgidos foi tomado o caminho indicado pelo paradigma da interdependência. Porém imediatamente invocamos a ressalva do próprio Robert Keohane: “Situações reais deveriam ser avaliadas ao longo de um continuum, definido pelos pólos da interdependência complexa e pelo realismo”<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995.

<sup>6</sup> Deste site serão retirados os discursos do período de Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (org.). *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 2003. p. 12.

A ressalva acima é consideração fundamental neste trabalho. A ela agrega-se a observação de que as questões efetivamente estratégicas tendem a receber tratamento deslocado em direção ao pólo Realista. Ou seja, é a posse e a utilização de recursos de poder que estabelece o limite das estratégias dos atores no sistema internacional.

Daí percebe-se a importância das estruturas, as dependências, o poder, o constrangimento e por fim os elementos já definidos por Gerson Moura<sup>8</sup> para caracterizar a atuação internacional de um país como o Brasil. Considera-se, portanto, que o paradigma principal para a caracterização do sistema internacional será dado pela teoria da dependência e em relação a qual será referido o trabalho de Moura.

Ao lado deste paradigma, contudo, serão considerados outros referenciais teóricos que complementem a visão de Moura, na perspectiva do *continuum* citado por Keohane, percebe-se que além da teoria da dependência, outras características de natureza mais branda, igualmente presentes no sistema internacional, que devem ser mencionadas.

De Karl Deutsch e Fred Halliday serão tomadas algumas considerações sobre a interdependência.

O papel do Estado no sistema internacional, será analisado conforme os referenciais definidos por Oran Young<sup>9</sup>.

O novo tipo de relação do Estado com outros atores internacionais será derivado das reflexões de Henk Leurdijk<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência – a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (org.). *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 2003.

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (org.). *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 2003.

Ao lado dos autores acima nomeados, aparecerão outros que puderam ser considerados de forma complementar, dando mais clareza a abordagem do paradigma das relações internacionais contido neste trabalho.

Os discursos diplomáticos serão abordados na perspectiva definida pela análise da ideologia e neste sentido este trabalho deverá apresentar os discursos nos seus aspectos de organização de sentido e prática de poder.

Para tanto serão considerados os referenciais de John Thompson de forma a obter-se uma percepção clara do discurso diplomático como instrumento ideológico. Mesmo que tal perspectiva não esgote sua interpretação, como veremos adiante, os aspectos ligados ao exercício de poder destacam-se na análise destes discursos.

Recorre-se ao trabalho de Thompson<sup>11</sup> para analisar a atividade diplomática em seu viés ideológico. Identificamos três aspectos que compõe o conceito de ideologia deste autor que se encontram nesta atividade. São eles:

- As formas simbólicas – amplo espectro de ações e falas produzidas por sujeitos e reconhecidas por eles e outros como construtos significativos;
- O aspecto contextual, no qual as formas simbólicas estão sempre inseridas em contextos e processos socialmente estruturados;
- A localização das pessoas e as qualificações associadas a essas posições, num campo social ou numa instituição, fornecem ao indivíduo diferentes graus de poder.

---

<sup>11</sup> THOMPSON, John B. *Ideologia e Cultura moderna – Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995.

Assume-se, portanto, que não há neutralidade nos discursos diplomáticos e percebemos os mesmos como instrumentos de poder político. Nesse sentido os discursos têm públicos-alvo externos e internos.

Na sua manifestação externa o discurso estará alinhado com a estratégia de inserção internacional, manifestando a parceiros, concorrentes e a terceiros-paises quais são os interesses e os caminhos escolhidos pelo Brasil.

Em relação ao público interno, o discurso atua como legitimador das opções escolhidas. Ou a falta delas, em virtude de constrangimentos estruturais ou circunstanciais do sistema internacional.

Não pretendendo retornar às considerações de natureza metodológica, faz-se uma reflexão utilizando uma passagem de Gerson Moura, que parece fazer uma síntese dos aspectos acima considerados em termos de dependência e dominação.

Sobre as relações de dominação no sistema internacional, Moura escreve:

Contribui para isso a solidariedade fundamental das classes dominantes nos dois pólos do sistema de poder com a finalidade de assegurar sua coesão, estabilidade e permanência. Por isso, a relação de dominação-subordinação não se explicita a cada momento, pois ela não existe nem se manifesta enquanto “pressão externa”, eis que se acha incrustada nos processos políticos nacionais e se manifesta em termos de uma ideologia política<sup>12</sup> que faz convergir os interesses de dominadores e subordinados, escondendo a natureza verdadeira da relação. Dessa maneira, a política externa aparece sempre como um ato de vontade pura ou escolha livre entre várias opções<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência – A política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. p. 46 “... cremos que o sistema político produz seus valores específicos, aqui chamados de ideologia política, e que orientam os responsáveis pela decisão política. Em outras palavras, os “valores” e “crenças” daqueles que decidem ligam-se primordialmente às necessidades do sistema em que atuam”.

<sup>13</sup> MOURA, op. cit., p. 45.

Com prudência, é recomendável salientar que antes de afirmar exclusivamente, a ação das forças aqui identificadas, a intenção é elencar as forças e influencias que podem ou não dialogar entre si buscando a resultante ação de política externa em seus diferentes momentos.

Ainda como técnica de análise, se fará uso da *análise de conteúdo* (AC)<sup>14</sup> entendida para o historiador como um eficiente conjunto de técnicas de pesquisa em abordagem interdisciplinar, tendo como objetivo buscar sentido no texto fundamentando-se nos pressupostos da concepção dinâmica da linguagem, entendida como construção real de cada sociedade e como expressão da existência humana; elaborando e desenvolvendo representações, em todos os momentos históricos.

Neste caso a interdisciplinaridade faz-se presente desde a eleição do tema que congrega história e relações internacionais com as demais ciências que a elas se agregam no contexto da globalização e agrava-se em relação às fontes. Serão encontrados uma variedade de discursos diplomáticos que não só virão modelados por esta interdisciplinaridade, mas também irão variar desde a dissimulação e a sutilezas maquiavélicas até o idealismo kantiano. Tanto a leitura “ao pé da letra” como a leitura soterrada, buscando o sentido latente, serão necessárias.

Esta técnica também traz como vantagem a sua versatilidade sendo seus limites e possibilidades determinados pelo interesse do pesquisador e pelos objetivos da pesquisa. Porém salienta-se a busca do qualitativo nestes discursos analisados, sempre contrastando-os com suas possibilidades e perspectivas. Ambas, observadas como resultantes das características internas do país, externas no que se referem ao cenário internacional, conjunturais no horizonte imediato e estruturais no desenvolvimento do sistema internacional.

---

<sup>14</sup> CONSTANTINO, Núncia Santoro de. *Pesquisa histórica e análise de conteúdo – pertinência e possibilidades*. Porto Alegre: PUCRS, Pós-Graduação em História, 2004. (mimeo).

Outra questão preliminar que a ser abordada nesta introdução é a relação da História com as Relações Internacionais, e de maneira reflexa a questão da história do tempo presente, dado o recorte temporal abordado.

No Brasil a afirmação da historiografia das relações internacionais ocorrida a partir dos trabalhos de Amado Cervo vincula de forma objetiva a História e as Relações Internacionais. O historiador brasileiro decisivamente influenciado pela historiografia francesa agregava à inteligência nacional idéias de um contato entre civilizações em detrimento de uma mera história de dominação colonial. Também trazia a concepção de um esquema analítico que operaria na base do movimento e da onda vital nas relações internacionais sob a forma de um dualismo entre causa e finalidade. Esse dualismo já havia se explicitado nas obras clássicas de Renouvin e Duroselle<sup>15</sup>.

Essa vinculação entre História e Relações Internacionais está na base da própria percepção das relações entre os diferentes grupos humanos e das sociedades mais ou menos organizadas. É a análise histórica enriquecida pelos referenciais teóricos próprios das relações internacionais e ainda acrescida de uma boa dose de imediatismo que molda o cenário das relações internacionais contemporâneas. Apesar de não haver a dependência vital da primeira em relação à segunda, e recíproca não é verdadeira. Qualquer observador da cena internacional necessitará lidar habilmente com a ciência histórica. Seitenfus diz que podemos afirmar que só com história não se faz RI. Todavia, sem amplos conhecimentos históricos, a compreensão dos fenômenos internacionais torna-se impossível<sup>16</sup>.

Gelson Fonseca Jr. no prefácio da obra *Visões do Brasil*, intitulado Rubens Ricupero e a História como método, escreve:

---

<sup>15</sup> MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org.). *Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003. p. 23.

<sup>16</sup> SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *Relações internacionais*. Barueri: Manole, 2004. p. 10.

História é coleção de fatos e sentidos, inesgotáveis, aos quais se deve recorrer sempre, diante do inesperado e da surpresa da vida. Não fornecerá as soluções a nossos dilemas, mas é impossível pensar o presente e o futuro sem recurso ao que veio antes. O mundo e o Brasil se revelam pelo que foram e podem ser<sup>17</sup>.

Para os que atuam nas relações internacionais, complementa Fonseca: “A História é também instrumento para projeção, para deslindar tendências sobre o que pode acontecer”<sup>18</sup>.

Diante da natural evolução destas ciências e da complexificação das relações humanas, constata-se que análises e explicações pertinentes somente se produzirão através da prática de uma multidisciplinaridade efetiva.

Heredia anota que as relações internacionais serviram-se de outras disciplinas mais antigas como o direito, a economia, a sociologia, a filosofia, a história e as ciências políticas para formar o corpo que hoje existe. Enfatiza que é conveniente observar os avanços da própria história em temáticas como a historia regional, a vida cotidiana, as mentalidades, as migrações e outras que complementam as visões clássicas que privilegiavam a ação dos Estados e governos<sup>19</sup>.

Em complemento Heredia ainda cita a emergência de novos atores nas relações internacionais. Estes teriam sido descobertos como novos protagonistas, ou a partir de uma determinada projeção no cenário internacional sua presença não mais pode ser ignorada. Diante deste quadro o autor registra:

*El reconocimiento y la caracterización de estos actores emergentes implica reformular en buena medida el planteo desde el cual se han abordado hasta aquí los estudios sobre las relaciones entre las naciones. Es decir, su incorporación no sólo representa enriquecer el cuadro representativo de estas relaciones, sino que puede incluso hacer cambiar el sentido profundo*

---

<sup>17</sup> RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995. p. 10.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>19</sup> MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org.). *Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003. p. 280.

*de estas interpretaciones. En consecuencia, en ese planteo innovador y reformador también se impone replantear las visiones prospectivas acerca de las relaciones futuras, tarea que emprenden habitualmente los internacionalistas, los politólogos o los sociólogos, y a la que no debieran ser ajenos los historiadores*<sup>20</sup>.

Heredia, por fim, observa as potenciais dificuldades que pode encontrar o historiador no estudo das relações internacionais. “*Lamentablemente para el desarrollo riguroso de estos estudios se oponen las demandas mediáticas, que incitan a la improvisación y a la precipitación en el tratamiento de temas de extrema actualidad*”<sup>21</sup>.

Tomando-se a advertência acima, cabe aqui também abordar este tema particularmente sensível aos historiadores, a questão do tempo presente.

Sendo as relações internacionais uma ciência analítica que muitas carece da mediação temporal para comentar e prognosticar cenários, fica o historiador acuado diante do imediatismo desta temática. É necessário não só buscar o estabelecimento de alguma mediação como definir de forma clara o caminho a ser percorrido.

Toma-se a definição de Hobsbawm, de que a história do tempo presente é a história do próprio tempo de vida do historiador, independentemente dos marcos significativos de ruptura. E a ela agrega-se a evocação que Jean Lacouture faz a Tucídides como um clássico exemplar, tanto na história como nas relações internacionais.

Contudo, mesmo tendo uma definição e um exemplo válidos à mão, a cautela recomenda uma relação moderada com a *história imediata*.

O constrangimento experimentado pelo historiador é natural na medida em que este abre mão da segurança oferecida pela mediação temporal. Ao abordar a temática recente o

---

<sup>20</sup> MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org.). *Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003. p. 275-276.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 276.

historiador deve assinalar os fatos de relevo que marcarão aquele momento. Aqui o tempo não é seu aliado, pelo contrário é um mestre severo que muitas vezes impõe a necessidade da emissão de juízo sem tempo para a devida reflexão. Neste campo pode o historiador não ver suas inferências concretizadas, devendo corrigi-las tendo a oportunidade de revisar pressupostos e observar as fortuidades. É o que René Rémond chama de contingência quando fala da história política.

“Há em política mais coisas nos efeitos do que nas causas, ou, para sermos mais exatos, não se encontra nos antecedentes tudo aquilo que resultará deles; é o papel da contingência”<sup>22</sup>.

Outras problemáticas ainda derivam da questão do tempo presente.

Segundo Rodrigues e Padrós<sup>23</sup> para garantir a neutralidade, seria necessário haver um distanciamento temporal que, por sua vez resulta no correto levantamento documental, na superação das paixões e em outras motivações de cunho pessoal. Contudo o historiador tem instrumentos que lhe permitem submeter sua subjetividade na busca do conhecimento histórico científico, objetivo e, portanto legítimo.

Além disso, há diferença entre o distanciamento crítico e aquele temporal.

A subjetividade não é um desafio exclusivo do historiador do presente nem um fato singular da contemporaneidade.

Na polêmica estabelecida pela mediação temporal em certos momentos parece haver um risco de cisma, porém Estevão Martins citando René Girault unifica e mostra integração complementar entre os diversos tempos históricos:

---

<sup>22</sup> RÉMOND, René (org.). *Por uma história política*. Rio de Janeiro: UFRJ/FG, 1996. p.449.

<sup>23</sup> LENSKIJ, Tatiana; HELFER, Nadir Emma (org.). *A memória e o ensino de História*. Santa Cruz do Sul: Edunisc/São Leopoldo: ANPUH/RS, 2000. p. 131-133.

Pede-se amiúde à história de explicar o presente, e por vezes mesmo de antecipar o futuro. É certo que o passado fundamenta o presente. ... Os historiadores manejam preferentemente o conceito de longa duração. Contudo, o acontecimento, datado, único, base de suas pesquisas, os obriga a levar em conta, em primeiro lugar, o tempo curto; mas eles sabem muito bem que este só alcança seu verdadeiro significado quando situado no tempo longo. ... Na verdade, as mudanças nas mentalidades coletivas são lentas quanto se trata de conceitos tão fundamentais como o reconhecimento de sua identidade no seio de grandes grupos humanos, para além de sua pequena pátria. ... [A] investigação do passado pode auxiliar a compreensão do presente e a estimativa de futuro. ...<sup>24</sup>.

Além desta conciliação entre os diferentes tempos pertinentes ao estudo da história das relações internacionais e da indicação de possibilidade, se não da responsabilidade da análise prospectiva, mais uma vez é trazida uma passagem de Heredia citando e comentando Hobsbawn:

*Al terminar el siglo XX, Eric Hobsbawn reflexionaba así: Hemos sobrevivido al siglo XX, una de las más negras épocas de la historia, un siglo que ha demostrado toda la capacidad de los seres humanos para la barbarie y que ha demostrado toda la incapacidad, los errores y los autoengaños, la falta de entendimiento de sus dirigentes, las malas voluntades, la ignorancia, la ceguera de sus pueblos. Pese a todo, hemos sobrevivido. Esta reflexión tiene el valor de una admonición, porque el siglo XXI ha comenzado peor que el XX. Los que estudiamos las relaciones internacionales cargamos sobre los hombros una parte no despreciable de la responsabilidad que cabe a toda humanidad en la difícil tarea de lograr que nuestros descendientes también sobrevivan al término de siglo XXI<sup>25</sup>.*

Também são abordados neste trabalho os referenciais teóricos concernentes à globalização e sua força gêmea a regionalização.

Contudo antes de iniciar a análise dos mesmos deve-se adotar, por cautela, a recomendação dos especialistas em história do presente na prescrição de que o historiador escapa do subjetivismo declarando suas opções.

<sup>24</sup> MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org.). *Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003. p 16.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 276-277.

Em relação à globalização antes de abordar o conceito da mesma é útil definir que o tipo de Estado que se procura caracterizar neste trabalho é aquele que tem, e cumpre na medida do possível, sua função social e política na perspectiva do desenvolvimento e bem estar de sua população.

É um Estado que deve possuir um projeto nacional, deve perseguir a eficiência e a prosperidade, mas também deve exercer seu papel de agente distributivo de riquezas na busca de reduzir desigualdades e assimetrias socioeconômicas internas.

O Estado eficiente considerado aqui é aquele que deve buscar de forma objetiva reduzir sua dependência de fatores externos e ao mesmo tempo quando necessário saber negociar os condicionantes impostos pelos demais atores e circunstâncias do cenário internacional.

Este Estado deverá observar sua capacidade autônoma em questões ligadas à recomendação de boa governança. Reafirmo aqui também minha opção pelo estatocentrismo, conforme adiante ficará explicitado no paradigma de Oran Young.

Com esta consideração inicial, para falar em globalização é válida a distinção, mais didática do que conceitual, que faz Michel Zaidan Filho<sup>26</sup> quando descola o aspecto ideológico da globalização introduzindo a expressão mundialização.

O importante nesta distinção é que o autor consegue mostrar a distância existente entre a globalização como fenômeno político, econômico e diplomático que se abate sobre as sociedades de forma inapelável, na sua versão liberal conservadora ou neoliberal, e a mundialização percebida como processo histórico mais amplo.

---

<sup>26</sup> LIMA, Marcos Costa (org.). *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 71.

Neste estudo a globalização, na sua versão liberal conservadora, é entendida dentro do paradigma da dependência, diante da qual, aos Estados *policy-takers*<sup>27</sup> cabe a opção de ajustar-se da melhor maneira possível.

A mundialização segue um caminho mais integrativo. Esse conceito contempla as comunicações, os deslocamentos individuais e a conscientização para os problemas globais e regionais que exigem a solidariedade e o consórcio de recursos e competências acumuladas por diferentes Estados, grupos e indivíduos para sua melhor resolução. É a integração global de longa duração a qual Braudel se referia. Não é, portanto, fenômeno recente:

[..]. uma nova fase do desenvolvimento capitalista materializada na aceleração do impulso integrador do mercado mundial, associado a impressionante progresso tecnológico. Qualquer que fosse o lugar ocupado pelo observador nesse processo, e a sua interpretação do mesmo, ninguém deixava de perceber a presença cada vez maior do poder financeiro e da grande empresa, e menos ainda a “diminuição do mundo” e a fenomenal interdependência dos seus componentes, produzida pelos avanços assombrosos nos transportes e nas comunicações. Como lembra Marc Ferro, no transcurso de poucas décadas “as distâncias diminuem, o mundo encolhe, os intercâmbios se multiplicam e a unidade dos hemisférios é afirmada”<sup>28</sup>.

Este trecho da obra de Marc Ferro, citado por José Paradiso, refere-se ao cenário global, em 1895. Pode-se considerar que estruturalmente as transformações do cenário internacional no final do século XIX, são amplamente distintas daquelas do início da década de 80, contudo em perspectiva processual a globalização não pode ser vista como uma novidade.

Entretanto, em sua nova roupagem, é à globalização “nova”, na perspectiva neoliberal à qual o Estado deve responder prioritariamente. Nesse sentido o cenário internacional da década de 80 passa a apresentar uma série de constrangimentos, dificuldades e

---

<sup>27</sup> *Policy-takers* – são os estados seguidores; aqueles que seguem e cumprem políticas definidas pelos Estados do centro hegemônico, os *policy-makers*.

<sup>28</sup> ANGELL, Norman. *A grande ilusão*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. p. X.

impossibilidades concretas em relação as quais os Estados necessitam oferecer respostas e buscar suas opções de desenvolvimento e/ou resistência. Conforme Helder G. da Silveira:

Na América Latina, a nova década anunciou-se sombria. Sobretudo após o segundo choque do petróleo (1979) e o choque de juros norte-americanos, todas as economias e sociedades da região, embora em graus e ritmos diferenciados segundo cada caso, sofreram dramaticamente os efeitos da crise iniciada na década anterior – e da reação dos centros capitalistas a ela. Marginalização crescente em relação aos fluxos internacionais de comércio e investimentos; políticas econômicas largamente recessivas, impostas pelos mecanismos internacionais (como forma de geração de recursos para o pagamento das elevadas taxas de juros dos empréstimos externos); inflação acelerada, resultante, de modo geral, das políticas macroeconômicas internas voltadas à defesa das exportações; atraso e dependência no campo tecnológico; tensões sociais e políticas severamente agravadas. Tais eram as linhas gerais da situação latino-americana<sup>29</sup>.

Frente a esse cenário é que os países em desenvolvimento necessitarão buscar opções regionais. Na prática essa reação era motivada pela pressão dos países centrais à uma maior abertura de mercados e mobilidade dos fatores de produção, mas também por uma regionalização limitada praticada pelos mesmos países centrais. América do Norte, Europa e Japão e tigres asiáticos, tornaram-se zonas de exclusão. Aos demais países aliados deste reordenamento impunha-se a busca de alternativas.

Neste sentido a integração regional manifesta-se como força contrária e desaceleradora da vaga neoliberal.

A integração regional é um movimento que busca uma otimização das estruturas produtivas regionais, uma maior atratividade de mercado, um ingresso mais gradual no livre comércio e a preservação das soberanias nacionais.

---

<sup>29</sup> SILVEIRA, Helder Gordim da. *Integração Latino-americana: projetos e realidades*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1992. p. 66-67.

Dessa forma as forças centrífuga da globalização e centrípeta da regionalização interagem e se atenuam. Ainda assim, não são forças necessariamente antagônicas, elas podem na realidade se reforçar<sup>30</sup>.

Neste sentido Raúl Bernal-Meza cita que

*a través de los bloques y esquemas regionales, la regulación económica-social estatal está transitando desde los Estados-nacionales a las regiones y bloques, transfiriendo a éstos la autonomía de la política, que antes era puramente estatal. En este sentido, la regionalización es un corolario de la globalización, y sería un paso importante hacia la configuración de un sistema económico de imperio-mundo (Bernal-Meza, 2000)*<sup>31</sup>

Infere-se que a regionalização pode ter diferentes finalidades, desde a construção de blocos relativamente autônomos nos quais os países promovem o comércio entre suas unidades, estruturas regionais de acesso privilegiado e garantido a matérias-primas, mercado e mão-de-obra ou ainda tratar-se de um arranjo temporário para o ajuste das estruturas econômicas dos países membros antes de ingressarem no livre mercado global.

No caso brasileiro, em virtude do cenário internacional de constrangimentos que se apresentava, somado ao desgaste doméstico no plano político e econômico, devemos mencionar que: se o gatilho dessa iniciativa de integração por um lado foram restrições externas à atuação política e econômica do Brasil na relação com o centro hegemônico, também se observa aqui uma questão de *realpolitik*.

A integração é também um projeto político brasileiro no sentido de formatar um espaço geográfico para atuação econômica e política, o qual lhe dará apoio e poder de barganha nas negociações que se estabeleçam tanto com o norte hegemônico quanto com o

---

<sup>30</sup> VELLOSO, João Paulo dos Reis *et al.* *A nova ordem internacional e a terceira revolução industrial*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992. p. 163.

<sup>31</sup> LIMA, Marcos Costa (org.). *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 33.

sul igualmente em desenvolvimento. Com essa estratégia o Brasil acredita ter um maior potencial de desenvolvimento regional, via coordenação e integração de setores complementares com possibilidades de buscar uma competitividade maior no mercado global e por outro lado, reserva para si também uma fatia expressiva desse mesmo mercado regional. Aliás, nesse sentido dá-se seqüência a ofensiva comercial brasileira na América Latina que entre 1982 e 1984 chegou a consumir 30% dos produtos industrializados pelo Brasil<sup>32</sup>.

Esta iniciativa, portanto levava em conta não somente a ampliação do espaço político e comercial brasileiro como também se inseria num projeto de transição do estado desenvolvimentista para o estado logístico conforme tipologia de Amado Cervo<sup>33</sup>.

No plano comercial, o perfil de *global trader* precisava ser implementado uma vez que os constrangimentos presentes em muito se deviam a concentração do comércio exterior brasileiro com os Estados Unidos. Ficava claro também, que o desenvolvimento nacional, dado o esgotamento das práticas protecionistas, se faria obrigatoriamente pela inserção crescente no fluxo do comércio internacional. Além disso, dada à restrição de acesso ao sistema internacional imposta pelos países centrais, sinalizava-se que a superação destes constrangimentos somente se daria por uma crescente adesão ao modelo neoliberal vigente. Ou conforme implícito na lógica do neoprotecionismo comercial e da graduação, a participação de alguns países em desenvolvimento no sistema internacional, somente se daria através da negociação de reciprocidades e da abertura de suas economias. Em relação a esses países os *policy-makers* entendiam que pela diferenciação e sofisticação de alguns setores de suas economias, era chegada a hora destes arcarem com os custos do sistema de comércio

---

<sup>32</sup> GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1999. p. 74.

<sup>33</sup> CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2.ed. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2002. p. 457.

internacional, e não mais serem privilegiados pelas concessões feitas genericamente aos países sub-desenvolvidos.

Em sua seqüência este trabalho será desenvolvido em duas partes. A primeira parte, na qual serão estabelecidos alguns paradigmas das relações internacionais para a orientação desta pesquisa, e para a caracterização da atuação brasileira no sistema internacional. Ao lado da análise do sistema internacional, a atuação brasileira e o discurso diplomático serão caracterizados de forma geral observando-se também pontos de crítica.

Na segunda parte, dividida em dois capítulos, analisaremos os discursos diplomáticos proferidos nos períodos dos Governos Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique, identificando a operação dos discursos diplomáticos em relação aos cenários nacional e internacional e às principais temáticas que se destacaram em cada um destes períodos.

# **1 AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O PERFIL DA ATUAÇÃO BRASILEIRA**

## **1.1 Paradigmas das Relações Internacionais**

A grande divisão entre Realistas e Idealistas que se faz presente no campo objetivo das relações internacionais e se apresentam com clareza em situações concretas do convívio internacional, são tomadas neste trabalho como os paradigmas estruturais do sistema.

A abordagem do Realismo remonta a tradição de pensadores chaves como Tucídides com seu realismo estrutural decorrente da natureza humana, Morgenthau, Maquiavel e Carr com o realismo prático ou histórico no qual os princípios e a moral são derivados da política, Rousseau com sua nova interpretação do realismo estrutural, no qual não é natureza humana mas sim o sistema anárquico que cria o medo, o ciúmes, a suspeita e a insegurança e por fim Waltz, Hobbes e Bull com o realismo liberal no qual a anarquia internacional pode ser atenuada por Estados que possuam a capacidade de deter as agressões dos demais e que sejam capazes de elaborar regras elementares de coexistência.

No Realismo o Estado é a peça chave. É o ator predominante no sistema internacional. Vivendo num sistema anárquico cada Estado deve preocupar-se com sua sobrevivência e buscar por seus próprios meios assegurá-la. A estrutura do sistema não permite amizades,

confiança e honra; somente uma perene condição de incerteza gerada pela ausência de um governo global. A coexistência é obtida pela manutenção do equilíbrio de poder.

O Idealismo<sup>34</sup> na tradição de Cobden, Wilson e Hobson evolui numa perspectiva de que o *laissez-faire* aplicado as liberdades individuais e ao livre comércio oportunizaria a prosperidade e a interdependência.

A autodeterminação das nações, governos transparentes e sensíveis à opinião pública contribuiriam para a segurança coletiva e por fim um governo mundial teria poderes para mediar interesses divergentes e impor decisões.

No Idealismo a segurança coletiva é responsabilidade de todos os estados que concordam em responder conjuntamente a uma agressão. A promoção da democracia, a integração, a interdependência e o pluralismo devem se associar para atingir-se uma situação de governança global. Essa tradição idealista tem em sua vertente política e econômica a observação do princípio do *laissez-faire*, contudo é importante destacar os profundos estudos filosóficos de Immanuel Kant que passaram a embasar a escola idealista a partir do século XVIII.

Após essa breve caracterização do Realismo e do Idealismo como doutrinas gerais que estruturam as relações entre os diferentes atores no sistema internacional, serão abordados os paradigmas analíticos selecionados na busca de uma melhor compreensão crítica das relações internacionais.

Ao lado destas duas abordagens fundamentais, deve-se destacar também a abordagem marxista das relações internacionais com seu desenvolvimento tanto na prática objetiva, como

---

<sup>34</sup> Segundo alguns autores anglo-saxões como Tim Dunne o idealismo representado por Cobden, Wilson e Hobson motivado pelo desejo de evitar a guerra acabou em 1930; de lá para cá se fala em liberalismo. Contudo, será mantido o uso da expressão Idealismo por ser mais clara nesse contexto e não gerar confusões com o liberalismo econômico.

na perspectiva analítica a partir da teoria do sistema mundial e sua ramificação pela teoria da dependência.

Nesta linha serão abordados os desenvolvimentos de Immanuel Wallerstein e Gerson Moura.

Wallerstein parte da abordagem da teoria do sistema mundial e agrega-lhe: *“History has witnessed two types of world-system: world-empires, and world-economies”*<sup>35</sup>.

Prossegue fazendo-lhes a distinção:

*In a world-empire a centralized political system uses its power to redistribute resources from peripheral areas to the central core area. In the Roman empire this took the form of the payment of “tributes” by the outlying provinces back to the Roman heartland. By contrast, in a world-economy there is no single center of political authority, but rather we find multiple competing centers of power. Resources are not distributed by central decree but rather through the medium of a market*<sup>36</sup>.

E conclui: *“However, although the mechanism for resource distribution is different, the net effect of both types of system is the same, and that is the transfer of resources from the periphery to the core”*<sup>37</sup>.

Wallerstein introduz outro conceito interessante à análise do sistema mundial, especialmente quando se analisa a atuação de um país com características semelhantes às do Brasil.

Além dos pólos, centro e periferia, existiria na economia-mundial uma semiperiferia assim definida:

---

<sup>35</sup> HOBDEN, Stephen; JONES, Richard Wyn. Marxist theories of International Relations. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (org.). *The globalization of world politics – An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 206.

<sup>36</sup> Id., Ibid., p. 206.

<sup>37</sup> Id., Ibid., p. 206.

*... the semi-peripheral zone has an intermediate role within the world-system displaying certain features characteristic of the core and others characteristic of the periphery. For example, although penetrated by core economic interests, the semi-periphery has its own relatively vibrant indigenously owned industrial base. Because this hybrid nature, the semi-periphery plays important economic and political roles within the modern world-system. In particular, it provides a source of labour that counteracts any upward pressure on wages in the core and also provides a new home for those industries that can no longer function profitably in the core (for example, car assembly and textiles). The semi-periphery also plays a vital role in stabilizing the political structure of the world-system<sup>38</sup>.*

Segundo Hobden e Jones:

*Wallerstein's view is that the current world-system is now in such a crisis (see Wallerstein 1996), which will involve its demise and replacement by another system. Interestingly, Wallerstein argues that it is in a period of crisis that the actors within a world-system have most freedom of action. When a system is operating smoothly behavior is very much determined by the nature of its structure. However, when the system enters a period of terminal decline – its period of crisis – the structure lose much of their power and individual or collective action becomes far more meaningful. This argument is particularly significant because Wallerstein regards a crisis period of uncertainty where any number of outcomes are possible. The present crisis could result in the development of a system which gives rise to a more emancipated society, or in a system that is even less palatable than our own. Through our actions, we can help determine the outcome<sup>39</sup>.*

Ainda na abordagem materialista, consideramos também o modelo proposto por Gerson Moura, que explica:

a política externa de um país dependente está condicionada simultaneamente ao sistema de poder em que se situa, bem como as conjunturas políticas interna e externa (a saber, o processo imediato de decisões no centro hegemônico, bem como nos países dependentes). Essa hipótese, por um lado, acentua a necessidade de conjugar as determinações estruturais, dadas pela decisão e ação dos *policy makers*; por outro lado, repele a noção de que a política externa de um país dependente é um simples reflexo das decisões

---

<sup>38</sup> HOBDEN, Stephen; JONES, Richard Wyn. Marxist theories of International Relations. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (org.). *The globalization of world politics – An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 208.

<sup>39</sup> Id., *Ibid.*, p. 208-209.

do centro hegemônico e nega também que se possa entendê-la mediante o exame exclusivo das decisões no país subordinado<sup>40</sup>.

Um aspecto da teoria do imperialismo também destacado por Moura, que consideramos pertinente aos paradigmas assumidos, trata da questão dos limites dados pelo sistema de poder no qual se insere determinado país:

[...] quando pensamos nas relações especificamente políticas, a teoria do imperialismo nos ajuda a traçar limites dentro dos quais agem atores institucionais e/ou indivíduos, mas não nos fornece o exato conteúdo dessa ação. Abre-se aí um vasto campo para indagações e pesquisa empírica sobre as relações econômicas, políticas, jurídicas, etc ..., que caracterizam um determinado sistema de poder<sup>41</sup>.

Conforme mencionado na introdução deste trabalho, dados os desenvolvimentos do ambiente internacional e também da própria produção teórica no campo das relações internacionais, ao lado do paradigma dependentista, serão considerados também, outros paradigmas que visam complementar a percepção deste trabalho sobre a complexidade das relações internacionais.

Keohane e Nye, os formuladores do paradigma da interdependência apresentam três elementos que caracterizam a interdependência complexa:

- o desenho dos canais múltiplos traduz as relações entre governos, corporações transnacionais, organizações não-governamentais, transcendendo fronteiras e quebrando os tijolos que sustentam a política interna e a política externa;
- a falta de hierarquia entre assuntos denota a diversidade dos temas tratados pelos Estados (não somente segurança, assuntos militares, questões ideológicas, e de

---

<sup>40</sup> MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência – a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. p. 42.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 38.

rivalidade territorial, mas especialmente, questões energéticas, ecológicas, geopolíticas e econômicas) e a abrangência destes em campo externo;

- o menor papel da força militar, traduzindo as novas preocupações e anseios do Estados<sup>42</sup>.

Em relação aos três pontos elencados acima é oportuno manifestar-se a crítica ao segundo e ao terceiro pontos. Há a multiplicidade de temas, conforme citado pelos autores, porém não falta a elas hierarquia na pauta internacional. Adiante esta característica do ambiente internacional será abordada.

Da mesma forma o papel militar sofre uma reformulação, porém seu papel vê-se reduzido somente em termos de segurança nacional para os países fora do centro do sistema.

Assim como Keohane e Nye admitem que a interdependência não elimina a assimetria e os conflitos, ela também não nivela os atores no cenário internacional quanto à proposição de temáticas e pautas.

Karl Wolfgang Deutsch bem caracteriza a interdependência quando considera que:

o fenômeno da interdependência alastrou-se mundo afora, a ponto de se poder dizer que não há lugar na Terra onde as relações estejam restritas às fronteiras do Estados, havendo clara interação entre as pessoas e organizações ao redor do mundo<sup>43</sup>.

Sem pretender antecipar aqui as reflexões sobre os tipos de poder dos atores no cenário internacional (*hard power* e *soft power*), deve-se, contudo, manifestar que no limite as reflexões sobre a interdependência por englobarem questões referentes a transportes aéreos, marítimo e terrestre, comércio e finanças, meios de comunicação, negócios, recreação,

---

<sup>42</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (org.). *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 2003. p. 274.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 275.

viagens e movimentação transnacional de estudantes, professores e cientistas, e a moda em termos de música, roupas e estilo de vida, podem sugerir a aplicação do poder brando por parte dos atores centrais no cenário internacional, tendo sido revitalizado o princípio da interdependência nos anos 70.

Fred Halliday observa:

o reaparecimento da interdependência nos anos 70, deu-se diante de alterações econômicas vividas à época como o declínio do dólar, a elevação dos preços do petróleo (Opep) – e a crise política americana advinda das consequências da Guerra do Vietnã<sup>44</sup>.

Criticamente pode-se considerar que esses eventos pontuais, alguns derivados de decisões estruturais tomadas unilateralmente por agentes hegemônicos no cenário internacional, podem ter sugerido a redução das assimetrias em relação aos atores. Mas superado o movimento de ajuste<sup>45</sup>, a assimetria, a hierarquização e os constrangimentos se restabelecem, como veremos, na década de 80.

Com a hegemonia econômica do paradigma neoliberal, muito se tem discutido sobre o papel e a capacidade do Estado.

A percepção aqui considerada será dada pelas observações de Oran R. Young. Este considera ainda ser o Estado o elemento central das relações internacionais e salienta as características abaixo:

- o próprio conceito de política internacional pressupõe a categoria de Estado-nação como unidade fundante das relações internacionais;

---

<sup>44</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (org.). *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 2003. p. 274.

<sup>45</sup> O movimento de ajuste pode ser interpretado de acordo com o ritmo cíclico de Wallerstein – ondas de expansão e recessão; quando cessadas o sistema não retorna ao ponto no qual havia iniciado o movimento.

- historicamente, o Estado tem se apresentado como referência máxima das lealdades humanas;
- o Direito Internacional, em virtude da qualidade soberana do Estado, considera a unidade estatal como seu principal sujeito de direitos e obrigações;
- apenas os Estados têm o direito de ser membros das organizações internacionais;
- em decorrência do processo de descolonização da África e da Ásia, o Estado passou a adquirir maior legitimidade<sup>46</sup>.

Mesmo reconhecendo a centralidade do ator estatal, Young percebe a complexidade do sistema internacional com a emergência de novos e diferentes atores e com eles o surgimento de uma nova dinâmica nas relações internacionais.

Essa redefinição intensa foi enunciada Henk J. Leurdijk<sup>47</sup> que observa que a ação estatal pode ser estrangida por outros atores, muitas vezes sem circunscrição territorial, podendo estabelecer-se com eles relações de cooperação ou rivalidade.

Rompendo com o limite tradicional que funda o estatocentrismo, Leurdijk mostra que esses diferentes atores podem ser tanto nacionais como subnacionais, internacionais ou transnacionais. Além disso, a seletividade da política internacional leva os Estados a tomarem diferentes decisões em virtude de características regionais, do problema apresentado e dos demais atores envolvidos. Em muitos casos a concertação somente ocorrerá com recurso a uma ampla política internacional envolvendo diferentes tipos de atores, solução que sem dúvida afasta-se muito da tradicional política de poder praticada exclusivamente pelos Estados.

---

<sup>46</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (org.). *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 2003. p. 103.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 104.

Essa breve exposição e alinhamento de paradigmas, caracterizam a complexidade e riqueza com que se percebem as relações internacionais, na perspectiva deste trabalho.

Algumas dessas abordagens manifestam-se com maior clareza, embora não com exclusividade.

## 1.2 O Brasil no Cenário Internacional

O Brasil emerge no cenário internacional circunstanciado pelas variáveis atuantes no sistema internacional contemporâneo.

Conforme Cervo e Bueno:

... pelo menos quatro variáveis, de natureza estrutural e histórica, iriam condicionar a elaboração e a execução da política externa brasileira nesse período inicial: o jogo das forças que compunham o sistema internacional no início do século XIX e os objetivos dos Estados dominantes, a inserção do continente americano nesse sistema, a herança colonial brasileira tanto socioeconômica quanto jurídico-política e, finalmente, o precoce enquadramento luso-brasileiro no sistema internacional vigente, por meio da “aliança inglesa”<sup>48</sup>.

Em termos de atuação diplomática imediata, o Brasil torna-se independente necessitando atuar em três frentes distintas:

- a primeira em relação à Europa e Portugal, na medida em que o Brasil buscava sua independência mas não pretendia romper ou subverter o modelo monárquico vigente no continente metropolitano. Também não era o Brasil, uma colônia rebelde como seus vizinhos americanos, era um reino unido buscando sua

---

<sup>48</sup> CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2.ed. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2002. p. 17.

independência; não havia na independência brasileira uma conotação de ruptura no relacionamento com a velha metrópole;

- a segunda em relação aos vizinhos sul-americanos, aos quais o Brasil necessitava assegurar que mesmo tratando-se de uma monarquia, não era ele um posto avançado das metrópoles européias e uma futura base de apoio para a recolonização, lembremos que:
- “... o Brasil era considerado um Cavalo de Tróia da aliança reacionária de coroas que governava a Europa, após a derrota final de Napoleão e o Congresso de Viena”<sup>49</sup>.
- e por fim em relação aos Estados Unidos, já auto-ungidos como os defensores dos governos republicanos do Novo Mundo, frente aos quais o Brasil necessitava manifestar claramente sua independência de Portugal e do Velho Continente, e uma postura pró-americana, aproximando-se dessa forma da Doutrina Monroe.

Na perspectiva de sua independência contextualizada no sistema colonial, para o Brasil, os caminhos do desenvolvimento e da defesa dos interesses nacionais no convívio multilateral, somente se dariam por fruto de acordos e tratados políticos e comerciais. A exemplo da própria independência. Com seu perfil de Estado-ator carente de recursos de *hard-power*, deve o Estado recém independente seguir o caminho do relacionamento e da negociação diplomática.

Dessa forma a diplomacia brasileira desenvolve-se sob a diretriz do diálogo e da conciliação. Neste sentido a grande obra de Rio Branco, demarcando os limites lindeiros através da negociação e quando necessário, pela arbitragem, consagra esta orientação. Além

---

<sup>49</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 17.

disso, desde Rio Branco a política externa passou a procurar a aliança com os Estados Unidos e a ampliação da inserção internacional como fatores de desenvolvimento econômico e social do país<sup>50</sup>.

Trata-se de uma diplomacia circunstanciada que ocorre em seu contexto próprio e específico.

Aron escreve que:

A conjuntura é constituída pelas relações de forças, inscritas num espaço histórico determinado. O ator coletivo..., às vezes parece responder a múltiplas pressões. ... é preciso identificar seus objetivos, a maneira como vê o mundo e o modo de ação que adota, por deliberação própria ou por causa de influências mais ou menos fortes<sup>51</sup>.

Adiante remata em relação à ação conjuntural dos atores internacionais:

De outro lado, a conjuntura, com relação a cada ator, não está constituída só pela relação de forças que se pode calcular, mas pela conduta (tida como provável) dos outros atores: rivais, inimigos ou aliados. O estrategista e o diplomata não combinam meios para atingir determinados fins, como se fossem engenheiros; eles assumem riscos, como se fossem jogadores<sup>52</sup>.

Entende-se o Brasil como nação carente de recursos para projeção de poder no cenário internacional, faz-se então breve consideração sobre estes recursos.

Mencionamos acima a existência de dois tipos de poderes: o *Hard Power* (ou *Poder Bruto*) e o *Soft and Cooptive Power* (ou *Poder Brando e de Cooptação*).

---

<sup>50</sup> CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. Introdução In: *A palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 1995. p. 16.

<sup>51</sup> ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. p. 399.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 400.

O primeiro é aquele usualmente associado aos recursos de poder tradicionais, passíveis de serem vistos e sentidos com facilidade, percebendo-se sua influência e importância na prática. Encontram-se nesta categoria o tamanho do país, sua geografia, sua localização e natureza de fronteiras (pacíficas ou conflituosas), sua população (organização, quantidade e distribuição), seu caráter moral e nacional (patriotismo), estado de preparação militar e sua capacidade industrial instalada.

O segundo tipo relaciona-se ao poder do convencimento e das idéias, sendo suas principais fontes o desenvolvimento econômico, o conhecimento e tecnologia, a ideologia e a cultura<sup>53</sup>.

Para Pecequilo, segundo sua capacidade de projeção de poder no cenário internacional, os países podem ser classificados em: superpotências ou potências mundiais, potências regionais (tipos I e II) e países com papel local.

A autora, classifica o Brasil como uma potência regional tipo II com as seguintes características: países com projeção em escala regional, mas sem o mesmo potencial de daqueles de nível I (que em algum momento já lideraram ou poderiam assumir a liderança no sistema contra a hegemonia vigente. Exemplos: Japão e Alemanha).

Na maioria dos casos, são ex-colônias das potências de tipo I que alcançaram sua soberania política e autonomia tardiamente. Mesclam desenvolvimento e subdesenvolvimento e uma grande diversidade de recursos e problemas.

Em geral são países chaves em sua área de influência. Conseguem colocar-se acima das nações pequenas, mas, ao mesmo tempo, são limitados e submetidos à estrutura de poder das potências mundiais.

---

<sup>53</sup> PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 58-59.

De forma convergente ao perfil acima caracterizado, agregamos uma outra tipificação, apresentada por Ricardo Sennes.

Citando Robert Keohane, Sennes distingue:

Aos países que possuem grande capacidade de determinar os rumos e moldar a ordem internacional, Keohane denomina *system-determining states*. A categoria secundária seria a dos *system-influencing states* que, apesar de não serem capazes de individualmente determinar o ordenamento internacional, conseguem exercer significativa influência nos seus rumos. Os *system-affecting states* seriam aqueles que, não podendo influenciar o sistema internacional individualmente, o fazem através da articulação de alianças e ações coletivas nos âmbitos regional e global. E, por último, àqueles Estados que de tão pequenos não exercem direta ou indiretamente influência no sistema designa *system-ineffectual states*<sup>54</sup>.

Tomando esta tipificação, se considera o perfil brasileiro como um *system-affecting state*, conforme as características mencionadas acima.

Essas abordagens, complementares na perspectiva deste trabalho, definem o perfil do Brasil no sistema internacional e ao mesmo tempo reiteram as diferenças na capacidade de poder entre os diferentes países e desta forma sua capacidade de agir e influenciar o sistema internacional.

Na perspectiva da tipificação considerada, ficam claras limitações do Brasil no que se refere à capacidade de projeção de poder.

Observa-se que o Brasil se dispõem a assumir certo protagonismo em relação aos mecanismos ligados ao desenvolvimento e ao comércio internacional (*soft power*) e por conseguinte ampliar sua inserção, e ao mesmo tempo atribui-se a impossibilidade de um projeto político-militar (*hard power*) em virtude da necessidade premente de desenvolvimento

---

<sup>54</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003. p. 22.

e da superação das carências do povo brasileiro. Renuncia-se, portanto, a um projeto político-militar em prol do bem-estar.

De forma complementar invoca-se também a tradição pacífica e legalista da política externa brasileira.

Edward H. Carr enfocando esse ponto em particular, em que se estabelece o debate entre bem-estar e força, ou canhões e manteiga conforme sua analogia, escreve:

os Estados do bem-estar são Estados que, já gozando de preponderância de poder, não estão primordialmente preocupados em aumentá-lo; e os Estados de poder são Estados que, sendo inferiores em poder, estão primordialmente preocupados em aumentá-lo, e devotam a maior parte de seus recursos a este fim. Nesta terminologia popular, os Estados do bem-estar são os que possuem poder preponderante, e os Estados de poder são os que não possuem<sup>55</sup>.

E mais adiante Carr remata dizendo: “Na busca do poder, instrumentos militares e econômicos serão ambos utilizados<sup>56</sup>.”

Ressalte-se que a análise de Carr, feita num viés Realista e às vésperas da Segunda Guerra Mundial, obviamente não contemplaria a condição de um país que decline espontaneamente do desenvolvimento dos recursos de *hard power*.

Contudo de forma análoga pode-se observar a disputa pelo desenvolvimento e pelo bem-estar, também através da utilização de recursos de poder brando.

As características da obra de Carr obrigam a fazer uma pequena consideração. Naturalmente uma obra datada, especialmente referindo-se a um período de intensa escalada

---

<sup>55</sup> CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Uma introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2001. p. 156-157.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 156-157.

do ânimo beligerante, que foram os vinte anos precedentes a Segunda Guerra Mundial podem soar deslocado.

Contudo, Eiiti Sato ao prefaciar a obra de Carr destaca que:

As forças que se moviam no substrato do jogo de forças vigentes no entre-guerras e que determinavam o potencial de conflito do meio internacional eram peculiares àquela época, mas na essência, revelavam-se atemporais sendo possível encontrá-las em ação tanto em épocas passadas quanto nos dias de hoje<sup>57</sup>.

Para o caso brasileiro a manifestação Realista de Carr leva a reflexão sobre os custos políticos da opção pelo abandono dos recursos de poder invocando-se a necessidade de promover o bem-estar e cultivar uma tradição multilateralista. Essa reflexão fica ainda agravada pelo lento avanço em relação ao primeiro objetivo. Ainda tomando a observação de Carr, pode-se considerar que os ditos “estados de bem-estar” são aqueles interessados em manter o *status-quo* do sistema internacional.

Nessa perspectiva, caracterizando o Brasil como sendo um país da semiperiferia descrita por Wallerstein, na medida em que uma das características destes países é dar estabilidade ao sistema internacional, percebe-se que a aproximação brasileira ao *mainstream* e ao diálogo multilateral, reforçam as ações do centro do sistema na manutenção do *status-quo*.

Tendo optado, ou ainda, tendo se deparado com circunstâncias históricas que levaram o Brasil a desenvolver uma diplomacia baseada no diálogo, na cooperação e nos grandes ideais humanitários, duas características são notáveis no discurso diplomático brasileiro:

---

<sup>57</sup> CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Uma introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2001. p. XXX.

- a busca da preservação dos valores éticos da paz e do respeito ao direito internacional;
- e a manutenção do discurso no nível das grandes linhas de política externa, sem descer a tópicos de agenda;

Ou seja, mantém-se o discurso brasileiro no patamar da diplomacia de relacionamento.

Enfatiza-se o multilateralismo e o diálogo permanente.

Paira na altura dos grandes princípios sem descer ao nível das questões pontuais.

Não se arrisca em temas polêmicos que possam romper a perspectiva do diálogo.

Também não se reduz a estreiteza dura e sem glamour das negociações comerciais.

Essas características do discurso diplomático brasileiro são particularmente perceptíveis em suas participações na abertura da Assembléia Geral das Nações Unidas.

A atuação do Brasil na ONU conduz a caracterização de um outro aspecto da atuação brasileira no cenário internacional.

Praticando uma diplomacia de relacionamento, diálogo e cooperação, o Brasil sempre busca assegurar-se que as relações internacionais sejam regidas pela observância do direito internacional. Sendo sempre lembrada a passagem de Ruy Barbosa pela Conferência de Haia. Neste sentido também se deve lembrar do entusiasmo brasileiro diante da Liga das Nações e sintomaticamente o fato de ter sido primeiro país a assinar a carta fundacional das Nações Unidas, daí derivada a deferência na abertura da Assembléia Geral.

Além dos elevados ideais que o Brasil defende nestes foros, procura a diplomacia nacional, ao fortalecer estas instituições, assegurar a observância à regra indispensável para proteger países “mais fracos” da pressão e da imposição unilateral de condições e

constrangimentos por parte das potências centrais do sistema internacional, bem como assegurar que a sociedade anárquica preconizada por alguns Realistas não se materialize.

No limite desta militância brasileira, poder-se-ia afirmar que este institucionalismo tem um caráter legalista e anti-hegemônico. Neste sentido, os interesses do Brasil e da Assembleia Geral da ONU se aproximam.

É justamente na busca por espaços onde o diálogo possa se dar reduzindo-se as assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, que o Brasil é sempre um entusiasta das organizações multilaterais e uma liderança em potencial na organização de grupos de países que visem ampliar foros negociadores. Em diversos momentos de sua atuação internacional o Brasil vinculou seus interesses a coletivos dos quais se pode citar, apesar dos objetivos distintos, a Operação Pan-americana, o Consenso de Cartagena, o Grupo de Apoio a Contadora, Cairns e o recentemente o G-20, além das grandes atividades plenárias na ONU e na OEA.

Portanto o perfil com o qual o Brasil se apresenta no sistema internacional, é o de um país de recursos de poder limitado.

Seu poder de influência limita-se a sua esfera regional e à realização das suas potencialidades econômicas. Está também inserido na estrutura de poder da potência hegemônica do sistema internacional, fato que desde sua independência condicionou sua política externa.

Dadas as limitações de seus instrumentos de poder (tanto para expansão quanto para defesa) o Brasil, busca a estabilidade do sistema internacional por via dos princípios éticos e legais. Por razões análogas é um entusiasta do multilateralismo e das instituições internacionais que ampliem os espaços negociadores e restrinjam as possibilidades de ações unilaterais.

Enfim, sendo um país com escassos recursos de *hard-power* — efetivo poder militar, e também de *soft-power* — pequena participação no comércio mundial, carência de recursos financeiros e tecnológicos, interessa ao Brasil a consolidação da regra internacional<sup>58</sup>. É a regra coletivamente estabelecida que pode prevenir a prevalência da “*lei do mais forte*”.

Essa consolidação das regras e da ordem, que por um lado “protegem” os pequenos, por outro inibem a emergência de desafiantes ao *status-quo*.

Ainda como característica do Brasil no sistema internacional, deve-se comentar a questão da liderança.

A abordagem deste tema não fica facilitada por não haver uma enunciação clara da intencionalidade desta liderança. Contudo é na prática, e derivada de características próprias do Brasil e de sua atuação diplomática, que ela se projeta.

Não se pretende desenvolver em profundidade este ponto. Na verdade a intenção é mais de deixá-lo assinalado como um elemento componente da atuação internacional do Brasil, observando que esta liderança deriva diretamente da estratégia e da capacidade de ampliação do diálogo internacional, e do trabalho permanente pelo multilateralismo.

Conforme mencionado por Abdenur<sup>59</sup>, na medida em que busca o Brasil a centralidade nos novos temas, ele abre um espaço para a negociação de temas que lhe sejam mais imediatos. Nestas manobras, o Brasil traz consigo países com interesses semelhantes. Na

---

<sup>58</sup> A regra internacional ou o direito público internacional, derivado diretamente da obra de Grotius, teve como característica primordial justamente servir como instrumento de coerção utilizado pelos países protestantes dedicados ao comércio e a manufatura. Especialmente Holanda e Inglaterra, que em seus negócios internacionais, depois de obtidas as vantagens comerciais, invocavam o princípio do *pacta sunt servanda*, para que essas vantagens tivessem a maior longevidade possível.

No entanto quando conviesse uma quebra de contrato, poder-se-ia agregar-lhe o complemento, *rebus sic stantibus*, desta forma justificando que o contrato não poderia ser mantido, dadas alterações nas condições originais. Na prática Realista, o mesmo princípio tanto pode ser utilizado de forma coercitiva, quanto para justificar quebras unilaterais. Seu uso num sentido ou noutro, dependerá dos recursos de poder dos protagonistas envolvidos.

<sup>59</sup> ABDENUR, Roberto. A política externa brasileira e o “sentimento de exclusão”. In: FONSECA JUNIOR, Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (org.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 41-42.

questão ambiental, a Índia e a China; na questão da não-proliferação, a Argentina; e assim progressivamente na medida em que o Brasil sempre busca representar coletivos em sua participação no diálogo internacional.

É a partir de sua base regional que o Brasil busca projetar e operacionalizar sua liderança. Numa progressão poderíamos considerar o seguinte gradiente de projeção da liderança brasileira:

- em primeiro lugar a própria potencialidade econômica brasileira, tanto em recursos naturais quanto em capacidade instalada;
- em segundo sua potencialização sub-regional via Mercosul, gerando aí o primeiro coletivo a ser representado;
- em terceiro lugar a coordenação política e econômica da América do Sul, integrando países como Peru, Bolívia, Colômbia e Venezuela através de diferentes iniciativas políticas e econômicas;
- em quarto lugar viria a relação africana, tanto através de um relacionamento prioritário com a África do Sul, quanto com os demais países subsaarianos que já de algum tempo tem sido mercado para produtos e serviços brasileiros; como vetores deste relacionamento atuam a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e a CPLP;
- em quinto lugar podem-se observar os vetores da política externa brasileira em direção na busca de parcerias no relacionamento Sul-Sul, destacando-se aí China e Índia;
- e por fim também é alvo da atenção brasileira o relacionamento com a porção norte do hemisfério americano através do México e do Caribe.

Pelas características anteriormente mencionadas do Brasil no sistema internacional, cumpre destacar que: dados os recursos de poder disponíveis ao Brasil, não há nestes relacionamentos margem para uma atuação hegemônica. Quando se caracteriza a liderança, ela é sempre negociada.

Naturalmente há que se observar as assimetrias existentes entre esses diferentes parceiros e daí derivada, a capacidade negociadora de cada um deles.

Regiões mais imediatas e com parceiros com um grau de desenvolvimento relativo inferior ao brasileiro, facilitam a projeção da liderança.

Regiões mais distantes e parceiros com um grau de desenvolvimento semelhante ao brasileiro, pedem um maior diálogo e ação conjunta.

Nessa projeção externa, deve-se mencionar também, que na medida em que ela ocorre, a potência regional brasileira deve utilizar intenso trabalho diplomático para não ofender a percepção da potência hegemônica regional, assim como também negociar cuidadosamente quando penetra em áreas de influência de outras potências regionais.

Nesta perspectiva, iniciativas brasileiras no hemisfério americano, naturalmente serão observadas com atenção não só pela potência hegemônica como também por outras potências regionais como a Argentina e o México.

Estas “forças gravitacionais” acabam por conformar e determinar as possibilidades e os instrumentos a serem utilizados na projeção internacional brasileira.

### 1.3 A Diplomacia e o Discurso Diplomático

Em perspectiva histórica tem-se o registro de que o documento diplomático mais antigo até hoje descoberto é a placa de Ebla-Hamazi, datando de 2.500 a.C. que havia sido enviada do reino de Ebla, na região do Oriente-Médio próximo ao Mediterrâneo ao reino de Hamazi no atual norte do Irã. Essa mensagem teria sido levada por uma distância de aproximadamente 2000 quilômetros e nela se encontram contidos alguns dos elementos presentes na atual diplomacia.

Estavam lá o uso do protocolo, o conceito de estados iguais, um conjunto de expectativas e o senso de um comportamento apropriado.

Posteriormente persas, atenienses, romanos, príncipes medievais, papas e soberanos europeus prosseguiram praticando a diplomacia. Essa evolução histórica tem seus principais momentos bem caracterizados por Hedley Bull:

No estudo de Ragnar Numelin a que nos referimos fica claro que, neste sentido, mesmo entre povos primitivos os contatos diplomáticos são altamente institucionalizados, e a troca de mensagens e as negociações seguem regras elaboradas, com sanções mágicas ou religiosas. Etapas importantes na institucionalização das relações diplomáticas no sistema internacional moderno foram o surgimento das embaixadas residentes, na Itália do século XV, difundindo-se por toda a Europa no século XVI; o reconhecimento legal da extraterritorialidade dos embaixadores, no período de Luiz XIV; a emergência do corpo diplomático, no século XVIII; a concordância das potências européias no Congresso de Viena de 1815, com um sistema de precedência entre as missões diplomáticas consistente com a doutrina da igualdade dos estados soberanos; a incorporação da Turquia, China, Japão, Coréia e Sião ao mecanismo diplomático europeu, na parte final do século XIX; e a Convenção de Viena de 1961, que codificou a prática diplomática tradicional entre os estados em âmbito mundial, garantindo o consentimento dos novos estados que surgiram com a fragmentação dos impérios europeus<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. p. 191-192.

Ao longo da história, a diplomacia tem servido aos estados independentes e aos demais membros do sistema internacional como instrumento de integração, de negociação e de observância a um rito comum. Da mesma forma pode-se imaginar como suas práticas ditadas por agentes ativos no sistema internacional atenderam as exigências do *status-quo* uma vez que esses agentes normatizavam e faziam valer as regras para ingresso e o trânsito no “clube” do sistema internacional. Cabe lembrar que a primeira preocupação de qualquer país recém independente é buscar o reconhecimento internacional, neste objetivo a observância das “regras de boa convivência” é um quesito importante.

Tomando-se os discursos diplomáticos brasileiros como objeto deste trabalho, interessa fazer algumas considerações sobre a atividade diplomática e sua manifestação mais sensível – o discurso.

As relações internacionais são o substrato para os discursos diplomáticos.

Ou seja, na medida em que se estabelecem os contatos entre diferentes atores no cenário internacional, é através do discurso diplomático que se estabelece o diálogo. Os atores irão manifestar seus interesses, seus princípios e sua disposição diante das diferentes situações decorrentes destes contatos. A intensificação e a complexificação das relações internacionais, obriga a comunicação internacional a aperfeiçoar-se. O discurso diplomático, tomado como instrumento de comunicação, desempenha também o papel de “sonda” em relação ao ambiente. Idéias, princípios e intenções são sugeridas no diálogo. São observadas as reações, de aceitação ou resistência. A partir deste ponto evoluem as negociações<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Neste processo de comunicação/negociação permanente que é a essência da vida diplomática, as reações manifestadas em relação a uma “declaração de intenções”, considera os princípios da atuação estatal destacados por Leurdijk - os Estados irão posicionar-se em relação a diferentes assuntos levando em consideração os diferentes envolvidos e suas características. De forma clara, a objeção de um ator com elevados recursos de poder, sempre será mais relevante do que aquela de um ator carente de recursos.

Os discursos ao mesmo tempo em que são elementos constitutivos da diplomacia e dão-lhe sentido e conteúdo, também são por ela modelados.

São concebidos dentro dos padrões e possibilidades oferecidas pela prática diplomática, também a formulação e a publicidade dos mesmos, forçam a diplomacia a renovar-se, a integrar novos temas e a perceber novos atores.

Analisando essa primeira característica do discurso diplomático, reitera-se a crítica ao pensamento interdependentista na medida em que não se percebe uma ausência de hierarquia na pauta internacional.

A mesma atividade diplomática da qual brotam os discursos internacionais é aquela derivada dos atores com diferentes graus de poder. Portanto para países caracterizados como *system-affecting states*, como é o caso do Brasil, toma-se como caminho aproximar o discurso nacional ao *mainstream* da política internacional e dele tentar extrair pontos de crítica e de barganha.

Os temas relevantes da agenda internacional, são aqueles propostos pelos países centrais. Da adesão aos mesmos pode um país periférico obter alguma barganha em temática de seu interesse.

A aproximação à agenda proposta pelo centro é o ingresso que dá acesso ao “clube” do sistema internacional.

Na reação conservadora da década de 80, com todas as restrições levantadas pelos países centrais, iniciou-se um processo de “domesticação” dos países que buscavam uma via independente de articulação e inserção no meio internacional. Conseqüência disto foi a desarticulação do terceiro-mundismo e do movimento dos não alinhados. Essa “domesticação” foi instrumentalizada, entre outras mediadas, também com a ruptura do

diálogo Norte-Sul evidenciado na Reunião de Cúpula do G-7, realizada em Cancun no ano de 1985<sup>62</sup>.

Nesta perspectiva, com o recrudescimento da re-bipolarização, e a derrocada da União Soviética, Barry Buzan escreve:

*The replacement of a polarized centre by one dominated by the capitalist security community seems almost certain to weaken the position of the periphery in relation to the centre. In this sense, the west has triumphed over both communism and tiers-mondisme*<sup>63</sup>.

Como exemplo de temática oriunda do *mainstream*, tome-se a problemática da degradação ambiental.

Nos anos de 1988/89 o Brasil passou a ser alvo de intensa campanha internacional contra a degradação do Meio Ambiente. Questão essa que veio somar-se a sempre presente questão amazônica.

O *The New York Times* publicou: um holocausto ambiental está varrendo a floresta tropical da Amazônia; o mundo quer que o Brasil pare de destruir irresponsavelmente a floresta amazônica; a idéia do Sr. Sarney de estrangeiros tomando posse da Amazônia constitui receio infundado, estimulado por seus assessores militares;

Em editorial o *Houston Post* de 22/03/89 afirma: o Brasil, que está estuprando a floresta amazônica em nome do progresso econômico, é o pior agressor;

O *Bangkok Post* em 10/03/89, compara a política brasileira em relação à Amazônia ao “apartheid” sul-africano, afirmando que “os brasileiros e os Estados amazônicos não podem

---

<sup>62</sup> PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A política externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003. p. 91.

<sup>63</sup> BUZAN, Barry. New patterns of global security. In: *International Affairs*, v. 67, n. 3, p. 451, jul. 1991.

exigir o direito à privacidade nesta questão, assim como Pretória não pode alegar que a justiça do “apartheid” é uma mera questão doméstica”.

O Presidente Sarney assim se referiu à questão: “Ressurge, assim, o mesmo tema. As palavras não mudaram, são as mesmas: crime contra a humanidade. A razão é que mudou, a palavra mágica passou a ser ecologia”<sup>64</sup>.

Foi, portanto, imposto, de forma direta e aguda, ao Brasil, a partir do *mainstream* internacional o desafio de defender-se e adotar providencias em relação às sérias acusações sobre a degradação ambiental.

O Brasil, através de sua diplomacia, necessitou responder, mostrando sensibilidade às manifestações da comunidade internacional, bem como capacidade para um efetivo encaminhamento do tema. Esse episódio será analisado detidamente, quando estivermos analisando o período do Governo Collor, ao qual coube efetivamente o enfrentamento deste desafio<sup>65</sup>.

E não só em relação à questão ambiental destaca-se a atuação da diplomacia brasileira, mas também em relação a outros temas propostos pela comunidade internacional.

Destacada também foi a atuação brasileira na Conferência Internacional sobre Direitos Humanos, em Viena, em junho de 1993.

Essa atuação da diplomacia brasileira, buscando ampliar a capacidade do diálogo internacional, remete a outros aspectos da atividade diplomática.

A existência da diplomacia supõe reciprocidade. Sua prática tende a aproximar e integrar. É ela que dá forma e consistência ao sistema internacional.

---

<sup>64</sup> *RPEB*, n. 61, p. 26.

<sup>65</sup> A conotação de desafio é intencional neste texto. O *mainstream* internacional coloca seus atores em posição de “xeque” eventualmente, da habilidade destes atores em superá-las ou não, vai estabelecendo uma hierarquia entre os mesmos. Margens de manobra, poder de barganha e capacidade de liderança são alguns dos recursos utilizados na superação destes obstáculos.

A diplomacia se estabelece entre os atores do sistema internacional, individual ou coletivamente, quando ocorre o estabelecimento de interfaces, podendo estas ter motivos variados desde negociações comerciais bilaterais até coletivos para a negociação críticas, tais como armas de destruição em massa. Mas o ponto fundamental que interessa salientar, é que o diálogo diplomático, que se estabelece através dos discursos, é sempre negociador.

Como diálogo, é importante que as partes reconheçam o tema como legítimo e oportuno, neste ponto os países centrais tem vantagem no estabelecimento da agenda internacional e no reconhecimento da oportunidade de certos temas.

A década de 80 é especialmente agravada neste ponto através do unilateralismo dos países centrais e sua negativa em dialogar com os países em desenvolvimento.

Na sua dimensão diplomático-negociadora, o discurso deve permanentemente buscar expor razões, interesses, motivações e finalidades<sup>66</sup>.

Em nível discursivo a manutenção da possibilidade do acordo é essencial, mesmo que esse não venha acompanhado por medidas práticas. Mas é a ruptura do diálogo que frustra o viés negociador e a própria essência da atividade diplomática.

Nesta perspectiva a tradição brasileira forjada pelas peculiaridades nacionais e pela estrutura do sistema internacional, apresenta-se desenvolta e criativa.

Em perspectiva acadêmica, tomamos para análise, a caracterização da dimensão dialógica do discurso diplomático, feita pelo Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima:

A natureza íntima do discurso diplomático, sua essência e arte, é ser a manifestação de um diálogo. Enganam-se os que percebem um texto diplomático como a apresentação de uma verdade pronta. Sua pretensão é

---

<sup>66</sup> A própria ruptura ou ameaça de fazê-la em relação ao diálogo pode ser reconhecida com um componente da estratégia negociadora. Tem como finalidade onerar a parte temerosa de “perder” a negociação. Essa observação, imediatamente denuncia a assimetria entre as partes. O diálogo não se restabelece até que a parte pressionada faça alguma concessão suficiente para “atrair” a outra a retomar o diálogo.

menor. Nele, como na diplomacia em geral, a palavra é sempre convite à reflexão conjunta, ao consenso a que se chega livremente. A verdade da diplomacia não é a certeza científica que constrói pontes, mas é o recíproco entendimento humano, que garante a vida em comum.

O texto diplomático é diálogo: diálogo entre o interno e o externo, entre o presente e o futuro. Só assim compreendido é que, rompendo os códigos que são sua face superficial, ele revela sua mensagem mais profunda<sup>67</sup>.

Considerando a citação na perspectiva deste texto, caracteriza-se um *continuum* no diálogo diplomático que num extremo situa os grandes princípios e o estado de arte do convívio e do diálogo coletivo, noutra a dureza da negociação e as pressões objetivas derivadas da capacidade negociadora e dos interesses de cada ator. Abordando o sistema internacional pelo viés do diálogo, na verdade, refraseia-se aqui a manifestação de Keohane que propõe interpretar as relações internacionais num *continuum* tomando como extremos o realismo e a interdependência complexa.

Insiste-se que cada ator posiciona-se no sistema internacional de acordo com suas capacidades negociadoras, derivadas, na ótica deste trabalho, de seus recursos de poder, e que o discurso diplomático é ao mesmo tempo um condicionamento e a manifestação destas características.

Ainda no exemplo da Questão Ambiental, observa-se a emergência, em grande número, de atores não estatais no sistema internacional.

Agregadas à Questão Ambiental, as ONGs voltadas para a preservação ecológica adquirem notoriedade e amplitude de ações transnacionais. Na mídia internacional alguns líderes de comunidades indígenas atingem a projeção de pop-stars.

São novos atores, novos interlocutores no diálogo internacional, que irão manifestar-se, conduzir pleitos, estabelecer alianças e fomentar ou intermediar a negociação de conflitos. Com todos esses novos atores, a diplomacia estatal precisa lidar e negociar.

---

<sup>67</sup> LIMA, Paulo Tarso Flecha de. *Caminhos diplomáticos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997. p. 16-17.

Essa emergência de novos atores e novos temas, renova, recicla e atualiza a pauta das relações internacionais.

Convém esclarecer que o grau de enfrentamento por parte dos estados em relação a essas questões e mesmo a sensibilidade a esses atores, é condicionada pelo grau de abertura ou de adesão do estado ao *mainstream* internacional em correlação direta com seus recursos de poder.

Mantendo presente a hierarquização existente entre os Estados-atores do sistema internacional, podemos refletir perfeitamente sobre as diferentes posturas de Brasil, Estados Unidos e China, por exemplo, diante da questão ambiental.

Cada um destes países tem seu *status* e seus recursos de poder. É a partir deles que estão capacitados para acatar, ignorar ou negociar temas e propostas de conversações oriundas do ambiente internacional. Na ponderação entre a utilização de instrumentos de *hard power* e/ou de *soft power*, com maior ou menor autonomia diante do sistema internacional é que se define a sensibilidade e a prontidão com a qual os diferentes Estados-atores tratam estes temas e estabelecem relações com os diferentes interlocutores.

Estabelece-se assim a diretriz: quanto mais autônomo o país, ou seja quanto mais instrumentos de poder possuir, menos sensibilidade e solicitude ele precisará apresentar no sistema internacional.

A ausência destes elementos de poder manifesta-se numa imensa prontidão para o diálogo e manutenção das boas relações internacionais.

É também oportuno destacar que o discurso diplomático é sempre um discurso público. Mesmo sendo proferido diretamente a uma fração da comunidade internacional, este se projeta através de todos os vetores da atuação internacional do seu autor. O discurso diplomático poderá ser proferido em nível doméstico, deixando claro o interesse e a estratégia

do ator em relação à agenda internacional. Assim como pode ser proferido em nível internacional, endereçando temas de política interna.

Dada essa característica, este trabalho toma o discurso diplomático em seu conteúdo, observando a enunciação e a emergência da temática e das manobras que operem no sentido da inserção internacional do Brasil. Pelo caráter de ampla repercussão do discurso diplomático, o público imediato frente ao qual o mesmo é proferido, muitas vezes tem relevância secundária.

Enfatizando o peso relativo dos diferentes atores no sistema internacional, observamos que o discurso proferido diretamente aos atores que concentram maiores recursos de poder no sistema internacional, tende a reter maiores atenções e expectativas, do que aqueles endereçados aos atores com recursos de poder escassos.

Ainda assim, o diálogo entre esses atores de capacidade limitada, muitas vezes pode gerar a necessidade por parte de um ator protagonista, de manifestar-se ou estabelecer processos negociadores.

Dado esse caráter do discurso diplomático, de não se restringir ao seu público imediato, muitas vezes em foros de menor importância podem ser endereçadas questões, que a partir desta “fundação” poderão ganhar maior expressão no debate internacional e na estratégia dos atores envolvidos.

Essa variedade de possibilidades e de usos estratégicos do discurso diplomático, obriga a comunidade interessada a manter-se atenta aos discursos proferidos, sempre analisando seu conteúdo, buscando identificar relevâncias, convergências ou divergências entre a manifestação dos diferentes atores e seus próprios interesses e estratégias.

Considerando-se essa possibilidade do endereçamento indireto do discurso diplomático, é importante enfatizar sua utilização pela diplomacia brasileira, especialmente para fazer essa interface entre o interno e o externo.

Freqüentemente no exterior, os representantes diplomáticos brasileiros, buscam através do discurso diplomático, legitimar junto ao público doméstico determinadas opções. Estas são apresentadas como a melhor alternativa ou como a melhor alternativa possível, dadas as circunstâncias oferecidas pelo sistema internacional.

Conforme exposto até aqui, a ação diplomática e o seu discurso são condicionados por elementos estruturais objetivos que estabelecem as oportunidades e os limites para cada um dos atores no sistema internacional.

Adiante interessa a este trabalho, observar o que motiva e determina o Estado-ator em sua abordagem do sistema internacional. Ou seja, observar as determinantes internas ao Estado, que virão a orientar sua postura no cenário internacional. Aquele conjunto de fatores sociais, econômicos e políticos existentes no interior do Estado-ator que irão determinar os caminhos a serem percorridos por este frente às possibilidades oferecidas. Em suma, a determinação político-ideológica de estratégia internacional deste ator.

Identificar o núcleo que modela a ação internacional do Estado, é a busca por definir-se qual o seu interesse essencial no relacionamento internacional.

Até aqui se observou a face externa da atividade diplomática. Convém agora, identificar-se o que a condiciona na sua formação.

A ação diplomática e o discurso diplomático de um país devem derivar de uma definição fundamental que é o interesse nacional.

Conforme Seitenfus:

O interesse nacional encontra-se no âmago da política externa dos Estados e, por conseguinte, no centro das relações internacionais. É ele quem orienta as tomadas de posições do Chefe de Estado, as iniciativas diplomáticas, os acordos comerciais, a constituição de blocos econômicos, os votos nas instâncias multilaterais, as concessões de favores e a obtenção de vantagens entre os Estados.

Para o bom entendimento da política externa de um Estado, nada é mais importante do que a clara percepção de seu interesse nacional<sup>68</sup>.

Neste ponto, se observa uma grande dificuldade quanto à definição ou percepção do que é o interesse nacional. E de onde ele deriva.

Pode parecer, que por tratar-se de manifestação política, o interesse nacional deveria originar-se na mesma fonte da qual origina-se o poder político. Ou seja, numa ditadura da vontade do chefe-supremo e numa democracia da vontade popular.

No caso de um país como o Brasil, então, dever-se-ia crer que o interesse nacional manifesta-se nas ações daquele grupo de pessoas pertencentes a um governo legitimamente eleito, que sabe colocar-se como interprete e executor dos interesses da nação. Isso, se presumindo que exista efetivamente a representatividade eleitoral e que também a nação tenha uma percepção clara do seu interesse.

Carr nos adverte em relação à prática política:

O homem, em sociedade, reage a seus iguais de duas formas opostas. Às vezes demonstra egoísmo, ou o desejo de se satisfazer às expensas de outros. Em outras ocasiões, demonstra sociabilidade ou o desejo de cooperar com os outros, de manter relações recíprocas de boa vontade e de amizade com eles, ou mesmo de subordinar-se a eles. Em toda sociedade, podemos ver estas duas qualidades em ação. Nenhuma sociedade pode existir ao menos que uma porção substancial de seus membros demonstre em algum grau, um desejo de cooperação e uma boa vontade mútua. Mas toda sociedade requer alguma sanção para criar a quantidade de solidariedade imprescindível à sua

---

<sup>68</sup> SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *Relações internacionais*. Barueri: Manole, 2004. p. 85.

manutenção e essa sanção é aplicada por um grupo controlador, ou indivíduo, que age em nome da sociedade<sup>69</sup>.

Tem-se aqui uma percepção da organização política das sociedades que não deixa muitas expectativas de que possa realmente se manifestar um interesse nacional derivado do coletivo.

Adiante Carr ainda argumenta outra limitação dos regimes representativos:

O estado, como outras sociedades, deve-se basear em algum senso de interesses e obrigações comuns entre seus membros. Mas um grupo governante normalmente exerce coerção para forçar lealdade e obediência; e esta coerção inevitavelmente significa que os governantes controlam os governados, e os “exploram” para seus próprios objetivos<sup>70</sup>.

Uma conclusão possível, seria que a dimensão do interesse nacional fica restrita ao interesse do governo ou ainda, ao interesse daqueles grupos que melhor se façam representar pelo mesmo.

No caso brasileiro observa-se também a prescrição constitucional existente em relação aos objetivos estratégicos permanentes em política externa.

A nova Constituição – aprovada em 1988 – definiu como princípios da política externa brasileira: a independência nacional; a primazia dos direitos humanos; a autodeterminação dos povos; a não-intervenção; a igualdade entre os estados; a defesa da paz; a solução pacífica de conflitos; o repúdio ao terrorismo e ao racismo; e a cooperação entre os povos para o progresso

---

<sup>69</sup> CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2001. p. 127-128.

<sup>70</sup> CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2001. p. 128.

da humanidade. Também foi incluído na nova Constituição um parágrafo comprometendo o Brasil com a integração latino-americana<sup>71</sup>.

Considere-se, portanto que tomando estes princípios constitucionais deveríamos ter uma orientação permanente para a política exterior brasileira. De fato, em sentido amplo, temos aí algumas orientações de grande permanência em nossa ação externa.

Convém, entretanto, observar que são orientações ancoradas em princípios amplos na tradição do “varejão onusiano”<sup>72</sup> em relação aos quais, mesmo variando-se o estilo do governo e sua orientação ideológica, ainda assim pode o governo brasileiro manter-se dentro da normativa ampla.

Neste ponto Seitenfus observa quanto ao esforço de identificar o interesse nacional:

O ceticismo deve ser a regra, pois o interesse nacional não existe por si mesmo. O que existe é uma percepção majoritária dos responsáveis pela orientação da política externa dos Estados. Condicionado pela cultura, pela moral, pela ideologia, pelos interesses partidários e por sua visão de mundo, o chefe de Estado ou de Governo, em última instância arbitra as diferentes opções que se apresentam e, na melhor das hipóteses, decide da forma que lhe parece mais conveniente e compatível com o que ele julga ser o interesse nacional<sup>73</sup>.

Prosseguindo na tentativa de esclarecer como se pode identificar o interesse nacional, Seitenfus escreve:

Não se deve, portanto, confundir a eventual realidade objetiva do interesse nacional com o discurso ideológico que o justifica. Há que se proceder, igualmente, a uma clara distinção entre interesse nacional e interesse governamental. A sustentação das atividades externas dos Estados não repousa sobre o primeiro, mas sobre o segundo, que transforma em ação externa a vontade expressa pelo governo em exercício ou, em uma

---

<sup>71</sup> SILVA, Raul Mendes; BRIGAGÃO, Clóvis (org.). *História das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Cebri, 2001. p. 169.

<sup>72</sup> Expressão utilizada pelo Embaixador Lampreia, para designar o discurso brasileiro proferido na AGNU, o qual se mantém nos grandes princípios das relações internacionais, sem descer à tópicos de agenda.

<sup>73</sup> SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *Relações internacionais*. Barueri: Manole, 2004. p. 86.

verdadeira democracia, a vontade expressa pela parcela do eleitorado que o sustente no exercício do poder<sup>74</sup>.

Dadas ainda a nova realidade do sistema internacional e a complexificação das relações entre Estados, Seitenfus<sup>75</sup> cita a pesquisadora Susan Strange que identificou a nova realidade do interesse nacional ao propor o conceito de potência estrutural.

Esta seria composta por quatro categorias de estruturais:

- Segurança > poder auferido pela capacidade de oferecer, recusar ou ameaçar a segurança;
- Financeira > capacidade de oferecer, recusar ou solicitar créditos;
- Produção > capacidade de determinar a localização, o modo e o conteúdo da produção industrial e de serviços;
- Saber > capacidade de influenciar as idéias e as crenças.

De forma bastante apropriada, podemos observar que estas categorias propostas por Strange para a identificação do interesse nacional de um estado na formulação e prática de sua política externa, estão ligados aos fatores internos que irão condicionar sua política externa.

Assim partindo dos fatores listados e percebendo-se a capacidade relativa de um Estado em relação aos demais, é que se pode formular uma ação em política externa.

Nessa comparação *vis-à-vis* entre os diferentes Estados, é que poderá se definir a utilização de cada uma das categorias acima. A localização, o grau de desenvolvimento e outras variáveis relevantes é que indicarão as possibilidades da política externa. Na

---

<sup>74</sup> SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *Relações internacionais*. Barueri: Manole, 2004. p. 86.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 87.

identificação destas possibilidades, convergirão a seletividade na formulação da política externa e a estratificação existente no sistema internacional.

Outra abordagem para os condicionantes internos da atuação externa dos Estados, pode ser a divisão entre elementos estruturais – localização geográfica, dimensão territorial, recursos naturais, condições climáticas, cultura dominante, religião e valores – elementos de caráter mais estáticos e perenes.

Ao lado destes existem os elementos conjunturais – nível de desenvolvimento socioeconômico, organização político-administrativa, capacitação tecnológica, nível de mobilização social – elementos de caráter mais dinâmico, sujeitos a mudanças e a redefinições<sup>76</sup>.

Outras abordagens e classificações podem ser elaboradas para a identificação dos fatores internos condicionantes da política externa.

Porém se observa com clareza que estes fatores, em que pese, sua articulação e organização a partir do interesse nacional e da ação externa definida pelos condutores das relações internacionais do Estado em foco, repisam no terreno dos recursos de poder.

Buscando concisão, poder-se-ia definir que a política externa de um Estado é definida pelas suas convicções e objetivos na organização e na utilização dos seus recursos de poder em relação ao ambiente externo.

Essa complexidade de fatores, que moldam a política interna de um país e por fim se traduzem em política externa, são fruto da evolução histórica dessas mesmas nações.

---

<sup>76</sup> SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *Relações internacionais*. Barueri: Manole, 2004. p. 88.

Num extremo tem-se a localização física do país, noutra temos a personalidade dos responsáveis políticos passando pela análise e identificação de inúmeras variáveis que compõem a formação e a interpretação do interesse nacional.

Na transposição dos elementos da política interna para a política externa, fica claro o papel fundamental dos responsáveis por esta operação. Ao lado de membros do governo, que podem ter uma passagem transitória pela política externa do país, temos os diplomatas.

O diplomata desempenha um papel de interlocutor privilegiado. Ele tem o monopólio da informação oficial originada no seu estado e destinada aquele estado no qual ele está acreditado, e pelo conhecimento e familiaridade com aquele meio, pode o diplomata adequar a forma de comunicação à cultura e às características do seu interlocutor.

O diplomata pela familiaridade cotidiana com a sociedade, pelos relacionamentos estabelecidos junto à comunidade política e econômica, tem as melhores condições para coligir informações. Estas informações alimentam o fluxo das comunicações internacionais da mesma forma que atualizam os respectivos membros do sistema internacional sobre assuntos de seus interesses. Em certos momentos cada país procura fornecer determinadas informações e ocultar outras, o que leva os diplomatas a uma abordagem seletiva das informações disponíveis e a valer-se do privilégio da inviolabilidade da mala-diplomática.

Nas negociações de acordos internacionais, os diplomatas, mesmo que assessorados por técnicos corporativos, são os principais artífices dos acordos internacionais. São eles que fazem com que os Estados visualizem a política exterior como a busca racional dos seus interesses. E que estes possam ter áreas de convergência com interesses alheios.

Naturalmente, em decorrência da proximidade entre diferentes comunidades, da existência de interesses idênticos e nem sempre fáceis de serem harmonizados, os diplomatas necessitam grande habilidade negociadora.

Em relação à diplomacia nacional, escreve o embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa:

As tarefas do diplomata estão sintetizadas no trinômio clássico: informar, representar, negociar. O diplomata deve manter o seu país informado sobre o cenário internacional, deve trabalhar continuamente para marcar presença e difundir a imagem de seu país no exterior, e deve estar preparado para defender os interesses nacionais em negociações externas de caráter bilateral ou multilateral.

A esta fórmula que enfatiza a atuação do diplomata no exterior, torna-se necessário acrescentar uma quarta tarefa: a da articulação interna<sup>77</sup>.

Aqui surge um ponto crucial na análise da atuação diplomática e, por conseguinte para o entendimento e crítica apropriados do discurso diplomático.

O diplomata deve atuar em coordenação com os poderes executivo e legislativo. Deve o diplomata agir, negociar, representar, informar e comunicar seus interlocutores externos a partir da organização, do consenso e da articulação nacional.

Mais adiante diz o embaixador: “A diplomacia deixou de ser uma atividade de gabinetes, cercada por segredos de Estado. Trata-se hoje, em boa medida, de um exercício público de defesa dos interesses nacionais no plano externo”<sup>78</sup>.

No Brasil o serviço diplomático do Itamaraty, se distingue no cenário nacional e internacional pela excelência técnica, pela disciplina de seus quadros e pelo grau de profissionalização da carreira diplomática.

O Itamaraty apresenta um alto grau de institucionalização da política externa, como resultado de uma elevada profissionalização na condução da mesma. Esse fator reforçado pela organização específica da carreira diplomática, faz com que o serviço diplomático brasileiro seja relativamente imune a demandas político-partidárias.

---

<sup>77</sup> SILVA, Raul Mendes; BRIGAGÃO, Clóvis (org.). *História das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Cebr, 2001. p. 19.

<sup>78</sup> SILVA, BRIGAGÃO, op. cit., p. 19.

A existência desse quadro diplomático profissionalizado acaba detendo um certo monopólio sobre a administração e execução da política externa do Brasil. Essa característica da política externa brasileira, pela qual apenas recentemente os partidos políticos passaram a interessar-se, tem assegurado uma certa continuidade e institucionalização da política externa nacional. Se os partidos políticos fossem mais atuantes em termos de política externa e o Itamaraty mais permeável às injunções do sistema partidário, sem dúvida a política externa do país seria mais errática do que tem sido desde a consolidação do Estado nacional<sup>79</sup>.

Com a democratização, coincidente com as profundas alterações no cenário internacional, a militância dos governos em termos de política externa registrou expressivo crescimento. O comando do Itamaraty registrou essa mudança de interesse dos governos democráticos:

Depois de uma longa ausência, propiciada pela centralização política operada em favor do Estado pela revolução de 1930, os partidos retornam portanto à política externa. A parábola política externa dos partidos políticos no sistema político brasileiro vinha sendo levada a seu termo desde meados da década passada, com a escolha de um empresário-político (Olavo Setúbal) e de um político-empresário (Abreu Sodré) para chefiarem, sucessivamente, a Casa de Rio Branco. Ela continuou seu trajeto final com o convite feito ao professor-juiz (Francisco Rezek) e a um empresário-professor (Celso Lafer) para o mesmo ilustre cargo. Essa nova realidade foi coroada em 1992, depois de quase duas décadas de intervalo, de um líder partidário para o cargo de chanceler, na figura do senador Fernando Henrique Cardoso. O fato parecia significar uma volta definitiva dos partidos políticos à política externa...<sup>80</sup>.

Analisando a condução da política externa nesta época, Amado Cervo é incisivo:

As chancelarias foram em boa medida silenciadas, como guardiãs que eram do patrimônio político da filosofia desenvolvimentista. Sua esfera de ação foi confinada à diplomacia ornamental, os novos temas da moda, como a governança global, o meio ambiente, os direitos humanos e as intervenções humanitárias. A política internacional pesada, isto é, as relações econômicas

---

<sup>79</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. *Relações internacionais e política externa brasileira: história e sociologia da diplomacia brasileira*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004. p. 251.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 253.

internacionais dos países como comércio, finanças, vinculações empresariais ou transferências de ativos privatizados, passou para o comando dos ministérios econômicos, ocupados por jovens que em sua maioria haviam feito pós-graduação em universidades norte-americanas ou haviam servido como técnicos de agências tais como o FMI e o Banco Mundial<sup>81</sup>.

Nesta perspectiva devem ser destacados pelo menos três aspectos da atividade diplomática brasileira.

Em primeiro lugar por tratar-se a atividade diplomática no Brasil de “domínio” quase que exclusivo do Itamaraty, podemos ser levados a refletir sobre um certo corporativismo nas posturas e decisões desta casa, na medida em que se verifica na prática uma pequena permeabilidade do Itamaraty às influências exógenas.

Tendência esta que teve certa descontinuidade como referido acima, mas que se mantém ainda bastante sensível e consistente na elaboração e prática da política externa brasileira.

Flecha de Lima escreve que:

Somos uma Casa em que, para todos, as exigências de lealdade são altíssimas, em virtude da própria sensibilidade dos temas com que lidamos. A lealdade não nasce, porém de uma adesão abstrata, mas do sentido de participação, disposição espontânea de trabalho, mesmo quando, como acontece em inúmeras situações de nossa vida, as exigências de sacrifício pessoal aparecem<sup>82</sup>.

Obviamente não se imagina que esse corporativismo venha a estabelecer um monopólio efetivo sobre a política externa do Brasil, contudo o Itamaraty enquanto interlocutor de determinados setores econômicos e políticos da sociedade brasileira e do

---

<sup>81</sup> CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001. p. 283.

<sup>82</sup> LIMA, Paulo Tarso Flecha de. *Caminhos diplomáticos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997. p. 43.

exterior, tende, naturalmente, a defender seus interesses e motivações próprias. Estabelecendo-se dessa forma um diálogo político negociado entre as partes.

Outra manifestação de corporativismo, também pode ser percebida.

Na verdade trata-se mais uma identificação funcional. Assim como ocorre noutras atividades, os profissionais desenvolvem relacionamentos e tomam como referencia colegas de outras partes do mundo, isso se tornou mais efetivo com a globalização dos meios de comunicação e com a possibilidade do estabelecimento de redes de relacionamento via internet.

Desta forma é natural que os profissionais adquiram uma personalidade e uma percepção próprias dos problemas e das soluções a serem adotadas, a partir de padrões, modelos, conceitos e referências de domínio deste grupo de profissionais atuante nas relações transnacionais. Entre os mesmos cria-se uma identidade transnacionalizada que pode colocar essa elite técnico-política além das discussões nacionais.

Um segundo aspecto a ser mencionado, refere-se a questão da qualificação dos quadros da função diplomática e o elitismo que acaba por caracterizar o mesmo. Se não na sua origem, mas pela sua formação e pelo trato com uma matéria-prima estratégica e diferenciada como são as relações internacionais, os membros do serviço diplomático acabam por caracterizar-se como uma elite intelectual, administrativa e política no Brasil.

O serviço diplomático brasileiro apresenta uma grande diferenciação burocrática e administrativa, devidamente inserida nos quadros do Estados.

Este o quadro diplomático caracteriza-se pela já mencionada interação com o diálogo político nacional e sua capacidade de negociar e dialogar sobre os rumos da política externa brasileira. Mesmo que subordinado ao executivo, o poder de interlocução técnica, política e

administrativa que detém o Itamaraty nas discussões sobre a política externa brasileira não pode ser desconsiderado na determinação dos rumos da mesma.

Uma vez feitas as considerações sobre a atividade diplomática e sua manifestação mais aparente – ou seja, o discurso. Serão definidos a seguir os recursos utilizados para sua análise.

Estabelecendo uma ordem metodológica para a análise dos discursos diplomáticos, recorreremos ao trabalho de John Thompson<sup>83</sup> para interpretá-los em seu viés ideológico.

Identificamos três aspectos que compõe o conceito de ideologia de Thompson que se encontram na atividade diplomática.

São eles:

- As formas simbólicas – amplo espectro de ações e falas produzidas por sujeitos e reconhecidas por eles e outros como construtos significativos;
- O aspecto contextual, no qual as formas simbólicas estão sempre inseridas em contextos e processos socialmente estruturados;
- A localização das pessoas e as qualificações associadas a essas posições, num campo social ou numa instituição, fornecem ao indivíduo diferentes graus de poder;

Assumimos, portanto, que não há neutralidade nos discursos diplomáticos e percebemos os mesmos como instrumentos de poder político. Nesse sentido os discursos têm públicos-alvo externos e internos.

Na sua manifestação externa o discurso é instrumento alinhado com a estratégia de inserção internacional, manifestando à parceiros, concorrentes e à terceiros-países quais são

---

<sup>83</sup> THOMPSON, John B. *Ideologia e Cultura moderna – Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 79-80.

os interesses e os caminhos escolhidos pelo Brasil. À quais agendas o país adere e em relação à quais estabelece barganhas, também define seu perfil ativo ou passivo, autônomo ou dependente.

Em relação ao público interno, o discurso atua como legitimador das opções escolhidas, promotor de consensos e síntese do consenso em torno da manifestação de um interesse nacional, com maior ou menor representatividade.

Ainda seguindo a orientação metodológica de Thompson, faz-se a seguinte ressalva, citando o autor:

Não é essencial que as formas simbólicas sejam errôneas e ilusórias para que elas sejam ideológicas. Elas podem ser errôneas e ilusórias. De fato, em alguns casos, a ideologia pode operar através do ocultamento e do mascaramento das relações sociais, através do obscurecimento ou da falsa interpretação das situações; mas essas são possibilidades contingentes, e não características necessárias da ideologia como tal<sup>84</sup>.

Nesta perspectiva, não é a finalidade desta análise “revelar a verdade por trás do discurso diplomático”. Busca-se analisar sim, os modos de operação ideológica, aí presentes.

Mais uma vez, cita-se Thompson:

Caracterizar fenômenos ideológicos não coloca, necessariamente, sobre o analista, o encargo de demonstrar que os fenômenos assim caracterizados são, em certo sentido, “falsos”. O que nos interessa aqui não é, principalmente, nem inicialmente, a verdade ou a falsidade das formas simbólicas; antes, interessam-nos as maneiras como essas formas servem, em circunstâncias particulares, para estabelecer e sustentar relações de dominação; e não é absolutamente o caso de que essas formas simbólicas servem para estabelecer e sustentar relações de dominação somente devido ao fato de serem errôneas, ilusórias ou falsas<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> THOMPSON, John B. *Ideologia e Cultura moderna – Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 76.

<sup>85</sup> THOMPSON, op. cit., p. 76-77.

De forma a oferecer uma reflexão final a esta seção creio que a passagem de Gerson Moura a seguir é esclarecedora. Faz uma síntese dos aspectos acima considerados em termos de dependência, corporativismo, elitismo e dominação.

Sobre as relações de dominação no sistema internacional, Moura escreve:

Contribui para isso a solidariedade fundamental das classes dominantes nos dois pólos do sistema de poder com a finalidade de assegurar sua coesão, estabilidade e permanência. Por isso, a relação de dominação-subordinação não se explicita a cada momento, pois ela não existe nem se manifesta enquanto “pressão externa”, eis que se acha incrustada nos processos políticos nacionais e se manifesta em termos de uma ideologia política<sup>86</sup> que faz convergir os interesses de dominadores e subordinados, escondendo a natureza verdadeira da relação.

Dessa maneira, a política externa aparece sempre como um ato de vontade pura ou escolha livre entre várias opções<sup>87</sup>.

Enfatiza-se então, que o objetivo deste trabalho, é analisar os modos de operação da ideologia no discurso diplomático, percebido como resultante da atuação de forças internas e externas ao país. O discurso diplomático é percebido e analisado, em sua perspectiva de instrumento legitimador das opções e ações políticas tomadas pelos diferentes governos. Para tal caracterização utilizaremos os conceitos propostos por Thompson<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência – A política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. p. 46 “... cremos que o sistema político produz seus valores específicos, aqui chamados de ideologia política, e que orientam os responsáveis pela decisão política. Em outras palavras, os “valores” e “crenças” daqueles que decidem ligam-se primordialmente às necessidades do sistema em que atuam”.

<sup>87</sup> MOURA, op. cit., p. 45.

<sup>88</sup> THOMPSON, John B. *Ideologia e Cultura moderna – Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 81.

## **2 UM NOVO MOMENTO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS – CONSTRANGIMENTOS E TRANSIÇÃO**

### **2.1 As Décadas de 80 E 90**

A transição da década de 80 para a de 90, representou para o mundo, e em particular para o Brasil, um momento de intensas transformações.

O primeiro período de governo analisado neste trabalho, o Governo do Presidente José Sarney, será justamente o governo no qual se produzirá a maior tensão entre a nova ordem emergente, a neoliberal e a antiga ordem, identificada com o projeto desenvolvimentista.

Nitidamente, o primeiro período de governo a ser analisado, vem circunstanciado pelo contexto da reestruturação do sistema internacional.

Conforme Silveira:

No Cone sul, particularmente, os regimes militares perdiam sustentação interna diante do esgotamento do modelo de desenvolvimento associado. Externamente, os EUA pressionavam pela normalização democrática, retomando sua presença na região<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> SILVEIRA, Helder Gordim da. *Integração latino-americana: projetos e realidades*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1992. p. 67.

Na década de 80 o Brasil se depara com tremendos desafios, tanto de ordem interna quanto externa, citando o fim do modelo desenvolvimentista autárquico, a crescente pressão pela redemocratização, as barreiras e constrangimentos no cenário internacional oriundos não só da reordenação do sistema, mas também do unilateralismo dos países centrais em imporem novos temas e novos condicionantes à atuação internacional de países periféricos. Diante deste quadro o Brasil necessita formular os meios para sua atuação internacional, na verdade precisa sim reinventar seus expedientes de inserção internacional. Ou seja, a globalização é um caminho sinalizado ao Brasil. Neste momento é a doutrina hegemônica.

Uma ressalva destacada por Almeida deve ser levada em conta:

O enfoque adotado não se prende tanto a problemas doutrinários ou ideológicos – como a falsa opção entre neoliberalismo e políticas ditas afirmativas da soberania nacional – mas sim a questões concretas que entram na agenda negociadora externa de um país como o nosso: necessidade de inserção econômica internacional, adaptação aos desafios da globalização financeira, coexistência das opções integracionistas no âmbito regional com as obrigações multilaterais no plano mundial<sup>90</sup>.

O autor na busca por uma análise realista dos caminhos para a inserção internacional do Brasil, sinaliza com clareza que o único caminho a ser percorrido é o das reformas neoliberais. Dadas as opções, os condicionamentos e os constrangimentos apresentados pelos *policy-makers* do sistema internacional, cabe a países chamados *policy-takers* adaptar-se, reinventar-se criativamente e encontrar seus caminhos para a inserção internacional e desenvolvimento.

Nesta análise, se deve explicitar a permanente percepção de que a política internacional vinculada à política doméstica, sempre terá condicionamentos de ordem doutrinária e ideológica. E fruto de um equacionamento, se não claro ao menos funcional,

---

<sup>90</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Os primeiros anos do século XXI: O Brasil e as relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 15-16.

destes condicionantes é que proporciona ao país reunir condições para agir no cenário internacional, buscando sua inserção. Caso contrário a própria capacidade de interlocução internacional do país fica prejudicada carecendo suas iniciativas de credibilidade e potência no cenário externo.

## **2.2 Governo Sarney - A Transição Democrática e A Porteira Fechada**

Na retrospectiva da década de 80, os principais condicionantes da política externa brasileira a serem analisados são: a aplicação do princípio da graduação ao Brasil, o recrudescimento da Guerra Fria, o multilateralismo seletivo, o neoprotecionismo comercial, a restrição ao fluxo tecnológico e a integração regional.

Na política interna, a redemocratização do país com seus temores e inconsistências, projeta sua influência sobre a política externa.

Sob a condução de Ronald Reagan e Margareth Thatcher a política internacional sofre uma reorientação dramática nos anos 80. Os Estados Unidos interrompem a fase de *deténte* com a União Soviética e disparam num novo processo de corrida armamentista e enfrentamentos estratégicos. Estes particularmente relevantes para o Brasil, dados os enfrentamentos na América Central. Neste cenário de acirramento ideológico os Estados Unidos situam a nova corrida armamentista numa nova plataforma tecnológica, à qual a União Soviética não teria condições de acompanhar, e também partem para o enfrentamento direto nos conflitos periféricos de baixo impacto. Na América Central, especialmente El Salvador e Nicarágua.

Além do campo militar, os países centrais partem para uma ofensiva política e comercial contra os países subdesenvolvidos. Estes passam a ser pressionados nos temas de liberalização comercial, problemas ambientais, tráfico de drogas, migrações ilegais e democracia.

Além disso, os países centrais abandonam o conceito geral de país subdesenvolvido e decidem estabelecer relações diferenciadas e seletivas com aqueles países efetivamente considerados subdesenvolvidos ou em relação aos quais tem interesses estratégicos. Fora destes estabelecem uma política de reciprocidades.

Ou seja: “... essa diretriz é explicitada na necessidade dos EUA se envolverem mais com os países em estágio de desenvolvimento mais avançado, com os quais seja possível obter benefícios recíprocos”.

Essa questão ficou conhecida com o “princípio da graduação”<sup>91</sup>.

A partir desse princípio, pode-se perguntar se não há aqui um eixo norteador da política externa dos países em desenvolvimento. Considerando que sua atuação num cenário internacional, crescentemente globalizado, ocorrerá na proporção das reciprocidades que puderem oferecer e alternativas que puderem criar, sobretudo no que se refira a esquemas de integração regional.

Recursos financeiros, investimentos produtivos e recursos tecnológicos doravante serão negociados caso a caso numa perspectiva política e comercial. Essa é a nova regra – esse é o constrangimento externo que tem reflexos no ambiente interno.

---

<sup>91</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci. As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003. p. 68. O princípio da graduação tendo sido aplicado aos países subdesenvolvidos de porte intermediário, ainda no início da década de 80, já não aparece no discurso brasileiro na Nova República, ao menos explicitamente uma vez que suas conseqüências moldam a conjuntura internacional desta. No discurso do Presidente Figueiredo na Abertura da Assembléia Geral da ONU de 1982 se encontra a condenação do conceito de *graduation*.

Essa imperiosa necessidade de negociar reciprocidades choca-se frontalmente com as práticas autárquicas herdadas pela Nova República dos governos militares. A autarquia buscava proporcionar ao Brasil um mecanismo de desenvolvimento relativamente autônomo e como instrumento de poder no cenário internacional. A autonomia e uma base industrial e de serviços, em estágio de desenvolvimento intermediário, forneceriam ao país condições de atuar no mercado internacional.

Contudo na transição para a sociedade globalizada dos anos 80, a autarquia subsidiada pelos governos subdesenvolvidos não seria mais tolerada pelos países centrais. Alguns desses países, na visão dos *policy-makers* do sistema internacional, já reuniam condições econômicas, financeiras e tecnológicas suficientes para contribuir para a melhoria das condições de países efetivamente subdesenvolvidos do terceiro-mundo e deveriam utilizar suas capacidades para tal fim, ao invés de seguir invocando o discurso do subdesenvolvimento em benefício próprio. Nesse momento, esses países já graduados do terceiro mundo eram considerados como *free-riders*<sup>92</sup> predatórios dos regimes de comércio internacional.

A questão da rebipolarização, nos enfrentamentos entre Estados Unidos e União Soviética a partir de 1985 entra numa nova fase de *deténte* com a subida ao poder de Gorbachev. Ainda assim a rebipolarização continua sendo uma preocupação brasileira pelo quanto ela esvazia os foros multilaterais, utilizadas como instrumento pelos países centrais e pela sua permanência na região centro-americana.

Em discurso na Assembléia Geral das Nações Unidas de 1986 o Ministro Roberto de Abreu Sodré denuncia:

---

<sup>92</sup> Caronas cfe. SENNES, Ricardo Ubiraci. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003. p. 28.

A vasta complexidade das relações internacionais é aprisionada em esquematizações triviais, que dividem os países conforme a lógica fácil das dicotomias, separando-os em campos distintos e necessariamente opostos, procurando anular a espontânea multipolaridade do mundo de nosso dias<sup>93</sup>.

Este primeiro fragmento de discurso apresenta vários aspectos da operação que faz a diplomacia brasileira de modo a conferir sentido ao seu discurso.

Observa-se que o Ministro introduz uma contradição interna<sup>94</sup> ao modo como vêm sendo conduzidas as relações internacionais, por parte dos países centrais, na medida em que ele apresenta as mesmas como “complexas”, no entanto “aprisionada em esquematizações triviais”. Desqualifica desta forma, os supostos promotores deste aprisionamento, que desta forma estariam manipulando as relações internacionais, sem perceber, valorizar ou explorar sua grandeza. Portanto, a percepção brasileira é mais completa e qualificada para interpretar e atender as necessidades da comunidade internacional.

Outra observação quanto a este trecho, se dá quanto à apresentação da multipolaridade como formulação espontânea. Aqui são empregadas a naturalização<sup>95</sup> e a eternalização<sup>96</sup> referidas por Thompson. A multipolaridade, aparece como uma espécie de natural distribuição de poder coletivo e solidário entre as nações. Além disso, posa como uma característica atemporal do sistema internacional. É apresentada desta forma dissociada do seu significado

---

<sup>93</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 459.

<sup>94</sup> Mesmo não sendo um dos modos da operação ideológica, definidos por Thompson, utiliza-se esta expressão como caracterizadora da incapacidade ou falta de interesse alheio, em relação aos interesses nacionais. Evidenciar esta contradição reforça a segregação do outro. Também reforça os fundamentos carismáticos associados a atuação internacional do Brasil, na medida em que este sim, tem capacidade e interesses adequados em relação à situação em foco. Enfatizar tal contradição busca a legitimação da manifestação nacional.

<sup>95</sup> Cfe. Thompson: um estado de coisas que é uma criação social e histórica pode ser tratado como um acontecimento natural ou como um resultado inevitável de características naturais. (THOMPSON, John B. *Ideologia e Cultura moderna – Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 88).

<sup>96</sup> Idem: fenômenos sócio-históricos são esvaziados de seu caráter histórico ao serem apresentados como permanentes, imutáveis e recorrentes. Costumes, tradições e instituições que parecem prolongar-se indefinidamente em direção ao passado, de tal forma que todo traço sobre sua origem fica perdido e todo questionamento sobre sua finalidade é inimaginável, adquirem, então, uma rigidez que não pode ser facilmente quebrada. (THOMPSON, op. cit., p. 88).

político e ideológico. Também fica encoberta por esta espontaneidade, os esforços políticos e diplomáticos dos países do terceiro mundo em apropriar-se de parcela do poder.

Quanto à manifestação do conflito ideológico na América Central, o Brasil manifesta-se na mesma ocasião:

Na América Central, o agravamento de problemas econômicos e sociais de natureza estrutural continua a somar-se à persistência de um clima de tensão, acirrado pela confrontação ideológica. O Brasil mantém-se firmemente persuadido de que só dentro do respeito aos princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, em clima de diálogo e compreensão mútua, poderá ser alcançada uma solução duradoura para o conflito. Com essa convicção, meu país tem procurado colaborar para o entendimento, por meio de sua participação no grupo de apoio ao processo de Contadora<sup>97</sup>.

Aqui o discurso brasileiro cria uma unidade entre “os problemas econômicos e sociais” amplificados pela “tensão da confrontação ideológica”. Exemplifica o uso do deslocamento<sup>98</sup> no discurso diplomático à medida que não se faz referência clara as intervenções e interferências por parte dos governos estrangeiros nas crises centro-americanas, entretanto tais situações ficam identificadas com aqueles países. Após esta crítica, o Brasil legitima<sup>99</sup> sua posição invocando os fundamentos tradicionais<sup>100</sup> do “diálogo e da compreensão mútua”. Além disso, figura no discurso nacional a convicção com a qual o Brasil passou a integrar o grupo de apoio a Contadora, que não outra se não “colaborar para o entendimento”.

Tomando o princípio da graduação e a renascida tensão ideológica entre Leste e Oeste, os países centrais do sistema capitalista passam a adotar um multilateralismo seletivo. Ou seja,

---

<sup>97</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 464.

<sup>98</sup> Cfe. Thompson. *Deslocamento*: um termo costumeiramente usado para se referir a um determinado objeto ou pessoa é usado para se referir a um outro, e com isso as conotações positivas ou negativas do termo são transferidas para o outro objeto ou pessoa. (THOMPSON, op. cit., p. 83).

<sup>99</sup> Idem. Legitimação: relações de dominação podem ser estabelecidas e sustentadas, como observou Max Weber, pelo fato de serem representadas como legítimas, isto é, como justas e dignas de apoio. . (THOMPSON, op. cit., p. 82).

<sup>100</sup> Idem. Aqueles que fazem apelo à sacralidade de tradições imemoriais. (Ibid, p. 82).

estes passam a controlar os fluxos comerciais e financeiros de acordo com princípios de sua política externa. Aos países que não se inseriam nesta reordenação como estratégicos ou parceiros preferenciais realmente necessitavam oferecer reciprocidades.

No caso do Brasil, pode-se considerá-lo como um país estratégico para os Estados Unidos. É o grande mercado consumidor da América do Sul, tem uma base industrial diversificada e em alguns setores busca a eficiência de países desenvolvidos. Além disso, em virtude do avanço democrático, o Brasil passa a destacar-se como liderança nos aspectos de integração regional, sempre com vistas a projetar-se internacionalmente.

Neste momento que precede, em poucos anos, a hegemonia unipolar do início dos anos 90, o Realismo na formulação da política externa americana não admite ganhos indiretos de outro país em seu sistema de poder.

Essa contenção via comércio internacional assim era criticada pelo Ministro Roberto de Abreu Sodré:

[...] vimos assistindo à paralisação quase completa da cooperação econômica internacional. As iniciativas dos países em desenvolvimento esbarram no imobilismo e mesmo na hostilidade dos países desenvolvidos. Acentua-se, por outro lado, o protecionismo comercial destes países, prática iníqua inclusive porque incorretamente comparada com as medidas legítimas que os países em desenvolvimento necessitam adotar para proteger sua nascente produção interna<sup>101</sup>.

O discurso inicia utilizando-se da passivização<sup>102</sup>, ou seja, à medida que se paralisava a cooperação econômica internacional nada poderia ser feito. Agrava ainda esta situação retratando até mesmo a hostilidade dos países desenvolvidos, que obviamente sugere haver

---

<sup>101</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 459-460.

<sup>102</sup> Cfe. Thompson. *Passivização*: concentra a atenção do ouvinte ou leitor em certos temas com prejuízo de outro. Apaga os atores e a ação e tende a representar processos como coisas ou acontecimentos que ocorrem na ausência de um sujeito que produza essas coisas. Também tende a eliminar referências a contextos espaciais e temporais específicos, através da eliminação de construções verbais, ou narrando-os num gerúndio. (THOMPSON, John B. *Ideologia e Cultura moderna – Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995).

pressão por parte dos países em desenvolvimento, a qual teria sido repelida com a referida hostilidade ou ameaça de fazê-lo. Ou seja, os esforços foram levados ao seu limite. Também observamos aqui a fragmentação<sup>103</sup> introduzida, quando o Ministro diferencia a necessidade de proteção entre os setores industriais dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento.

O Ministro ainda faz distinção entre os diferentes protecionismos: “... um preserva a concentração de riqueza, sustentando atividades não-competitivas, outro busca assegurar a sobrevivência dos países mais pobres em sistema internacional injusto e desequilibrado...”<sup>104</sup>.

Complementa assim a diferenciação com o expurgo do outro<sup>105</sup>, deixando clara a intenção de promover a concentração de riqueza, que tanto ameaça a ordem e frustra o desenvolvimento dos mais pobres.

O multilateralismo seletivo fazia-se sentir também em relação à questão da dívida externa. Devemos lembrar que países em desenvolvimento como o Brasil detentores de grandes estoques de dívida externa pós-fixada sofreram um substancial aumento na sua conta de juros quando o governo norte-americano partiu de uma taxa *prime* de 8,7% ao ano em 1975, para uma taxa de 14,4% ao ano em 1984. E ainda segundo Sennes: “deflacionada pelo preço das exportações dos países em desenvolvimento, excluindo o petróleo, chega ao valor de 18,8% em termos reais”<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> Cfe. Thompson. *Fragmentação*: segmentação daqueles indivíduos e grupos que possam ser capazes de se transformar num desafio real aos grupos dominantes, ou dirigindo forças de oposição potencial em direção a um alvo que é projetado como mau, perigoso ou ameaçador. (THOMPSON, op. cit., p. 87).

<sup>104</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 459-460.

<sup>105</sup> Cfe. Thompson. Expurgo do outro: essa estratégia envolve a construção de um inimigo, seja ele interno ou externo, que é retratado como mau, perigoso e ameaçador e contra o qual os indivíduos são chamados a resistir coletivamente. (THOMPSON, op. cit., p. 87).

<sup>106</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003. p. 63.

Diante deste quadro adverso, que associava restrições comerciais e uma necessidade insaciável de pagamentos de juros, países como Brasil tornam-se quase suplicantes em seus discursos. Quanto à majoração das taxas de juros Abreu Sodré declara:

É imprescindível que a crise do endividamento latino-americano seja analisada e entendida pelo seu aspecto político. É imprescindível que os Governos dos países credores compreendam a existência de uma situação excepcional, que não pode ser corrigida automaticamente pelo simples jogo das forças de mercado<sup>107</sup>.

Neste trecho a legitimação busca fundamentos carismáticos<sup>108</sup>. Tenta fundar a imagem de excepcionalidade e como tal reclama tratamento diferenciado. A invocação das “forças de mercado” também tem a força de promover o expurgo do outro. Seria um sistema e uma lógica, imposta pelos países centrais, desta forma, estranha ou desfavorável, aos demais países.

O trecho de discurso acima também é bastante revelador da polarização de posturas entre os países centrais e os periféricos neste momento em que o mercado se elevava a uma categoria exclusiva, onipotente e onipresente. Este supostamente se autoregulava por questões e princípios técnicos aparentemente desvinculados de governos e dos tradicionais tomadores de decisão. E em nome deste funcionamento normal do sistema somente havia um modelo a ser seguido, sendo assim as dificuldades decorrentes de ajustes no mercado somente poderiam ser enfrentadas com outros mecanismos de mercado. Sem espaço para autarquias, isolacionismos ou tratamentos privilegiados. Contra essa lógica oportunista dos países centrais e dando seguimento à sua tradição multilateral, o Brasil sempre busca tratar da questão da dívida externa na dimensão política e coletiva do Consenso de Cartagena.

---

<sup>107</sup> Cfe. Thompson. *Unificação*: construção no nível simbólico de uma forma de unidade que interliga os indivíduos numa identidade coletiva, independentemente das diferenças e divisões que possam separá-los. (THOMPSON, op. cit., p. 86).

<sup>108</sup> Cfe. Thompson. Aqueles que fazem apelo ao caráter excepcional de uma pessoa individual que exerça autoridade. (THOMPSON, op. cit., p. 82).

Desta forma o “mercado” é alçado a uma dimensão de instituição perigosa, a qual operaria por mecanismos perversos de discriminação, e de natureza quase autônoma. Nesta reificação<sup>109</sup> do “mercado”, é apresentada a idéia de que o mesmo opera e se autoperpetua por mecanismos próprios, e não através de pessoas e instituições. Adquire assim uma dimensão ainda mais ameaçadora. Invocando fundamentos tradicionais e carismáticos, o Brasil se opõe a esta situação enfatizando a necessidade do multilateralismo e da atuação coletiva, tradicionalmente baseada na cooperação.

O Presidente Sarney na Assembléia Geral das Nações Unidas de 1985 assinalava que as dificuldades financeiras impostas a América Latina, antes de forçar esta região à abertura, na verdade, a afastaria ainda mais.

Maiores serão as dificuldades para formarmos uma sociedade liberal e pluralista, se não mantivermos e ampliarmos nossos contatos com o exterior. A crise da dívida externa, no entanto, vem forçando nossa economia a um processo de isolamento e de autarquia, a traduzir-se em possibilidades mínimas de importação e em ligações débeis e insatisfatórias com o mercado financeiro internacional<sup>110</sup>.

Sarney legitima seu discurso invocando os fundamentos tradicionais de uma “sociedade liberal e pluralista” e dos “contatos com o exterior”, reconhecidos como desejáveis e naturais no desenvolvimento das sociedades. Entretanto por ser “forçada” ao isolamento a economia brasileira não possibilitaria atingir tais desenvolvimentos. Apresenta inclusive a autarquia como reflexo da crise do endividamento, numa clara reificação, dissociando-a de

---

<sup>109</sup> Cfe. Thompson. *Reificação*: relações de dominação podem ser estabelecidas e sustentadas pela retratação de uma situação transitória, histórica, como se essa situação fosse permanente, natural, atemporal. Processos são retratados como coisas, ou como acontecimentos de um tipo quase natural, de tal modo que o seu caráter social e histórico é eclipsado. A ideologia como reificação envolve, pois, a eliminação, ou a ofuscação, do caráter sócio-histórico dos fenômenos – ou, tomado emprestada uma frase sugestiva de Claude Lefort, ela envolve o restabelecimento da “dimensão da sociedade ‘sem história’, no próprio coração da sociedade histórica”. (THOMPSON, op. cit., p. 88).

<sup>110</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 447.

seu contexto histórico. Esta é apresentada como consequência de constrangimentos externos e uma deficiência política-econômica que não poderá ser superada, perde totalmente seu sentido de experiência e modelo na história do desenvolvimentismo.

Mais adiante complementa: “Não podemos ficar apenas na retórica do ajustamento da economia, supondo que o sacrifício é tudo que deve fazer um devedor do Terceiro Mundo para equacionar suas contas externas”<sup>111</sup>.

Sempre atribuindo a “força-maior externa”, Sarney atribui o imobilismo de seu governo a estes constrangimentos impostos do exterior. Além disso, projeta a imagem do “sacrifício” do terceiro mundo, unificando<sup>112</sup> os diferentes países.

E remata: “Esse quadro justifica o caldeirão social da América Latina, indefesa diante de seduções messiânicas e demagógicas, do canto das ideologias totalitárias e presa a uma injusta situação, fruto de erros acumulados no passado”<sup>113</sup>.

Mais uma vez passiviza o coletivo (a América Latina), agora, diante dos riscos das soluções antidemocráticas. Apresenta esse grupo de países como vítimas de erros do passado, de forma a naturalizar a situação do presente.

Percebemos também neste discurso outros dois eixos de projeção, da política externa brasileira: O primeiro reflete o zelo permanente do Brasil com a América Latina, região imediata de projeção deste país, em relação à qual o Brasil sempre sustenta uma retórica de resolução coletiva dos problemas e de sua responsabilidade para a melhoria de oportunidades no cenário internacional, sempre extensiva aos parceiros regionais. O discurso brasileiro deixa

---

<sup>111</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 447.

<sup>112</sup> Cfe. Thompson. *Unificação*: construção no nível simbólico de uma forma de unidade que interliga os indivíduos numa identidade coletiva, independentemente das diferenças e divisões que possam separá-los. (THOMPSON, op. cit., p. 86).

<sup>113</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 447.

sempre claro que não busca saídas individuais, há sempre um coletivo a ser representado; legitima-se através dos fundamentos racionais<sup>114</sup>, tradicionais e carismáticos.

O segundo eixo de projeção deste discurso se dá em relação ao público interno. A eloquência tanto, poética quanto dramática, do Presidente Sarney visa assegurar aos nacionais que o governo, em foro internacional, preocupa-se e defende seus interesses fundamentais. Neste momento estes interesses são a democracia recém restaurada e condições de vida digna do povo brasileiro; além dos fundamentos acima mencionados, faz-se amplo uso da passivização e da naturalização.

Ilustramos esse ponto com os discursos de Sarney ainda na Assembléia Geral das Nações Unidas de 1985:

O Brasil não pagará a dívida externa nem com a recessão, nem com o desemprego, nem com a fome. Temos consciência de que, a pagar essa conta, com estes altos custos sociais e econômicos, teríamos em seguida de abdicar da liberdade, porque o débito pago com miséria é conta paga com a democracia<sup>115</sup>.

Segue, portanto, o Presidente Sarney buscando a legitimação do discurso de resistência ao enquadramento na Nova Ordem, invocando fundamentos tradicionais. Importante ainda observar que, diante de um público doméstico em virtude das particularidades culturais, toda a referência aos aspectos mercantilizados do cenário internacional, encontravam uma repercussão positiva. O sistema internacional sugerido como um grande mercado, legitimava o discurso de resistência deste governo em nível doméstico.

---

<sup>114</sup> Cfe. Thompson. Aqueles que fazem apelo à legalidade de regras dadas. (THOMPSON, op. cit., p. 82).

<sup>115</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 448.

Além disso, pela diferenciação<sup>116</sup>, o pagamento da dívida externa é visto como problema de terceiros. O problema brasileiro é a manutenção da democracia recém reconquistada e seu desenvolvimento.

E finalizando sua intervenção naquela assembléia o Presidente, destaca:

O novo humanismo deve estar centrado na solidariedade e na paz. A paz só existe com a liberdade; a liberdade, com a democracia, e a democracia, quando olharmos pelos segregados, pelos famintos, pelos desempregados. Quando amarmos, nas nações pobres, as regiões mais pobres, nas nações ricas, os homens pobres; nas nações mais pobres, os mais pobres homens<sup>117</sup>.

Com clareza observamos neste trecho uma racionalização<sup>118</sup>, invocando temática tradicional. Apesar da pouca efetividade para a evolução no sentido de resolução dos problemas enfrentados pelo Brasil no cenário internacional, não há como condenar a exortação e defesa dos princípios defendidos. Dada a grandiloquência, a falta de pragmatismo fica em segundo plano. Legitima-se pela invocação de fundamentos tradicionais.

Invoca-se neste discurso, através da unificação, que a democracia e o resgate da dívida social, não são preocupações exclusivamente brasileiras, mas compreendidas na sua perspectiva de solidariedade global. Observa-se com frequência que é através desta invocação do coletivo que o Brasil busca legitimar seu discurso multilateral. O Presidente Sarney universaliza<sup>119</sup> esta questão como um bem supremo que não pode ser negado aos brasileiros, bem como, a nenhum outro ser humano.

---

<sup>116</sup> Cfe. Thompson. *Diferenciação*: a ênfase que é dada às distinções, diferenças e divisões entre pessoas e grupos, apoiando as características que os desunem e os impedem de constituir um desafio às relações existentes, ou um participante efetivo no exercício do poder. (THOMPSON, op. cit., p. 87).

<sup>117</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 448;450-451.

<sup>118</sup> Cfe. Thompson. *Racionalização*: o produtor de uma forma simbólica constrói uma cadeia de raciocínio que procura defender, ou justificar, um conjunto de relações, ou instituições, e com isso persuadir uma audiência de que isso é digno de apoio. (THOMPSON, op. cit., p. 82-83).

<sup>119</sup> Idem. *Universalização*: acordos institucionais que servem aos interesses de alguns indivíduos são apresentados como servindo aos interesses de todos, e esses acordos são vistos como estando abertos, em princípio, a qualquer um que tenha a habilidade e a tendência de ser neles bem sucedido. (Ibid., p. 83).

Entretanto, convém destacar que ao promover esta universalização, o discurso brasileiro também unifica as temáticas da agenda internacional, na medida em que propõem caminhos e soluções para um coletivo, dentro do qual os interesses são diversos e onde existe uma efetiva estratificação política e econômica.

Atuam, portanto os desafios da política externa com fatores restritivos de conquistas econômicas e sociais no plano doméstico, mais afetas, é verdade, a decisões do governo e das elites nacionais do que propriamente aos problemas da agenda internacional. Os constrangimentos do cenário internacional, além de concretos, são um escudo detrás do qual o governo procura esconder e justificar suas opções de política-econômica.

Outro elemento marcadamente dramático nos discurso do Presidente Sarney, é a permanente ameaça a ordem democrática recém instaurada. Ele cobra ao plenário internacional um senso de zelo e responsabilidade, que muitas vezes não é compartilhado pelos nacionais. Sendo a política da Nova República dominada por elementos conservadores, muitos deles tendo atuação política continuada desde os governos militares, é natural portanto, que a idéia de democracia ainda não tenha uma solidez efetiva. Talvez por isso, diante das dificuldades políticas e administrativas deste governo, sempre que se ameaçava pressioná-lo, sobrevinha a invocação dos riscos à ordem democrática. Sempre na perspectiva de legitimar-se invocando uma temática sacralizada.

Neste contexto o eloqüente discurso contra a dívida no plano interno e externo, sempre teve uma boa repercussão. Tanto pela sua reivindicação de resolução legítima, quanto pela sua instrumentalização estratégica na política interna.

Na perspectiva do reordenamento internacional posto em prática pelos países centrais, a questão referente aos fluxos tecnológicos também adquire relevo.

É aqui na década de 80 que se consolida e Revolução Científica e Tecnológica iniciada na década anterior. Os avanços da informática na utilização de computadores, tanto pessoais como *mainframes*<sup>120</sup>, e a utilização em escala empresarial da internet, revolucionaram o ambiente econômico e político. A agilidade administrativa e a capacidade de deslocamento dos fatores de produção tornavam difícil o controle governamental. Os fluxos financeiros também se aceleravam ao redor do mundo buscando melhores oportunidades e gerando forte volatilidade nos mercados nacionais. Ao lado da informática, o progresso na biotecnologia, nos transportes e nas comunicações abria ao mundo novas oportunidades. Naturalmente esses recursos, não só eram propriedades dos países desenvolvidos, como a esses davam uma suprema vantagem competitiva no ambiente internacional. Países como o Brasil, escorados num suposto dever moral dos países desenvolvidos, pleiteavam a distribuição ampla destes avanços, busca-se a legitimação invocando a “tradicional” solidariedade para o progresso da humanidade.

Nesta questão manifestava-se, também, o governo brasileiro antes buscando promover algum tipo de ônus sobre os países desenvolvidos do que buscando corrigir suas limitações e carências frente a um projeto de desenvolvimento nacional.

Na Assembléia Geral das Nações Unidas de 1986 o Ministro Abreu Sodré manifestava-se sobre o tema:

O mundo em desenvolvimento não pode ficar à margem dessa nova revolução...

A revolução tecnológica precisa ser encaminhada para a aproximação desses dois mundos, sendo proveitosa a ambos. Seus efeitos são exponenciais e de caráter qualitativo. Se forem mal dirigidos, poderão levar não somente à clivagem irreversível entre ricos e pobres, mas também ao abismo que se

---

<sup>120</sup> Mainframes – computadores de grande porte, com ampla capacidade de processamento de dados e/ou gerenciamento de redes.

estabelecerá, irremediavelmente, entre os que detém e dominam o conhecimento e aqueles aos quais a ele não é permitido aceder<sup>121</sup>.

O Ministro inicia passivizando a posição dos países em desenvolvimento e por reflexo desta passividade, somente resta a estes países esperar que seja-lhes permitido o acesso à moderna tecnologia.

No mesmo discurso, ainda podemos interpretar que o suposto ônus moral dos países desenvolvidos fosse gerado pelo desenvolvimento militar de certas tecnologias com sua posterior aplicação civil:

Não nos escapam também as implicações do desenvolvimento acelerado, nos países ricos, de novas tecnologias para fins militares. Estamos conscientes do impacto das aplicações civis dessas novas tecnologias, cuja pesquisa e desenvolvimento são financiadas a fundo perdido pelos orçamentos de defesa. Não desconhecemos as repercussões desses subsídios à tecnologia sobre toda a estrutura econômica dos países desenvolvidos, nem ignoramos seus reflexos negativos na capacidade competitiva das economias dos países em desenvolvimento<sup>122</sup>.

Neste trecho a legitimação é buscada, na condenação do desenvolvimento destas tecnologias para aplicação militar e com o investimento de recurso públicos, numa época em que as recomendações de ajuste e saneamento do estado, especialmente para os países em desenvolvimento, deveriam se dar pela retração do estado na atividade econômica. Além disso, estes subsídios afetariam também a competição de mercado, na qual, indiretamente os governos dos países desenvolvidos estariam auxiliando suas empresa. Invocam-se os fundamentos tradicionais na tentativa de gerar uma contradição interna ao discurso e práticas internacionais.

---

<sup>121</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 462.

<sup>122</sup> Ibid., p. 462.

Noutro discurso do ministro Abreu Sodré fica assinalada a ameaçada nova ordem internacional que se impõem assim como a eventual “porta” pela qual poderá se dar o acesso à nova tecnologia:

Vislumbra-se mesmo um cenário de uma nova divisão internacional do trabalho, que colocaria de um lado a produção de manufaturas tradicionais e de outro os setores de ponta. Esse cenário poderá vir a se materializar, caso aceitemos propostas de liberalização de comércio de serviços, que na realidade são a liberalização de fluxos de capitais e investimentos. Na análise objetiva dessas propostas, não podemos deixar de considerar os possíveis efeitos que as mesmas tragam no sentido de limitar o raio de atuação de políticas nacionais no setor<sup>123</sup>.

As percepções sobre este trecho de discurso podem ser várias: por um lado é a ameaça de uma nova ordem exclusiva, que contraria o princípio da igualdade universal entre os homens, por si só condenável, mas que na prática já está implementada; por outro, associa-se à questão tecnológica o processo de abertura comercial, numa perspectiva na qual as diferenças tecnológicas condenariam os países menos desenvolvidos a uma posição subordinada no sistema internacional; e por último, fica sinalizado os limites impostos aos projetos nacionais. Dessa forma legitima-se pelo fundamento tradicional da igualdade entre os povos, do direito a um desenvolvimento equilibrado e um suposto dever de compartilhar os meios para o atingimento deste status. Ainda, no campo da opinião pública nacional, acostumada há 60 anos de discurso desenvolvimentista, qualquer restrição neste sentido seria encarada como ilegítima.

Se no cenário internacional, a orientação fosse no sentido cooperativo e solidário, conforme os teóricos idealistas propuseram, talvez houvesse um caminho alternativo. No entanto a prática das relações internacionais, é feita de negociações e concessões também marcadas pela assimetria de poder entre as nações. O discurso diplomático da Nova

---

<sup>123</sup> RPEB, n. 49, p. 76.

República, opta por manter-se numa atitude de teimosia diante de uma realidade que vai-lhe tolhendo cada vez mais os espaços de movimentação. Opta por manter-se no lado da crítica humanitarista e solidária, enquanto o cenário internacional vai se estruturando a partir do realismo das barganhas comerciais e das parcerias estratégicas para a produção e a abertura de mercados.

Essa resistência do Governo Sarney, entre suas conseqüências, amplia a defasagem financeira e tecnológica do país, na medida em que este não consegue formular uma estratégia de aproximação com o *mainstream* da globalização.

O último tópico selecionado refere-se à integração regional. Como já transpareceu acima, o multilateralismo brasileiro tem um direcionamento especial para a América Latina. Esta na década de 80 constituía-se em importante mercado para as exportações brasileiras. E a ela são dedicados calorosos e intensos discursos do Presidente Sarney, sempre invocando a visão diferenciada do Brasil para com esses países: “América Latina cujo esforço extraordinário de criar uma ordem democrática é o mais surpreendente e comovedor fato político ocorrido nestes anos, e que passa indiferente aos olhos descuidados do centro do poder mundial”<sup>124</sup>.

Neste primeiro fragmento, o Presidente invoca fundamentos carismáticos, objetivando ressaltar o caráter excepcional da redemocratização latinoamericana. Também promove a expurgo do outro na medida em que contrapõe a esse esforço “o descuido” do centro do poder mundial, além disso, fica bem evidenciada a diferença entre o centro e a América Latina. O Presidente Sarney utiliza a sinédoque<sup>125</sup> ao referir-se ele aos países e instituições centrais do

---

<sup>124</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 440.

<sup>125</sup> Cfe. Thompson. *Sinédoque*: envolve a junção semântica da parte e do todo: alguém usa um termo que está no lugar de uma parte a fim de se referir ao todo, ou usa um termo que se refere ao todo a fim de se referir a parte. Essa técnica pode dissimular relações sociais, através da confusão ou da inversão das relações entre coletividades e sua partes, entre grupos particulares e formações sociais e políticas mais amplas. (THOMPSON, John B. *Ideologia e Cultura moderna – Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 84).

sistema internacional como “o centro do poder mundial”, explicitando as relações de poder, presentes no sistema internacional, entre o centro e a periferia.

Se diferenciando como melhor intérprete do esforço latino-americano, passa então o Brasil a construir um ambiente multilateral com diversos foros de debates e resolução dos problemas regionais, através dos quais a política externa americana pudesse ser contida. Obviamente não só a contenção desta era o objetivo, também a construção de uma região estável e integrada economicamente eram perseguidos. Destacamos as iniciativas como a Aladi, o Consenso de Cartagena, o Grupo de Apoio a Contadora, a assinatura e ratificação do Tratado de Tlatelolco e a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.

Na construção deste espaço de atuação regional, o Brasil faz amplo emprego da unificação, da padronização e da simbolização da unidade<sup>126</sup>, na medida em propõe instituições que atenderiam igualmente os objetivos de seus membros, também iguais no seu interior, através de expedientes padronizados e que envolveriam processos mútuos de concessões. Tais concessões obviamente, dadas as diferenças entre seus membros teriam significados diferentes. Além disso, o discurso latino-americano lança fortemente mão do recurso da diferenciação e do expurgo do outro, de forma a buscar o isolamento dos Estados Unidos. Esta prática é especialmente sensível nos discurso brasileiros no âmbito da Organização dos Estados Americanos.

Contudo, ao falar-se em América Latina, devemos circunscrever a efetiva ação brasileira à América do Sul.

América Central e Caribe, são áreas que se subdividem em sistemas regionais de poder nos quais sentem-se as influências de algumas nações européias, dos Estados Unidos e do

---

<sup>126</sup> Cf. Thompson: *Simbolização da unidade*: envolve a construção de símbolos de unidade, de identidade e de identificação coletiva, que são difundidas através de um grupo, ou de uma pluralidade de grupos. Aqui, novamente, a construção de símbolos de unidade nacional tais como bandeiras, hinos nacionais, emblemas e inscrições de vários tipos são exemplos evidentes. (THOMPSON, op. cit., p. 86).

próprio México. Portanto a efetiva área de influência da política externa brasileira é a América do Sul.

A disposição integracionista do Brasil era então anunciada pelo Presidente Sarney na Assembléia Geral das Nações Unidas de 1986:

No Brasil, estamos firmemente, irreversivelmente comprometidos com a causa da integração econômica da América Latina. Há muito que essa integração tem sido exigida, mas nunca como agora criaram-se as condições adequadas para o surgimento de uma autêntica vontade política para aprofundá-la<sup>127</sup>.

Explicitando a unificação praticada pelo Governo brasileiro, poderíamos entender o momento e as condições adequadas, ao fato de dadas às dificuldades em avançar noutros espaços de intercambio comercial e antecipando a tendência dos acordos de comércio regional, precisava também o Brasil articular-se em seu espaço regional.

Além disso, ainda havia

a percepção de que a América Latina, principalmente o sul do continente, constituía um espaço vazio, em nível mundial, onde ainda não havia sido iniciado um processo de criação de uma área política e econômica, fez com que o Brasil procurasse romper o isolamento e aproveitasse o espaço geográfico na tentativa de maximizar as possibilidades de ação no sistema internacional<sup>128</sup>.

Esta manobra da diplomacia brasileira opera-se orientada aos menos por três diferentes razões que se pode salientar:

---

<sup>127</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 462.

<sup>128</sup> PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A política externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)*. Porto alegre: Ed. da UFRGS, 2003. p. 45.

- Na ausência de recursos de poder para transpor os constrangimentos oferecidos pelo sistema internacional, o Brasil necessitava reorientar sua política externa; romper o isolamento e ampliar espaços para atuação política e econômica;
- A inserção internacional operava-se em duplo sentido: no sentido global, o país era pressionado a abrir-se ao mercado internacional, sendo pressionado aqui pelas limitações do desenvolvimentismo autárquico e pelo temor da desnacionalização dos processos produtivos. A integração regional funciona como um amortecedor desta pressão, na medida em que se abrem outras parcerias e oportunidades de comércio e cooperação. Ao mesmo tempo em que o Brasil também busca abrir mercados em países de um nível econômico e tecnológico menos desenvolvido que o seu;
- E complementarmente a integração regional tem um papel de buscar “reforçar sua influência e poder regional, e, de outro lado evitar que outras potências extra-regionais interfiram ou incrementem sua presença e influência na região”<sup>129</sup>.

Objetivamente em relação a este terceiro ponto, ainda pode-se destacar a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Em 29 de Maio de 1986 encaminha o Brasil ao Secretário-geral da ONU uma proposta para a criação de tal área. Antes disso, porém, de forma sistemática o Brasil condenava em seus discursos o sistema de apartheid sul-africano bem como aderira ao embargo das Nações Unidas aquele país. Legitimando-se através de fundamentos humanitários, o Brasil defendia também, a imediata emancipação da Namíbia.

Na Assembléia Geral das Nações Unidas de 1986, Abreu Sodré trata da questão e ainda oferece ampla crítica à conjuntura internacional. Citando o Presidente Sarney, declara:

---

<sup>129</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003. p. 32.

A complexa problemática da África Austral jamais poderá ser solucionada no horizonte das tensões Leste-Oeste ou sob qualquer ótica estratégica de grandes potências. [...] a solução da crise naquela região passa primeiro pelo desaparecimento do *apartheid* e, em seguida, pela sólida implantação de uma estrutura de integração pacífica entre os Estados da região, que permeia a todos eles dedicar-se à luta para implementar os seus projetos nacionais de desenvolvimento<sup>130</sup>.

Aplica-se neste discurso o expurgo do outro, em relação à África do Sul, e também a unificação dos países africanos que deveriam organizar-se numa estrutura padronizada, conforme a Zona de Paz e Cooperação proposta pelo Brasil.

Justificando também a adequação de sua proposta à ONU o Brasil referia-se a questão das Ilhas Malvinas:

É nosso dever ainda exigir visão e postura construtivas sobre a questão das Malvinas. Desde 1833 o Brasil apóia a justa reivindicação Argentina da soberania sobre as ilhas Malvinas encarecendo uma solução negociada como única forma de resolver o problema<sup>131</sup>.

Fazendo aqui, uso do princípio de solidariedade à Argentina, do pleito por uma solução negociada e ainda de forma carismática, assumindo o dever de exigir a resolução desta questão. Sobre este problema, invoca também o Brasil sua tradição, na medida em que já reconhecida a soberania Argentina.

E a seguir complementa manifestando seu temor de que tensões extra-regionais venham se manifestar no Atlântico Sul: “O Brasil fará todos os esforços que estiverem a seu alcance para preservar o Atlântico Sul como área de paz, afastada da corrida armamentista, da presença de armas nucleares e de qualquer forma de confronto oriunda de outras regiões”<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 463.

<sup>131</sup> PEREIRA, Analúcia Danilevich. *A política externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003. p. 69.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 444.

Associados aos princípios acima, o Realismo também embasa a ação brasileira neste caso. Essa dimensão da política brasileira em relação à África já vinha sendo construída desde o final da década de 70, tinha como meta conter a África do Sul no seu objetivo de construir uma área de segurança regional semelhante à OTAN. Aqui, o discurso brasileiro pratica o expurgo do outro, assinalando as pretensões sul-africanas como ameaça e além disso, promove a diferenciação do Atlântico Sul como uma área especial de paz e cooperação. Também é alvo aqui as eventuais pretensões britânicas.

Na promoção destes valores tradicionais, eleva-se o Brasil de forma legítima.

Outro aspecto importante, foi o esforço brasileiro de (re) criar suas próprias estruturas de comércio, reorientando e diversificando seus parceiros africanos. A África do Sul foi perdendo seu espaço na balança comercial brasileira, e o Brasil tratou de concentrar suas relações econômicas, principalmente com a África Negra<sup>133</sup>.

Ao lado desta iniciativa, o inédito processo de aproximação e cooperação com a Argentina estabeleceu-se como o marco inicial da integração regional sul-americana.

Neste sentido a cooperação técnica, econômica e o intercâmbio nuclear substituíram as velhas rivalidades por um efetivo processo de integração.

Em perspectiva um passo concreto neste sentido, já em 1982 havia sido dado pelo Brasil ao apoiar e reconhecer a soberania Argentina sobre as Ilhas Malvinas e por este tema seguir batendo-se mesmo depois de constituída a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.

Ainda em relação à integração regional, em 11 de Outubro de 1989, o Presidente Sarney discursava em Ica, no Peru:

---

<sup>133</sup> PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A política externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003. p. 69.

Até o final da próxima década, a América Latina terá mais de 400 milhões de habitantes – um notável mercado, com um PIB com mais de um trilhão de dólares. Temos diante de nós a tarefa histórica de transformar nossa região num espaço econômico integrado de forma a habilitá-la a ingressar na era das economias de conjunto<sup>134</sup>.

A seguir ainda matiza o espírito norteador desta integração regional:

A integração deve ser obra solidária dos Governos, dos agentes econômicos, e de toda a sociedade. Um objetivo compartilhado que conduzirá à modernização, eficiência e competitividade da estrutura produtiva regional<sup>135</sup>.

Claramente a integração regional, ao lado das demais unidades propostas pelo Brasil, operam pela via da unificação. Busca-se simbolizar a unidade e em relação a ela padronizam-se as relações. Essa operação também reflete com clareza a eufemização<sup>136</sup> da liderança brasileira.

Perseguindo ainda o objetivo de ampliar seu espaço de atuação internacional, outra unidade proposta pelo Brasil seria aquela que congregasse os países de língua portuguesa. Sendo o Brasil, o país com maior volume de recursos de poder neste grupo, sua liderança seria natural. Em relação à esta unidade, o Presidente Sarney manifestava-se na cerimônia realizada em São Luiz:

Na era da informática, dos bancos de dados, do correio eletrônico e da televisão sem fronteiras, o fato de dispormos de um mesmo meio de comunicação acessível a nossos povos deve ter suas potencialidades plenamente exploradas. Assim uma língua comum será instrumento de progresso<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> *RPEB*, n. 63, p. 15.

<sup>135</sup> *RPEB*, n. 63, p. 15.

<sup>136</sup> Cfe. Thompson. *Eufemização*: ações, instituições ou relações sociais são descritas ou redescritas de modo a despertar uma valoração positiva. (THOMPSON, op. cit., p. 84).

<sup>137</sup> *RPEB*, n. 63, p. 44.

O Presidente lança mão de um fundamento carismático para distinguir a língua comum. E a partir desta comunidade estabelecida, se funda uma unidade viabilizadora do progresso comum.

Em relação aos pontos mencionados no início desta seção, creio termos traçado um cenário adequado para o entendimento da postura e atuação brasileira no cenário apresentado ao governo Sarney. E também como o discurso diplomático brasileiro respondeu a essas circunstâncias internacionais.

Entretanto observamos que no “varejão onusiano” o teor do discurso nacional pouco varia, inclusive tendo questões centrais de permanência histórica, sempre buscando legitimação a partir de fundamentos tradicionais ou carismáticos.

O discurso do Presidente da República e do Chanceler, tende a manifestar poucas oscilações. Num nível hierárquico abaixo podemos, entretanto, perceber algumas modificações.

Particularmente a questão comercial é a chave destes discursos, e nela iremos nos deter.

Sennes divide o Governo Sarney em dois momentos: de 1985 a 1986 e de 1987 a 1989<sup>138</sup>.

Sendo caracterizado este segundo período por uma mudança de conteúdo no discurso brasileiro, em relação as pressões externas.

No discurso diplomático, como referi, esta mudança faz-se perceptível nas palavras de Flecha de Lima e Rubens Ricupero.

---

<sup>138</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003. p. 37-38.

Os constrangimentos do cenário internacional são conhecidos e concretos, as possibilidades de intercâmbio e desenvolvimento passam a depender cada vez mais das negociações comerciais. A plataforma desenvolvimentista perdeu seu vigor, a abertura é dada como obrigatória e saudável componente da vida internacional das nações.

O cenário adverso era assim caracterizado por Flecha de Lima:

Contra este pano de fundo desalentador e diante da falta de perspectiva de que acordos amplos venham a ser negociados em fóruns multilaterais, as atuais agendas internacionais se caracterizam por pleitos e interesses de âmbito bilateral, regional, ou referentes a aspectos localizados. Há uma fragmentação do processo de negociação política e uma dispersão de pleitos e objetivos, sustentados, em regra, por visões imediatistas, de curto prazo. É claro que para um país com o Brasil, com a diversificação e sofisticação econômica que já atingiu, a convivência com estes fenômenos de fragmentação e dispersão pesa<sup>139</sup>.

Nesta passagem, em palestra proferida no ano de 1986 na Escola Superior de Guerra, como Secretário-Geral das Relações Exteriores reconhece algumas questões chaves do período. Em primeiro reconhece o grau de desenvolvimento econômico do Brasil e por conseguinte o conceito de graduação; em segundo, enuncia o multilateralismo seletivo e a fragmentação do movimento terceiro-mundista; e por fim, reconhece a necessidade de uma postura bilateral ativa. Esse é o caminho que a possibilidade diplomática oferece, na visão do Secretário-Geral.

Observa-se que este lança mão, amplamente, da naturalização em seu discurso. As características do cenário internacional vão se definindo de forma, sugerida como inevitável, cabendo aos atores internacionais adaptar-se a esta. O emprego da narrativização<sup>140</sup> dá uma certa idéia de autonomia ao cenário que vai-se modelando.

---

<sup>139</sup> LIMA, Paulo Tarso Flecha de. *Caminhos diplomáticos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997. p. 119.

<sup>140</sup> Cfe. Thompson. *Narrativização*: as exigências de legitimação estão inseridas em histórias que contam o passado e tratam o presente como parte de uma tradição eterna e aceitável. (THOMPSON, op. cit., p. 83).

O Secretário-Geral, não propõe mudanças, mas utiliza-se da passivização para sugerir a necessidade do Brasil adequar-se a este novo cenário.

Enfatiza que apesar dos avanços conquistados pelo Brasil em termos de comércio internacional, no cenário descrito, este está numa posição que requer adaptações. Diz, utilizando o eufemismo, que esta situação “pesa”.

A mutação do sistema de comércio internacional a demandar nova postura nacional, também fica claramente enunciada:

A própria força dos fatos obriga-nos a superar forças passadas, como durante a Rodada Tóquio (1973/79), postura essa que se resumia a posições defensivas, ao empenho em obter tratamento unilateral em favor dos países em desenvolvimento e a aproveitar de forma passiva a aplicação da cláusula de nação mais favorecida, ao que fora negociado entre os desenvolvidos, sem praticamente nada ofertarmos<sup>141</sup>.

Referindo-se ao novo ambiente comercial internacional, diz: “Em um exercício como o da Rodada Uruguai, negociar quer dizer liberalizar”<sup>142</sup>.

Para tal exercício de liberalização, coloca-se uma questão fundamental: “Deve ser dado como resolvida, por isso mesmo, a questão de princípio sobre a legitimidade da negociação”<sup>143</sup>.

O discurso do Secretário-Geral propondo a superação de “forças passadas”, faz uso da nominalização<sup>144</sup> referindo-se ao modelo desenvolvimentista/terceiro-mundista. E propõe a superação deste com a individualização de cada país nas negociações internacionais. Faz,

---

<sup>141</sup> LIMA, Paulo Tarso Flecha de. *Caminhos diplomáticos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997. p. 158-159.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 158-159.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 158-159.

<sup>144</sup> Cfe. Thompson. *Nominalização*: acontece quando sentenças, ou parte delas, descrições da ação e dos participantes nelas envolvidos, são transformadas em nomes, apagando os atores e os temas e tendem a representar processos como coisas ou acontecimentos que ocorrem na ausência de um sujeito que produza essas coisas. (THOMPSON, op. cit., p. 88).

portanto, operação oposta a unificação tradicionalmente utilizada pelo discurso brasileiro. Nas negociações bilaterais, o país deve abrir-se ao comércio internacional.

E como argumento a favor de uma participação mais ativa do Brasil, no comércio internacional, agrega:

[...] está claramente encerrado o ciclo da chamada ajuda ao desenvolvimento que marcou os trinta primeiros anos do pós-guerra, de 1950 a 80. Esta também é uma constatação. Não tenho dúvidas de que o mundo seria muito melhor se persistisse um diálogo frutífero entre o Norte e o Sul, com uma ajuda efetiva e desinteressada e aos países em desenvolvimento. Mas a época em que vivemos não é mais essa. E cabe-nos aceitar a realidade dos fatos<sup>145</sup>.

Mais uma vez a é feita uma descrição reificada da evolução das relações internacionais, às quais, passivamente o Brasil deve aceitar e adaptar-se.

Ainda encontraremos no discurso de Flecha de Lima alguns enunciados que antecipam o discurso presidencial do próximo período. Ou seja, já se fazem presentes no mandato do Presidente Sarney, argumentos como a abertura às importações de forma promover a modernização e a eficiência da indústria nacional, a redução das competências do Estado com a redução de sua atuação e a maximização dos seus escassos recursos e a adequação do Brasil aos níveis tarifários internacionais.

Enunciando-se antecipadamente um comportamento ou estratégia a ser adotada no futuro, também se busca legitimá-la. Na política, sobretudo, uma tendência mencionada ou intenção, mencionada com sutileza, no futuro ao ser implementada, não deverá provocar resistências ou configurar ruptura. Ao nível discursivo, busca-se caracterizar uma certa “tradição” ou necessidade estrutural, e portanto lógica e racional, pelo fato de tal mudança já

---

<sup>145</sup> LIMA, Paulo Tarso Flecha de. *Caminhos diplomáticos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997. p. 158-159.

vir sendo considerada e enunciada previamente. Ou seja, é legitimada por sua antecipação<sup>146</sup> em discurso.

Creio que para caracterizarmos a transição rumo a modernidade neoliberal dos anos 90, ainda devemos analisar as manifestações de Rubens Ricupero, que entre 85 e 87 foi Assessor Especial da Presidência da República.

Quase em uníssono com o diplomata Flecha de Lima, Ricupero manifesta a necessidade de uma economia mais aberta para o Brasil:

Os choques de interesses concretos, as ações protecionistas passarão a fazer parte do cotidiano, como aliás está começando a acontecer. O Brasil não poderá manter um coeficiente tão insignificante de importações, terá de abrir sua economia, que tenderá a aproximar-se da dos países da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) sem confundir-se inteiramente com esse padrão, devido à persistência, embora atenuada, de dependências como a da dívida externa<sup>147</sup>.

Faz também menção à desarticulação do terceiro-mundismo e ao princípio da graduação:

Crescerá a diferenciação de interesses entre mais e menos avançados no seio dos países em desenvolvimento e o Brasil terá de resignar-se a que suas posições em serviços ou tecnologia nem sempre encontrem apoio dos mais pobres e dependentes. A heterogeneidade do Grupo dos 77 e nosso nível de adiantamento tornarão cada vez menos automática a coincidência em foros com a UNCTAD ou o GATT<sup>148</sup>.

Ricupero é incisivo, mostra claramente o rompimento da unidade entre os países em desenvolvimento requerida pelo novo perfil das negociações internacionais. E vai adiante,

---

<sup>146</sup> Outra forma de legitimação da ação política-ideológica, proposta além dos conceitos de Thompson, é a antecipação. Determinado ator político refere-se a tal tendência ou intenção futura, desta forma quando da sua prática efetiva, os demais atores ou grupos carecem de legitimidade pois já era conhecido o desfecho provável, até sua realização, sem contestação efetiva.

<sup>147</sup> RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995. p. 189.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 170.

buscando unificar, agora, a posição do Brasil em relação a OCDE e a fragmentação do terceiro-mundismo.

Já em 1989, o mesmo diplomata, agora servindo como representante permanente do Brasil junto à ONU, em Genebra, portanto sem vínculos diretos com o Executivo, escreve:

No plano diplomático, os problemas brasileiros não se resolverão apenas por medidas conjunturais de natureza fiscal ou monetária. O sistema todo se acha distorcido pelo abuso dos incentivos, pelo peso insuportável da subsídios e da proteção de setores ineficientes, de uma estrutura perversa de impostos, da contenção artificial de preços e tarifas nos setores do aço, do petróleo, da energia elétrica. Temos uma economia que se parece mais à soviética antes de Gorbachev do que à britânica antes de Thatcher. Por isso, privatizar apenas não resolve, assim como não resolve adotar exclusivamente o tratamento clássico antiinflacionário. Vamos precisar é de uma verdadeira Perestroika, uma reestruturação do sistema, incluindo os valores éticos de moralização, de restauração da dignidade da função pública<sup>149</sup>.

Nesse texto percebemos uma prática bastante comum no meio político-diplomático, um texto ou pronunciamento “colado” ao discurso eleitoral de um dos candidatos. Nesta época Collor já apresenta aproximadamente 40% da preferência dos eleitores. Partilha com Ricupero o otimismo diante do *choque de mercado modernizador*. Da mesma forma fazem coro diante da falência ética e administrativa da Nova República.

Ricupero ainda legitima seu discurso racionalizando a necessidade das reformas para modernização e a restauração da ética – valores tradicionalmente desejados.

E universaliza as reformas de mercado, aplicáveis para o Brasil, União Soviética e Grã-Bretanha. Ainda menciona a urgência das reformas quando situa o Brasil num atraso relativo em relação à própria União Soviética de Gorbachev.

A Nova República que começara invocando a dupla missão de restabelecer as liberdades democráticas e resgatar a dívida social, vai chegando ao seu final sob o domínio do

---

<sup>149</sup> RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995. p. 189.

neoliberalismo que suplantou as questões sociais, privilegiando as medidas econômicas de controle da inflação. E também mobilizando a opinião pública em torno da idéia de que era necessário modernizar o país, em suas relações políticas e administrativas, acabando com a corrupção e a impunidade.

Esta convergência entre política interna e política externa, fornece condições para o salto paradigmático a seguir. Ao neoliberalismo contrariado da Nova República, sobrevirá o entusiasmo acrítico do Governo Collor.

Transita desta forma o discurso diplomático brasileiro de uma posição de unificação e simbolização da unidade em relação aos países em desenvolvimento para uma posição de afirmação da sua individualidade legitimada pela racionalização e emprego de fundamentos racionais quanto aos caminhos para seu desenvolvimento.

O Brasil inicia um processo de diferenciação, assumindo sua graduação em relação aos demais países subdesenvolvidos.

A partir deste novo paradigma, voltará a ser o coletivo contemplado, porém numa perspectiva renovada.

### **2.3 Governo Collor - As Eleições Democráticas e o Messianismo Modernizador**

Em 1989, realizam-se as primeiras eleições democráticas após os vinte anos de governo militar.

No segundo turno, as eleições polarizam-se entre Lula e Collor. O primeiro foi caracterizado como uma ameaça à propriedade privada e à atividade empresarial, um mal a ser evitado pela elite “responsável”. O segundo, com o forte apoio da mídia, posava como

uma oportunidade de renovação e modernização do país. Era caracterizado como o messias de uma nova era na política nacional. Uma era de modernização do Estado e da economia do Brasil.

Vencidas as eleições, por uma margem de aproximadamente 5%, tem início o primeiro Governo democraticamente eleito do Brasil desde 64.

Inicialmente destaca-se o estilo messiânico do novo Presidente e sua promessa/receita infalível de modernização do Brasil.

Conforme observa Skidmore:

Fernando Collor de Melo começou sua investida política assumindo o manto de um cruzado contra a corrupção.

Sua outra principal mensagem era uma promessa de aplicar a política econômica neoliberal no Brasil – isto é, encolher o governo e privatizar o labirinto brasileiro de empresas estatais. Isso, assegurava ele aos telespectadores, poria o Brasil em dia com países como a Argentina, o Chile e o México, que já estavam descartando o protecionismo e vendendo suas maiores empresas públicas. Logo, prometia ele, o Brasil estaria entrando no “Primeiro Mundo”<sup>150</sup>.

Associado ao estilo messiânico de Collor, manifesta-se também outra característica da prática em política externa, que é a arbitragem do interesse nacional feita pelo chefe de Estado, conforme mencionado por Seitenfus anteriormente.

O tom messiânico, quanto a personalização da política externa e a excessiva conjugação das frases na primeira pessoa pontuam o discurso do Presidente Collor na XLV Assembléia Geral das Nações Unidas de 1990: “Trago-lhes o entendimento do povo e do Novo Governo brasileiros ...”

---

<sup>150</sup> SKIDMORE, Thomas E. *Uma história do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 303.

O tom presidencial também fica ilustrado na abertura da Rio'92: “Pertencço à geração que lançou o grito de alerta contra o modelo de crescimento que caminhava às cegas para o extermínio da vida sobre a Terra”<sup>151</sup>.

Além destas, outras frases começadas por verbos conjugados sempre na primeira pessoa do singular marcam o estilo discursivo do novo Presidente.

Fica clara a busca pela legitimação carismática. O Presidente Collor, venceu as eleições tendo destacadas suas características “excepcionais”. Levava agora esse carisma à política externa do Brasil.

Seu estilo também marca sua linha de ação e de percepção da política externa:

Meu projeto de modernização do Brasil significará a busca de ganhos de produtividade e de maior eficiência mediante nova inserção do país na economia mundial. Procuraremos aproveitar todas as oportunidades de nosso interesse no plano comercial e financeiro, dispendo-nos, em contrapartida, a abrir nosso mercado à maior competição externa. Estou seguro de que o Brasil já pode marchar para a experiência da abertura de sua economia, convencido dos benefícios que trará tanto ao aprimoramento de nossa indústria como aos consumidores brasileiros<sup>152</sup>.

A confiança em seu projeto de governo, manifestada em discurso, busca construir a imagem carismática e legitimá-lo, assim, como o “aquele que levaria” o país ao futuro, à modernidade e por fim ao progresso.

Com este projeto de modernização, o governo Collor provoca uma mudança de paradigma em termos de política externa, conforme definido por Cervo e Bueno:

---

<sup>151</sup> *RPEB*, n. 70, p. 147.

<sup>152</sup> *RPEB*, n. 65, p. 06.

Aspiram a ser normais<sup>153</sup> os governos latino-americanos que se instalaram em 1989-1990 na Argentina, Brasil, Peru, Venezuela, México e outros países menores. A experiência de uma década revela que esse paradigma envolve três parâmetros de conduta: como Estado subserviente, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado destrutivo, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado regressivo, reserva para a nação as funções da infância social<sup>154</sup>.

À emergência deste novo paradigma, identifica-se um momento de franco adesismo ao *mainstream* internacional. Além disso, ocorre de forma flagrante, o que Cervo descreveu como o silenciamento das chancelarias, indo ao extremo da asfixia financeira de algumas representações brasileiras no exterior.

Apesar de excepcional em termos da condução da política externa, esse adesismo ocorre num momento decisivo da inserção internacional do Brasil. E em decorrência do *timing*<sup>155</sup> adequado desta adesão, efetivamente provocam-se vínculos estruturais profundos e de difícil reversão.

Skidmore complementa: “O governo dos Estados Unidos estava especialmente contente com Collor, acreditando que ele adotaria a política neoliberal que os Estados Unidos recomendavam a todos os países em desenvolvimento”<sup>156</sup>.

Na busca de um novo caminho para a inserção internacional do Brasil, o processo de integração regional também é reorientado.

No Governo Sarney, esta integração era tida como um mecanismo de integração econômica que pudesse atenuar a pressão internacionalizadora da globalização, aproveitando

---

<sup>153</sup> Estado normal: invenção latino-americana dos anos 1990, foi assim denominado pelo expoente da comunidade epistêmica Argentina, Domingo Cavallo, em 1991, quando era ministro das Relações Exteriores do governo de Menem.

<sup>154</sup> CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2.ed. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2002. p. 457.

<sup>155</sup> *Timing* – denotando aqui o momento oportuno para a ocorrência de um determinado evento, ou ainda, um sequenciamento adequado de eventos.

<sup>156</sup> SKIDMORE, Thomas E. *Uma história do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 304.

esse fôlego na busca de uma consolidação em setores onde as economias regionais fossem mais competitivas e pudessem obter vantagens no mercado internacional.

Agora, o processo de integração devidamente formalizado em 26 de Março de 1991, com a constituição do Mercosul, promove além da integração entre os quatro parceiros do bloco, também a abertura econômica.

Nas palavras do Presidente Collor:

Começamos a escrever nossa própria modernidade criando um Mercado Comum que, ao fortalecer nossa capacidade produtiva, no lastro da complementação de nossas economias, não nos fecha ao exterior. Pelo contrário, abençoa nosso mecanismo sub-regional de integração a certeza de que, juntos, nos abrimos enriquecidos à parceria com terceiros, ao fluxo de capitais, à renovação tecnológica, ao vigor, enfim, das forças mais promissoras do cenário internacional<sup>157</sup>.

Ao lado, da permanente legitimação carismática praticada pelo Presidente Collor, observa-se que com convicção ele funda a unidade entre os países da região para formar parceria com as “forças mais promissoras do cenário internacional”. Promove também a unificação do processo de globalização quando se refere ao Mercosul como mecanismo sub-regional. Este é colocado na perspectiva de parte de uma unidade ampla.

Associado ao discurso presidencial os atos constitutivos do Mercosul, trazem em seu Anexo I – Programa de Liberalização Comercial, no qual observamos o artigo sétimo:

As Listas de Exceções serão reduzidas no vencimento de cada ano calendário de acordo com o cronograma que se detalha a seguir:

- a) Para a República Argentina e a República Federativa do Brasil na razão de vinte por cento (20%) anuais dos itens que a compõem, redução que se aplica desde 31 de Dezembro de 1990;
- b) Para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, a redução se fará na razão de:
  - 10% na data de entrada em vigor do Tratado;

---

<sup>157</sup> RPEB, n. 68, p. 32.

- 10% em 31 de dezembro de 1991,
- 20% em 31 de dezembro de 1992,
- 20% em 31 de dezembro de 1993,
- 20% em 31 de dezembro de 1994,
- 20% em 31 de dezembro de 1995<sup>158</sup>.

Considerando o espírito original do processo de integração, duas características deste governo podem ser mencionadas.

Ao lado do processo político, agora se firmava também o aspecto técnico-burocrático. Esta formalização busca legitimar o processo de integração, na medida em que estabelece parâmetros objetivos e mesuráveis para a implementação das requeridas reformas. Gera o compromisso, em relação ao qual cada país deverá adequar-se, sob a pena de perderem o *timing* da integração.

O próprio processo de integração é reificado e apresentado em nova versão.

Agora é um processo técnico-burocrático de rebaixa tarifária que proporcionará aos países membros a efetiva superação de suas deficiências em termos de “parcerias, fluxo de capitais e renovação tecnológica”.

A invocação do desenvolvimento, como fundamento tradicional, legitima a indicação do caminho da abertura econômica e comercial do país.

Ainda em relação aos processos de integração, dizia o Presidente Collor quando de sua visita a Casa Branca em 27/07/1990.

Na ocasião Collor refere-se à Iniciativa para as Américas, dela enfatizando duas dimensões.

Primeiro, a complementaridade ao processo de integração iniciado entre os países da América do Sul:

---

<sup>158</sup> RPEB, n. 68, p. 39.

A proposta do Presidente Bush abre novos horizontes para a solidariedade hemisférica, que será mais sólida na medida em que a unidade latino-americana também se fortalecer. Não há qualquer conflito entre essas duas vertentes: ao contrário, elas se complementam, numa síntese histórica que deve ser sempre mais harmônica e benéfica para a estabilidade do continente americano<sup>159</sup>.

Em segundo lugar, como parte do mesmo discurso, o Presidente Collor destaca que:

Trata-se de uma iniciativa corajosa, inovadora e abrangente, que se fundamenta também na premissa de que cada país da região deve fazer suas opções próprias. A Iniciativa para as Américas (“The Enterprise for Américas”) é, ademais, um reconhecimento de que emergiu na América Latina “uma nova liderança, respaldada pela força de um mandato popular”<sup>160</sup>.

Ficam reforçados nos fragmentos do discurso acima importantes características deste governo.

Uma delas é a percepção do processo de integração regional, como uma ante-sala do processo de integração hemisférica. A Iniciativa para as Américas, tida por especialistas como uma reação do governo americano à evolução do processo integrador da América do Sul, é enunciado pelo Presidente Collor como naturalmente complementar. Nesta perspectiva, vemos manifestada a reflexão de Bernal-Meza quanto à integração regional instituir-se como um corolário da globalização.

Outra idéia enunciada claramente, é a percepção histórica do Brasil como parceiro graduado dos Estados Unidos no contexto sul-americano, sendo revalorizado pela elevada auto-apreciação do Presidente Collor e pela menção do seu mandato popular. Aliás, a eleição democrática era o elemento máximo de legitimação e do qual o Presidente lançava mão na

---

<sup>159</sup> *RPEB*, n. 67, p. 9.

<sup>160</sup> *RPEB*, n. 67, p. 9.

busca de alavancar sua posição de liderança legítima, tanto para obter vantagens como para defender-se de pressões políticas.

A utilização de fundamentos tradicionais, como a cooperação e a solidariedade fundam a racionalização através da qual o Presidente Collor procura legitimar a iniciativa norte-americana.

Enfatiza a conveniência do projeto com a simbolização da unidade e da padronização do processo de integração para todos os países. Adiante menciona a necessidade de cada país “fazer suas opções”. Se por um lado legitima a autonomia de cada um dos membros em aderir ou não à integração, por outro lado, fica implícito o risco de perder-se a oportunidade do desenvolvimento, oferecida pela integração.

Mencionado o reconhecimento dos Estados Unidos à emergência do Brasil redemocratizado como liderança sub-regional, o Presidente Collor busca legitimar-se em diferentes esferas.

Aos nacionais sugere que o Brasil poderá ocupar a posição de liderança sub-hemisférica. Fundamento tradicional de longa permanência no ideário nacional.

Aos demais parceiros sub-regionais, legitima sua liderança, supostamente reconhecida pela potencia hegemônica do sistema. E como tal legitima-se também como propulsor das reformas para o mercado.

E em relação aos próprios Estados Unidos, vem ocupar a posição que lhe era destinada no “projeto” elaborado pelos próprios norte-americanos, enquanto promotores da nova Ordem. E à partir desta inserção, busca tratamento privilegiado.

Ainda referindo ao comércio internacional, mesmo enunciando a busca da universalidade comercial, o Brasil implementa prontamente a decisão do Conselho de Segurança da ONU, de embargo ao Iraque:

[...] o Brasil se sentiu no dever de implementá-las de imediato,... normas exógenas que têm que ser de algum modo traduzidas para se incorporar à ordem jurídica interior, e obrigar, não somente os agentes do poder público, mas, também, setores privados da sociedade, tal qual sucedeu na Resolução concernente ao embargo imposto pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ao Estado iraquiano<sup>161</sup>.

Sem pretender discutir o mérito do embargo, devido ao longo e qualificado relacionamento mantido com o Iraque, parece que o Governo brasileiro retirou-se do comércio com aquele país prontamente, sem considerar outros aspectos estratégicos, como o acesso ao suprimento de petróleo, a venda de bens duráveis de maior valor agregado, a exportação de serviços, a presença do país no mercado de equipamentos bélicos e a necessária diversificação comercial. Além disso, não hesitou o governo em obrigar também agentes privados a seguir a orientação estatal, mesmo quando o discurso dominante era aquele de libertação das forças de mercado.

Em nível discursivo, o Brasil legitima tal decisão invocando os fundamentos legalistas de cumprimento de uma resolução das Nações Unidas. E por um motivo de “força maior”, deve o Estado obrigar os agentes privados a seguir tal orientação. Legítimo defensor dos sistemas das Nações Unidas, o Brasil legitima esta intervenção governamental, em contrariedade à tendências liberais do momento histórico.

Outras questões, de alcance estratégico, tratadas por este governo, são aquelas referentes à tecnologia nuclear e à questão ambiental.

---

<sup>161</sup> *RPEB*, n. 68, p. 23.

No plano da tecnologia nuclear o Brasil renuncia amplamente a qualquer pretensão de desenvolvimento de armamentos que utilizem esta tecnologia, e vai além: “O Brasil de hoje descarta a idéia de qualquer experiência que implique explosões nucleares, ainda que para fins pacíficos, e espera que outros países considerem a hipótese de tomar o mesmo caminho”<sup>162</sup>.

Em seu discurso de despedida, o Chanceler Rezek, além de atribuir o abandono dos testes nucleares a uma característica do povo brasileiro, também tentou utilizá-lo como moeda de troca na questão da transferência tecnológica:

Mais não foi preciso que bom senso e respeito pelas tendências de nossa gente para que desenvolvêssemos uma política nuclear responsável. Com a autoridade desse gesto, defendemos, determinados, o direito do Brasil de ter acesso desimpedido a todo avanço tecnológico que acelere a retomada do desenvolvimento<sup>163</sup>.

A questão nuclear, desgastada na perspectiva de um projeto de segurança nacional dos governos militares, também agravada pelos seus altos custos e malogros de gestão e operação, é um ponto da agenda internacional ao qual o Governo Collor consegue aderir sem um grande esforço de legitimação. A opinião pública nacional acolhe com naturalidade tal opção.

Além disso, o Chanceler Rezek legitima esta decisão que deverá conferir autoridade ao Brasil no cenário internacional e facilitar o acesso à tecnologias avançadas, uma vez descartadas as pretensões no desenvolvimento de um projeto nuclear nacional.

Também se consolida com a Argentina o diálogo e transparência na pesquisa e desenvolvimento deste tipo de tecnologia. Aprofunda-se a criação de uma unidade, em torno da questão nuclear, que deverá dar credibilidade e influenciara a decisão dos demais países da região em relação a este tema.

---

<sup>162</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 514.

<sup>163</sup> RPEB, n. 70, p. 91.

Em relação à questão ambiental, na seqüência da estratégia elaborada pelo Itamaraty, o Brasil sai do papel de vilão atribuído-lhe no ano de 1988 e passa a protagonizar o diálogo ambiental. A diplomacia brasileira, habilmente manipula alguns temas da agenda internacional, buscando tratá-los numa abordagem que seja mais vantajosa ao país. Tome-se como exemplo a questão ambiental para ilustrar tal operação.

Nos anos de 88 e 89, as denúncias de agressão ambiental contra o Brasil, não só aparecem nos noticiários em diversos países como também constituem preocupação de governos estrangeiros.

Na verdade a sociedade internacional vai além do libelo, conforme manifesta o Embaixador Flecha de Lima:

O que preocupa nesse cenário é a tendência à imposição pelos países desenvolvidos de uma espécie de “ordem ecológica internacional”, à revelia e em detrimento dos países em desenvolvimento. Essa tendência manifestase de diversas formas, entre as quais:

- a) a introdução, por parte das instituições multilaterais de financiamento, de condicionalidades e restrições ao crédito para projetos em países do Terceiro Mundo, a pretexto de considerações ambientais;
- b) a tendência de parlamentos estrangeiros a influírem na correção de alegados problemas de impacto global, pronunciando-se sobre a situação ambiental em outros países e chegando, em algumas oportunidades, a propor medidas de caráter punitivo. Ilustram essa atitude iniciativas recentes do Congresso americano e do Parlamento Europeu, que revelam especial predileção pelo tema da preservação das florestas tropicais;
- c) o surgimento de propostas de jurisdição supranacional em matéria de meio ambiente, a exemplo da sugestão de criação de uma “autoridade internacional” responsável por “combater qualquer aquecimento adicional da atmosfera”, apresentada pelos Primeiros-Ministros da França, Noruega e Países Baixos ao convocarem a reunião da Haia sobre proteção da atmosfera em 1989<sup>164</sup>.

O diplomata invocando o multilateralismo e a soberania do Brasil, denuncia os constrangimentos e o risco de ingerência por parte dos países centrais e instituições

---

<sup>164</sup> LIMA, Paulo Tarso Flecha de. *Caminhos diplomáticos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997. p. 224-225.

internacionais. Tomando estes fundamentos tradicionais e legalistas busca Flecha de Lima resguardar a posição brasileira em relação a suposta ameaça.

Coube ao Governo Collor através de seu Chanceler, o Ministro Francisco Rezek a organização e condução da Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em 1992. Esta iniciativa visava tirar o Brasil da posição desconfortável na qual se encontrava diante do tema imposto pelo *mainstream*.

Na Segunda Sessão do Comitê preparatório da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 2 de Abril de 1991, manifestou-se o Chanceler Rezek:

Vamos trabalhar para conseguir um compromisso que leve a uma sociedade internacional sem a estratificação atual, que configure um adeus coletivo a um estilo de vida – gozado por uns, desejado por outros, e igualmente desastroso para todos<sup>165</sup>.

O Ministro Rezek aborda o tema invocando imediatamente que o estilo de vida atingido pelos países desenvolvidos, que é o mesmo desejado pelos países em desenvolvimento, o que *a priori* não pode ser-lhes negado. Contudo, de forma a evitar-se o desastre, medidas comuns deverão ser adotadas, inclusive como forma de compensação aos países em desenvolvimento. Utiliza-se de fundamentos tradicionais em sua racionalização, de forma a gerar uma situação de compromisso entre as partes.

O Brasil aceita o desafio proposto (ou imposto) pelo sistema internacional, rapidamente procura sua racional operatória naquele tema e busca gerar pontos de crítica e de barganha.

---

<sup>165</sup> RPEB, v. 68, p. 47.

Na questão ambiental o Brasil foi particularmente enfático em assinalar que os países desenvolvidos atingiram tal condição degradando seu próprio meio ambiente, direito por eles exercido e agora negado aos países em desenvolvimento.

E ainda como já apontara o Presidente Sarney, a questão amazônica não era tema novo e dele faz retrospectiva:

A Amazônia constitui objeto de fascinação universal. Seus mistérios, sua vastidão, suas dimensões míticas têm exaltado imaginações em todo o mundo.

E, também, cobiça.

Desde o início da configuração política da América do Sul a Amazônia foi alvo da ambição mundial. A tese de sua internacionalização não é nova, nem vai desaparecer. Ela surge e ressurgue e ganha maiores ou menores contornos com a nossa capacidade de reagir. Se vacilarmos ou não tivermos a determinação de mantê-la conservada e soberana, ela será destruída como foram todas as terras ocupadas pela ação dos impérios<sup>166</sup>.

O Presidente Sarney, neste trecho eternaliza a questão amazônica, no sentido de destituí-la do senso de urgência e objetividade, pretendidos pelos países centrais.

O discurso brasileiro prossegue no sentido de buscar um envolvimento coletivo para a resolução do problema ambiental e ao mesmo tempo segue rebatendo a exclusiva responsabilidade dos países em desenvolvimento pela preservação.

Assim lança à mesa de negociações os tradicionais fundamentos da cooperação, desenvolvimento, ação empresarial e recursos financeiros.

Nas palavras do Ministro Rezek:

O Brasil tem defendido a necessidade de que sejam estabelecidos mecanismos para assegurar aos países em desenvolvimento o acesso, em termos favoráveis, às tecnologias ambientalmente adequadas, ora disponíveis

---

<sup>166</sup> RPEB, v. 61, p. 25.

nos países industrializados. O acesso a essas tecnologias não se pode fundamentar em condições puramente comerciais ou de mercado<sup>167</sup>.

Quanto à necessidade de desenvolvimento o Ministro também a vincula à questão ambiental: “Cumprir tornar possível que (os países em desenvolvimento) absorvam e adaptem as tecnologias compatíveis com proteção do meio ambiente para a revitalização do seu desenvolvimento econômico”<sup>168</sup>.

A questão da responsabilidade e cooperação empresarial também é abordada pelo Ministro: “Papel protagônico desempenham aí, com certeza, as empresas. A experiência internacional mostra, entretanto, que a cooperação empresarial reflete uma vontade política expressa pelos governos”<sup>169</sup>.

E por fim a necessidade de recursos financeiros também é abordada:

Não há dúvida de que a proteção global exige consideráveis investimentos. Esse ônus econômico e financeiro é de difícil absorção nos países em desenvolvimento. É imperativo ampliar, em favor desses países, os fluxos de crédito para financiamento de iniciativas ambientais, sem desviar recursos destinados a programas de desenvolvimento econômico. Os recursos para a proteção ambiental devem, portanto ser novos e adicionais. Por se dirigirem a projetos em que a rentabilidade econômica é pequena ou nula, importa ainda garantir que sejam canalizados a título concessional, seja a fundo perdido, seja com taxas de juros preferenciais, por intermédio de mecanismos apropriados<sup>170</sup>.

Evidencia-se no exemplo acima, que o Brasil enfrenta o desafio proposto. Aplica sua estratégia e mantém o diálogo. Apesar do encaminhamento e da pressão exercida pelo *mainstream* em temáticas constrangedoras, não se deseja romper a estrutura do sistema.

Nesta perspectiva, o texto de Roberto Abdenur converge com a presente análise:

---

<sup>167</sup> RPEB, v. 68, p. 48.

<sup>168</sup> RPEB, v. 68, p. 49.

<sup>169</sup> RPEB, v. 68, p. 49.

<sup>170</sup> RPEB, v. 68, p. 49.

... o tema do desenvolvimento estaria sendo, cada vez mais, deslocado da agenda internacional para ser substituído pelos chamados “novos temas”, de interesse – interpreta-se – apenas dos países desenvolvidos (meio ambiente, não-proliferação, direitos humanos, entorpecentes, migrações). A nova agenda seria, nessa linha de preocupações, necessariamente prejudicial, pois - além de deslocar o tema do desenvolvimento – representaria um vetor de interferência dos países desenvolvidos em assuntos internos dos países mais pobres.

A diplomacia brasileira tem sabido inverter essa equação. Está hoje claro que os “novos temas” constituem valiosa oportunidade para, de forma pragmática, chamar a atenção dos países desenvolvidos para as necessidades e interesses dos países mais pobres, uma vez que o encaminhamento de soluções nas áreas do meio ambiente ou de direitos humanos, por exemplo, está logicamente ligado, de forma íntima e indissolúvel, aos problemas do desenvolvimento. A prioridade dos países desenvolvidos, aos “novos temas” fornece, de forma indireta, o impulso político necessário ao tratamento dos temas do desenvolvimento<sup>171</sup>.

Ainda em relação ao exemplo da questão ambiental, considera o autor que a escolha do Rio de Janeiro para sediar a Conferência demonstra que o Brasil soube colocar-se em posição central no debate sobre os temas do meio ambiente.

Fruto desta manobra da diplomacia nacional, fica evidente a inflexão havida neste ponto da agenda internacional, segundo o Chanceler Rezek:

De um primeiro impulso na direção do ambientalismo em cruzada contra o desenvolvimento, e depois de alguns ensaios atribuir aos países do Sul a culpa maior pelas agressões à natureza, generaliza-se a consciência de que a proteção do meio ambiente e a melhoria da saúde de nosso planeta são responsabilidades compartilhadas por todos, de acordo com a participação proporcional de cada um no inventário dos danos ecológicos.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que o Brasil sediará nesta cidade, em junho de 92, poderá transformar-se em ponto de inflexão da cooperação internacional<sup>172</sup>.

Nos discursos sobre a temática ambiental, a diplomacia brasileira universaliza a questão, na medida em que a mesma envolve a toda a comunidade internacional.

<sup>171</sup> FONSECA JUNIOR, Gelson; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco (org.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 42.

<sup>172</sup> *RPEB*, n. 69, p. 64.

Além disso, pode o Brasil falar em nome dos países em desenvolvimento, tomados em coletivo. O tradicional direito destes países ao desenvolvimento, deve ser contemplado na condução das discussões. Opera por estas vias a legitimação do tema e da posição brasileira.

Temáticas tradicionais como o desenvolvimento econômico, a cooperação internacional, o repúdio ao protecionismo comercial, a questão da dívida externa e questões de ciência e tecnologia, desta forma continuam presentes na pauta da diplomacia brasileira, sendo também vinculadas à questão ambiental.

Contudo, apesar da invocação desta temática tradicional, é inequívoca a adesão do Governo Collor à nova ordem econômica mundial. Uma vez compartilhando dos valores neoliberais, seguiria o Brasil buscando melhores meios para o seu desenvolvimento:

Reivindicamos, assim, no exterior o que agora praticávamos internamente. A liberalização do comércio, a abertura da economia e o programa de privatização apoiaram nosso combate às tendências anacrônicas de protecionismo e discriminação e nossa luta por regras que disciplinem o intercâmbio internacional de bens e serviços<sup>173</sup>.

Assim, buscava o Brasil legitimar-se junto aos países promotores da Nova Ordem internacional, e também junto aos recalcitrantes, na medida em buscava condições equânimes às que já praticava. Não esperava as concessões unilaterais, pleito tradicional dos desenvolvimentistas. Com postura renovada, o Brasil fazia crer que o mercado internacional deveria oferecer recíprocas proporcionais às concessões feitas por ele. A legitimação aqui se dá pela racionalização da dinâmica neoliberal, envolvendo o fundamento tradicional da igualdade entre os países, apregoado pelos liberais e por fim a dimensão carismática do discurso nacional, percebendo-se como país excepcional em sua adesão à Nova Ordem e por isso pronto a colher os merecidos proventos desta decisão.

---

<sup>173</sup> RPEB, n. 70, p. 91.

### **3 A ADOÇÃO DO NOVO MODELO ECONÔMICO E A INSERÇÃO NA NOVA ORDEM INTERNACIONAL**

#### **3.1 O Governo Itamar Franco – O Regional e o Global**

Para iniciar a abordagem do período de Governo do Presidente Itamar Franco, talvez se deva lembrar da observação que Rémond faz do caráter fortuito da história política: “Há em política mais coisas nos efeitos do que nas causas, ou, para sermos mais exatos, não se encontra nos antecedentes tudo aquilo que resultará deles; é o papel da contingência”<sup>174</sup>.

Nesta perspectiva há de se salientar que apesar das contradições e fragilidades, este Governo prossegue tanto no desenvolvimento da política de integração regional quanto da orientação econômica para as reformas de mercado. Este percurso, contudo, não foi percorrido sem contramarchas e turbulências.

Skidmore assim caracteriza o Presidente Itamar:

O novo presidente mostrava pouca compreensão das forças econômicas em ação. Ele preferia procurar vilões entre fabricantes que aumentavam preços de bens específicos, como os produtos farmacêuticos, e também parecia indiferente ao crescente déficit fiscal. Sobretudo, não tinha estômago para assumir a política dura que a estabilização requeria. O Brasil estava aparentemente condenado a continuar a deriva.

---

<sup>174</sup> RÉMOND, René (org.). *Por uma história política*. Rio de Janeiro: UFRJ/FG, 1996. p.449.

Itamar também expressava fortes dúvidas sobre a sensatez da privatização e se pôs a bloquear sistematicamente a via política neoliberal de Collor. Sua retórica com frequência soava como a dos nacionalistas econômicos de esquerda. Ele também desconfiava da redução das tarifas e gostava de falar, no tom desenvolvimentista do passado, da autonomia do mercado interno<sup>175</sup>.

Entretanto, em contraposição ao discurso do Presidente, o Chanceler Fernando Henrique Cardoso, expunha a política externa do Governo junto à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados:

Por que uma nova política externa? Em primeiro lugar porque o Brasil mudou. No plano político, passamos de uma fase autoritária para uma fase de pleno exercício democrático. No plano econômico, após um período de desenvolvimento acelerado, entramos em uma crise que poderá conduzir à estagnação do crescimento. No plano ideológico, ultrapassamos a etapa do nacionalismo autoritário e do desenvolvimento autóctone para buscar uma inserção mais competitiva no mundo.

Em segundo lugar, porque o mundo mudou. No plano político, o final da Guerra Fria redesenhou o esquema de poder. No plano econômico, a tendência dominante parece apontar no sentido da globalização. No plano ideológico, a democracia e a economia de mercado são a regra geral<sup>176</sup>.

Comparando-se a observação de Skidmore, em relação à postura do Presidente Itamar, com o fragmento do discurso acima, sugere-se certa contradição. As circunstâncias da política interna permitem situar melhor a distancia entre as posturas de Itamar e seu Chanceler.

O Presidente Itamar Franco, tendo assumido o Governo após o *impeachment* do Presidente Collor, carece de legitimidade, de projeto político e de apoio.

Em artigo publicado em 1993, Luiz Carlos Bresser Pereira, indicava a necessidade de:

[...] alguém que fosse capaz de fazer o que Itamar não era, isto é, engendrar um projeto – concebido a partir do Estado mas orientado para a satisfação dos interesses estratégicos de elites que, imobilizadas, não eram capazes de expressá-lo por conta própria – um projeto que vislumbresse o “moderno” mas que, ao contrário do de Collor, pudesse ser implementado com

<sup>175</sup> SKIDMORE, Thomas. *Uma história do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 309.

<sup>176</sup> RPEB, n. 72, p. 65-66.

conseqüência porque apoiado no saber técnico e num pacto político agregador dessas mesmas elites<sup>177</sup>.

Considerando esta necessidade, percebemos o Presidente Itamar deslocado para o lado, dando espaço para o Chanceler Fernando Henrique Cardoso, que neste governo representava o saber técnico, tinha a capacidade negociadora do congressista experiente e agregava ao Governo o necessário apoio político. Essas características ficam claras quando se percebe o Chanceler enunciando, junto à Câmara dos Deputados, os princípios que deverão reger a nova política externa do Brasil, bem como neste ato buscando o necessário apoio parlamentar para sua implementação. O saber técnico, acima referido, manifesta-se tanto na defesa de uma política externa voltada para as reformas de mercado, como para a necessária articulação interna da qual resultará a manifestação do interesse nacional, de acordo com princípio enunciado por Seitenfus e alinha-se à quarta tarefa do diplomata, que é a articulação interna.

Ao lado da legitimação carismática derivada dos atributos do agora Chanceler, combinam-se os argumentos de racionalização para caracterizar o novo momento da política externa brasileira. O Chanceler, ao buscar apoio no Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que legitima sua política externa, como sendo a manifestação do interesse nacional, também compartilha com a instancia máxima da democracia representativa a responsabilidade pelos resultados decorrentes de tal diplomacia. Importante salientar que, dadas as necessidades de reformas estruturais da economia brasileira, o projeto de política externa do Chanceler Fernando Henrique contempla não só a continuidade mas também apoio para tais reformas. Portanto se delinea aqui, o momento em que “cada país deverá fazer suas opções” conforme observado em discurso do ex-Presidente Collor.

---

<sup>177</sup> RODRIGUES, Alberto Tosi. *O Brasil de Fernando a Fernando: neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994*. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 2000. p. 278-279.

Ainda na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, o Chanceler emenda: “[...] será preciso seguir as regras do jogo, não poderemos mudar essas regras a curto prazo e não queremos ficar fora da cena”<sup>178</sup>.

O Chanceler racionaliza a Nova Ordem internacional apresentando-a como um “jogo” e passiviza a atuação nacional admitindo que “não poderemos mudar essas regras”, contudo “não queremos ficar de fora”. Legitima-se a subordinação aos gestores da Nova Ordem, parece voltar-se ao tempo das expectativas de concessões unilaterais por parte dos países centrais. Além disso, pela prática da naturalização, este novo cenário aparece como inevitável e imutável, cabendo apenas a adaptação.

Percebe-se no discurso do Chanceler, a necessidade da adesão à Nova Ordem, porém sem nada poder-se garantir em termos de resultados imediatos. Pactuando com o Congresso Nacional, o Ministro Fernando Henrique assume sua missão com cautela. Também legitimado pela abertura ao diálogo com “a sociedade”.

É claro, portanto, que o Governo necessita apoiar-se na política interna para prosseguir neste movimento de adesão ao *mainstream*. Essa articulação interna negociada pelo seu Chanceler, será fator de estabilidade para a efetiva implementação dos ajustes e reformas, no sentido da adesão.

Além disso, complementa:

Existirá um núcleo de políticas em torno da questão da integração com a economia mundial (redução de barreiras ao comércio, política industrial, modernização tecnológica, maior participação do investimento estrangeiro, proteção adequada à tecnologia, salvaguardas na área nuclear) que deverá

---

<sup>178</sup> RPEB, n. 72. p. 66.

contar com estabilidade e refletir um amplo consenso nacional, uma vez que são essenciais para a inserção internacional do Brasil<sup>179</sup>.

No que se refere às iniciativas regionais, o Ministro diz:

Paralelamente a uma ação global, impõe-se ao Brasil procurar opções regionais. Nesse sentido, será preciso valorizar uma base sólida na nossa própria região, inclusive para aumentar nosso poder de barganha. A formação de uma plataforma sul-americana é favorecida pela contigüidade geográfica e poderá ter extensões no Atlântico Sul, na América Central e no Caribe<sup>180</sup>

O Ministro, ao lado da maior abertura do Brasil ao mercado externo, não perde de vista o progresso da integração regional. Através dela o Brasil busca abrir mercados nos quais possa posicionar-se como exportador de manufaturas, nos quais venha a enfrentar um menor grau de competição externa. Além disso, ao mencionar o aumento de poder de barganha, dá continuidade à tradicional política multilateral na representação de coletivos da política externa brasileira.

Também é mencionada nesta exposição a importância estratégica de parceiros extracontinentais com a Índia, a Rússia e a China, projetando então os vetores da política externa no relacionamento Sul-Sul, buscando parcerias com outros países em desenvolvimento e igualmente estratégicos na Nova Ordem internacional.

De forma bastante clara na busca da articulação interna, o Chanceler encerra sua exposição nos seguintes termos:

Em qualquer hipótese, é fundamental que a diplomacia brasileira procure cada vez mais alicerçar-se em instituições internas democráticas e estáveis e, nessa ordem de pensamento, a interação permanente com o Congresso

---

<sup>179</sup> RPEB, n. 72, p. 67.

<sup>180</sup> RPEB, n. 72, p. 67.

Nacional é fundamental para a elaboração das linhas de ação futura do Itamaraty<sup>181</sup>.

A articulação interna buscada por Cardoso, deveria prover ao Governo coerência e estabilidade à política externa, demonstrando assim ao sistema internacional, a obtenção de um consenso mínimo para a adoção das necessárias reformas para a economia de mercado.

Conforme Rodrigues<sup>182</sup>, Cardoso teria formado um verdadeiro governo paralelo, especialmente após ter assumido o Ministério da Fazenda.

Observando-se, portanto, os discursos da política externa no Governo Itamar Franco, percebe-se ter havido neste Governo uma divisão de tarefas.

Teria o Presidente Itamar Franco se dedicado à política externa regional e o Ministro Fernando Henrique Cardoso, à política global e aos necessários ajustes internos e externos. Os limites demarcados para a atuação de ambos transparecem em seus discursos por ocasião da cerimônia de formatura da turma de 1992 do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata do Instituto Rio Branco, em 27 de abril de 1993.

O Presidente Itamar, assim se manifesta:

É por entender que a recessão e o desemprego nos afastam dessa meta [a construção de uma sociedade mais justa] que, desde o primeiro dia de meu mandato, questionei a falsa modernidade que se paga com a miséria do povo ou as receitas econômicas que implicam sempre postergar o desenvolvimento.

Houve quem tentasse apresentar como apego ao passado tanto meu questionamento da modernização excludente, como minha convicção de que os problemas do país só se resolverão com a retomada do crescimento<sup>183</sup>.

---

<sup>181</sup> *RPEB*, n. 72, p. 69.

<sup>182</sup> RODRIGUES, Alberto Tosi. *O Brasil de Fernando a Fernando: neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994*. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 2000. p. 284-285.

<sup>183</sup> *RPEB*, n. 72, p. 81.

Enfatiza ainda, o Presidente, os grandes princípios norteadores da política externa brasileira e, quanto à política regional diz: “A América Latina, em particular a América do Sul, sempre foi e deve continuar a ser área privilegiada de nossa política externa”<sup>184</sup>.

Percebemos nesse discurso do Presidente Itamar, uma clara lógica desenvolvimentista. Itamar Franco, um político tradicional, identificado com aquela elite política e econômica que mantivera o modelo desenvolvimentista por mais de 60 anos, busca legitimar seu discurso e suas participação na política externa à partir dos mesmos fundamentos tradicionais encontrados no Governo Sarney. Itamar restaura parcialmente o discurso tradicional do Brasil, descontinuado com a eleição de Collor.

Na mesma ocasião, o discurso do Chanceler mantém-se numa elogiosa menção do papel do Itamaraty e da responsabilidade e excelência do corpo diplomático nacional. Nenhuma palavra sobre a política externa do Governo<sup>185</sup>.

De forma sintomática, no ano de 1993, todos os discursos do Presidente Itamar Franco, foram no âmbito da integração sul-americana.

No contexto da integração regional, Celso Amorim, sucessor de Cardoso na chancelaria, escreve:

A primeira prioridade é a América do Sul. Em nossa circunstância estamos empenhados em levar adiante o ambicioso plano, com as correções que se façam necessárias com o tempo, da integração no marco do MERCOSUL. Neste marco, temos uma relação privilegiada com a Argentina, parceiro econômico e político fundamental.

Essa prioridade se completa por uma iniciativa, tomada no Governo Itamar Franco, que é a INICIATIVA AMAZÔNICA, que estamos propondo além das iniciativas anteriores já existentes em relação a outras formas de cooperação. Ela tem como base a negociação de amplos acordos econômicos com os países amazônicos, que consistiria em passo na direção da formação de um “espaço econômico sul-americano”, que nos daria força para termos uma articulação plena e multifacetada no cenário internacional. O Presidente

---

<sup>184</sup> RPEB, n. 72. p. 82.

<sup>185</sup> RPEB, n. 72. p. 83 a 86.

Itamar deu forma concreta a esse projeto ao propor, na Reunião do Grupo do Rio, em Santiago, a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana<sup>186</sup>.

Esta concepção do Chanceler Amorim não só enfatiza o caráter estratégico da integração sul-americana, como também legitima o processo de abertura no seu todo. O Brasil ao criar mecanismos de integração com seus parceiros regionais, avança também no caminho da abertura global. Se por um lado o Brasil vai abrindo seu mercado, por outro também consegue concessões em mercados de outros parceiros. Poderia-se perceber aqui um gradiente na perspectiva de Wallerstein do tipo Centro-Semiperiferia-Periferia.

Além disso, representando uma reserva de autonomia na política externa, a proposição do Brasil de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana se dá às vésperas do anúncio da criação do Nafta. Esse processo de integração regional também legitima-se na tradicional perspectiva de autonomia em relação à política hemisférica norte-americana.

O Chanceler Amorim ainda menciona o natural protagonismo da atuação brasileira no sistema internacional. Aqui, a sempre difusa questão da liderança, apresenta contornos mais nítidos:

A diplomacia brasileira tem que estar à altura do Brasil que sonhamos e das potencialidades e da criatividade do seu povo. Num mundo crescentemente complexo, teremos que buscar a melhor forma de nele nos inserirmos, por meio da integração regional e da participação em foros globais, entendendo sempre que, por força do nosso peso econômico, nossa diversidade cultural, nosso dinamismo histórico, não podemos nunca sucumbir à tentação de termos um papel coadjuvante em agrupamentos sujeitos a hegemônias de qualquer espécie. Até porque – mesmo que o quiséssemos – seríamos rejeitados. Nossa vocação é indiscutivelmente universal<sup>187</sup>.

---

<sup>186</sup> FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (org.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 16-17.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 19.

Amorim legitima a centralidade do Brasil no processo de integração lançando mão de fundamentos carismáticos, em virtude da excepcionalidade do país, bem como, naturaliza este protagonismo como brotando espontaneamente das características nacionais. Legitima aos parceiros de integração a naturalidade e a inevitabilidade da ação brasileira, assim como mantém sua posição de autonomia sub-hemisférica diante dos Estados Unidos. No contexto nacional, estas características do discurso brasileiro encontram legitimidade na tradição diplomática.

Ao encontro do projeto regional e em consonância com o natural protagonismo mencionado por Amorim, soma-se outra observação, na perspectiva da evolução histórica da política externa brasileira:

Minha geração conheceu o travo amargo de ver muitos desses sonhos frustrados e muitos desses projetos amputados. Outros, porém, como o de uma Política Externa Independente, frutificaram. O sonho/projeto de San Tiago Dantas tornou-se missão do Itamaraty. [...] a missão segue válida: contribuir para a construção de um país livre, dinâmico, criativo com presença ouvida e respeitada no concerto das nações<sup>188</sup>.

No Governo Itamar percebe-se, ao menos no plano discursivo, a política externa brasileira buscando orientar o país diante de um cenário novo, do qual o Brasil não poderia ficar de fora, conforme observara Cardoso. Para isso ao lado das reformas orientadas para o mercado encaminhadas por este Chanceler, a política externa buscará retomar o tom da política externa independente, da qual Amorim é um típico representante. Nesta linha de ação é claro o avanço nas iniciativas de integração regional.

Contudo esta suposta reemergência da Política Externa Independente, não poderá deixar de gerar paradoxos.

---

<sup>188</sup> FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de. (org.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 19.

Na época de sua formulação original foram claros os constrangimentos ideológicos que a inviabilizaram, por outro o país tinha uma mais efetiva liberdade comercial e ainda beneficiava-se das concessões aos países subdesenvolvidos. Cabia ao país lançar-se aos mercados externos.

Agora, o cenário era outro. Com a hegemonia da economia de mercado, com a efetividade da graduação e com os novos mecanismos institucionais de regulamentação comercial e de imposição de condicionalidades, as possibilidades, se não eram mais restritas, pressupunham uma maior reciprocidade.

Em virtude da substituição de Cardoso por Amorim, o discurso deste na Assembléia Geral das Nações Unidas de 1993, torna-se bastante ilustrativo da mudança de ênfase e tonalidade do discurso brasileiro. A inflexão da postura presidencial observada na substituição de Collor por Itamar, se manifesta agora com a troca do Chanceler.

Em primeiro lugar, Amorim destaca a questão da autonomia dos países menos desenvolvidos quando menciona que:

Vimos que o eixo das preocupações inerentes à Guerra Fria se deslocara do sentido Oeste-Leste para Norte-Sul. Novos conceitos, alguns sob a capa humanitária ou de moralidade, como o suposto “dever de ingerência” e a “boa governança”, ao lado de versões renovadas de velhas práticas, como o ecoprotecionismo, passaram a justificar atos discriminatórios com conseqüências sobre os países do Sul<sup>189</sup>.

Adiante, obedecendo ao padrão legalista da política externa brasileira, o Chanceler, complementa:

O Brasil entende que o Estado nacional soberano é a base da ordem jurídica e política internacional e que seu debilitamento não pode ser promovido sob penas de solapar as bases da representação internacional e do multilateralismo. Uma relativização do princípio da soberania – que aliás

---

<sup>189</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 564.

nunca é argüida com relação aos países poderosos – levaria a retrocessos na democratização das relações internacionais. Nesta fase, em que estamos construindo o futuro da convivência multilateral, não devemos permitir que as assimetrias de poder entre as nações venham a substituir, na prática, a igualdade jurídica dos Estados<sup>190</sup>.

O Ministro retoma a lógica grociana da obediência ao direito, invocando fundamentos tradicionais da política internacional, sempre sustentado pelo Brasil na prática do multilateralismo. O fundamento da democracia, ainda tem grande peso no discurso brasileiro, amplificado pela restauração dos países do Leste Europeu e Ásia Central, bem como diante do avanço das temáticas supostamente humanitárias, avançam as organizações não-governamentais e outras instituições internacionais, em muitas situações, em franca oposição aos Estados. Amorim busca legitimar tanto a autonomia como a própria existência do Estado.

Também mantendo a tradição do discurso diplomático brasileiro no pleito de uma atuação mais destacada deste no âmbito das Nações Unidas, particularmente em relação ao Conselho de Segurança, Amorim é incisivo:

A democratização do relacionamento entre as nações exige que a ordem internacional as proteja e garanta seus direitos contra atos ilícitos e abusos de poder. Não pode haver sociedade democrática sem a estrita observância do Direito e sem que os menos poderosos estejam ao abrigo do arbítrio dos que detêm a força e o poder. Já não é admissível, no mundo de hoje, que siga prevalecendo o célebre aforismo de Pascal, segundo o qual “não se podendo fazer com que o justo fosse forte, fez-se que o forte fosse justo”<sup>191</sup>.

O Chanceler Amorim, destaca também a necessidade de um novo sistema de comércio mundial, já antecipando a criação da OMC:

[...] defendemos um sistema multilateral de comércio fortalecido, que assegure, ao mesmo tempo, adequada contrapartida aos esforços de

---

<sup>190</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 565.

<sup>191</sup> Ibid., p. 564.

liberalização que realizamos e um quadro normativo que iniba o protecionismo e o unilateralismo<sup>192</sup>.

No seu discurso junto a Assembléia Geral das Nações Unidas em 1994, o Chanceler Amorim vem novamente expressar a necessidade de um padrão efetivamente novo para o comércio internacional:

A globalização da economia e o fortalecimento do livre comércio ainda precisam demonstrar, na prática, o seu inegável potencial como fator de crescimento e bem-estar para todos os povos. O velho protecionismo, agora revestido de novas roupagens, resiste às investidas da racionalidade econômica. O impacto positivo dos acordos de Marrakech vê-se gravemente ameaçado por novas condicionalidades, com efeitos restritivos sobre o fluxo de comércio internacional. Questões em si mesmas legítimas, com a preservação do meio ambiente e padrões trabalhistas universalmente aceitos não podem servir de pretexto para dificultar-se ainda mais o acesso dos bens produzidos nos países pobres aos mercados das nações mais abastadas. O custo do reajuste das economias mais prósperas não pode ser transferido para os ombros dos que nada ou pouco possuem<sup>193</sup>.

Nestes três fragmentos de discursos, o Ministro faz uma racionalização tomando fundamentos tradicionais da política internacional, na busca de caracterizar como ilegítima a atuação dos países centrais, mesmo que a partir de valores genuínos. Amorim caracteriza desta forma a manipulação da agenda internacional por parte dos países centrais. O Brasil, reconhece a legitimidade das questões referidas pelo Ministro, desde que conduzidas com equanimidade entre as nações. Legitima-se o discurso brasileiro pela denuncia da manipulação e pela defesa da democracia no sistema internacional.

Antes de verificarmos o impacto desta retomada do tom da Política Externa Independente por parte do Chanceler Amorim, mais um aspecto do seu discurso junto a XLVIII Assembléia Geral das Nações Unidas em 1993 deve ser destacado.

---

<sup>192</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 565.

<sup>193</sup> Ibid., p. 574.

Encerrando um ciclo de intervenção dos governos e partidos políticos frente à política externa brasileira, o Presidente Itamar Franco, agora, nomeia um diplomata de carreira para a chancelaria. Fato este também valorizado no discurso de Amorim: “Há exatamente trinta anos, outro Chanceler brasileiro, Diplomata de Carreira como eu...”<sup>194</sup>.

A explícita referência e a grafia em caixa alta, certamente tem seu aspecto de celebração por parte dos diplomatas de carreira e da casa de Rio Branco. Neste sentido, a condução da política externa brasileira assume traços mais legítimos em termos de coerência e manutenção da sua coordenação por parte do Itamaraty.

O tom da Política Externa Independente, após os anos de convergência à pauta neoliberal, não foi bem recebido pelos países centrais, particularmente pelos Estados Unidos.

O Embaixador Flecha de Lima, por ocasião da apresentação de suas credenciais ao Presidente Clinton, buscava atenuar as divergências entre os dois países:

Os dois países compartilham os mesmos valores democráticos e a confiança na economia de mercado.[...] Agora, neste fim de milênio, compartilham ambos posições essencialmente sintonizadas face aos principais temas da agenda internacional: democracia, direitos humanos, meio ambiente, uso pacífico da energia nuclear e liberalização do comércio internacional. Em alguns deles há por certo divergências metodológicas – que não são de resto características de nossa relação – mas não se porá em dúvida o compromisso essencial de ambos com todos e cada qual daqueles grandes objetivos<sup>195</sup>.

Claramente, o Embaixador faz uso da dimensão negociadora do discurso diplomático, no sentido de que mesmo em caso de divergência, permanece o diálogo. Neste sentido, mesmo denunciando práticas exclusivistas dos países centrais, buscando estabelecer processos de integração sub-hemisférica autônomos, questões que o Embaixador “encapsula” sob o eufemismo de divergências metodológicas. Busca reiterar que no que se refere ao cerne da

<sup>194</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 560.

<sup>195</sup> LIMA, Paulo Tarso Flecha de. *Caminhos diplomáticos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997. p. 332-333.

Nova Ordem internacional, o Brasil compartilha os grandes princípios. Essas divergências, portanto, circunscrevem-se àquela margem normal e tolerável na política internacional entre seus diferentes membros. Desta forma se estabelece uma unificação, no plano discursivo, entre os dois países.

Em diferentes ocasiões a relação com os Estados Unidos proporciona ao Brasil elevar o perfil de sua política autônoma, desta forma projetando sua liderança sobre outros países, especialmente no continente americano, e também legitima junto aos nacionais a imagem de uma política externa que não está sujeita à ingerência norte-americana.

Adiante o Embaixador volta a fazer menção à atuação da imprensa nas relações diplomáticas mencionando que: “A realidade da relação bilateral, por seu lado, mostra-se infinitamente mais rica e promissora do que pode fazer crer o noticiário cotidiano”<sup>196</sup>.

Como na questão ambiental na passagem dos anos 80 para os 90, o Embaixador demonstra sua imensa sensibilidade para com as manifestações da imprensa internacional. Atesta desta forma a emergência e a consolidação deste ator no sistema internacional.

No contexto do Governo Itamar Franco, o Embaixador Flecha de Lima, em artigo publicado em 10 de Janeiro de 1994, oferece-nos uma interpretação da suposta crise de relacionamento existente entre o Brasil e os Estados Unidos:

Na linha do que aponta o Chanceler Celso Amorim em artigo recentemente publicado pela imprensa, considero um paradoxo que se perceba o relacionamento entre Brasil e Estados Unidos como tendo mudado para pior desde os anos 70.[...] Esse paradoxo se manifesta de forma particularmente curiosa na imprensa dos dois países, onde identifico o que chamaria de mecanismo de causação circular. Esse mecanismo funciona da seguinte forma: graças ao clima de total transparência democrática em que vivemos, os jornais brasileiros publicam diariamente notícias dando conta dos nossos problemas. Essas mesmas notícias, traduzidas para o inglês, servem de base para matérias publicadas em jornais norte-americanos, as quais, vertidas para

---

<sup>196</sup> LIMA, Paulo Tarso Flecha de. *Caminhos diplomáticos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997. p. 333.

o português e publicadas novamente, são lidas como uma espécie de confirmação da gravidade de nossos problemas<sup>197</sup>.

Adiante complementa: “O fato de que haja notícias sobre o Brasil, boas ou ruins, deve ser visto como a contrapartida indissociável de nossa relevância, não como um sinal de deterioração de nossa imagem externa”<sup>198</sup>.

Com esta dissimulação, percebe-se a atuação da atividade diplomática buscando atenuar supostas crises. A diplomacia objetiva retirar o significado do que extravasa o meio diplomático. Busca minimizar o significado do que é publicado e tranquilizar os interlocutores do meio diplomático, de que tal crise não existe. Além disso, alega que independentemente da qualificação da notícia, de qualquer maneira elas seriam devidas a grandeza do país no cenário internacional. Sinônimo do protagonismo brasileiro. Efetivamente, o Embaixador “esvazia” o significado da suposta crise e legitima as eventuais divergências, mencionando o “inevitável” protagonismo brasileiro. Crises originadas pela imprensa internacional sempre provocam reações junto à opinião pública nacional. Junto a esta, Flecha de Lima, além de procurar esvaziar o conteúdo das notícias, ainda lança o fundamento tradicional e carismático do protagonismo do Brasil no cenário hemisférico. Essa racionalização mantém o Brasil como parceiro estratégico, porém autônomo. Logo, é bem recebida pela opinião pública nacional.

Em termos de política externa, o relevo destes acontecimentos seria suficiente para bem caracterizar este período de governo. Contudo no diálogo entre o interno e o externo, outros acontecimentos deste período devem ser destacados.

O primeiro refere-se à crise institucional ocorrida em Março de 1994, ocasião na qual as forças armadas se insurgem em relação à postura dos poderes legislativo e judiciário, por

---

<sup>197</sup> LIMA, Paulo Tarso Flecha de. *Caminhos diplomáticos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997. p. 335.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 336.

conta das divergências geradas em torno da conversão dos salários dos servidores públicos pela URV<sup>199</sup>.

Houve fortes pronunciamentos por parte das autoridades militares, inclusive os mais exaltados manifestando que seria difícil conter as tropas insatisfeitas e ameaçando promover demonstrações ostensivas de mobilização militar na Praça dos Três Poderes.

Asseguravam também os militares que, se “golpe” houvesse, esse não seria contra o Presidente Itamar, mas a favor dele para assegurar a governabilidade e a ordem institucional.

Percebe-se neste momento a clara divisão de tarefas existente. O Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, é a voz do Governo nesta crise. Pode-se também observar a peculiaridade deste momento. O Ministro da Fazenda, retornando de viagem à Nova York, onde renegociara com sucesso a dívida externa do país, mantém um discurso de otimismo e de ordem institucional, legitimando sua capacidade de comando e ao mesmo, finalmente, apresentando uma solução para o problema da dívida externa brasileira à partir de oportunidade gerada junto à comunidade internacional. O Ministro reunia desta forma os recursos para a estabilização econômica e a definitiva inserção do Brasil na Nova Ordem mundial.

Nesta estratégia da conquista de confiança dos investidores internacionais, o Embaixador do Brasil em Washington, dizia em palestra numa importante universidade daquela cidade:

Graças à vigorosa performance de nosso setor externo, o Brasil é dos poucos países latino-americanos a gozar de contas externas seguras. Nossas transações correntes não apresentam déficits que precisem ser financiados com capital externo e nossas altas reservas nos colocam a salvo do fantasma

---

<sup>199</sup> Unidade Real de Valor criada no Governo Itamar Franco (94), sob a gestão do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. Esta unidade foi utilizada para converter preços e salários com o objetivo de conter a inflação. É a base do Plano Real, que será a grande realização do primeiro mandato do futuro presidente Fernando Henrique.

de problemas cambiais. Com efeito, o atual nível de reservas internacionais do Brasil sem precedentes na história do país, oferece sólida evidência de que os mercados internacionais reconhecem os avanços que foram alcançados e que confiam no Brasil como uma opção atrativa de investimento<sup>200</sup>.

A legitimação neste discurso é buscada racionalizando-se, a partir do comércio internacional, a boa performance brasileira. Aos primeiros movimentos no sentido da maior abertura, o Brasil já apresenta bons resultados. Aprofundando a mesma, este resultado deverá ampliar-se. As reformas para o mercado viabilizam melhores condições, estas atraem investidores e tecnologia e assim estabelece-se um círculo virtuoso. Nesta abordagem, observa-se a racionalização feita pelo Embaixador, lançando mão de fundamentos técnicos e tradicionais, que trariam desenvolvimento para o país. Também reifica este processo, na medida em que o apresenta como automático em sua dinâmica. A descrição aparentemente simplificada legitima o caminho a ser seguido.

### **3.2 O Governo Fernando Henrique Cardoso – Uma Atuação em Dois Tempos<sup>201</sup>**

Na esfera econômica, o padrão de desenvolvimento que foi responsável pelo ciclo da industrialização brasileira e que assegurou os elevados índices de crescimento do pós-guerra, vai sendo substituído por um novo padrão baseado na integração competitiva da economia internacional e na modernização industrial pela via do ganho de produtividade. A partir do capitalismo da indústria nascente estamos vendo surgir o desenho de uma economia madura e complexa que, para crescer, precisa distribuir melhor a renda, ampliar o mercado interno e possuir competitividade internacional. A convergência desses dois processos sob a Presidência de um eminente líder político cuja biografia inclui intensa atividade diplomática desenvolvida à frente do Itamaraty abre, ao longo dos próximos quatro anos, uma oportunidade histórica, não só para o afiançamento da importância do

---

<sup>200</sup> LIMA, Paulo Tarso Flecha de. *Caminhos diplomáticos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997. p. 346.

<sup>201</sup> Na perspectiva deste trabalho, a atuação em dois tempos aqui referida não faz alusão aos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique. O primeiro momento percebido, é sua atuação no Governo Franco na condição de Chanceler e Ministro da Fazenda. Atuando neste governo, Cardoso constrói a base política e econômica sobre a qual irá conduzir e colher os frutos de seu primeiro mandato.

Brasil em seu contexto regional, mas também para uma clara projeção internacional do Brasil como um País que terá sabido encaminhar seus problemas em contexto de pluralismo político. Com isso estarão dadas as condições ideais para importantes ganhos de política externa.<sup>202</sup>

Com esta análise publicada em 01 de Janeiro de 1995, o Embaixador Flecha de Lima saúda o nascente Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Destacam-se neste discurso a legitimação do processo de abertura econômica em prol do desenvolvimento. Da mesma forma o Embaixador naturaliza a substituição do modelo de desenvolvimento e apresenta a opção neoliberal como a evolução natural e madura do desenvolvimentismo. Busca lastro também para esta evolução legítima, caracterizando-a como avanço dentro do processo democrático.

Exalta também a liderança presidencial invocando os atributos excepcionais do novo Presidente. Caracteriza Fernando Henrique como o “fiador” dos processos de integração regional e global.

Com esta convicção com que se apresentava o novo Governo, o Brasil qualificava-se para o diálogo internacional.

O diálogo ganha assim nova racionalidade que permite mais fluidez e maior entendimento recíproco. Muito além dos efeitos de uma suposta ordem neoliberal ou de um “consenso de Washington”, é a própria estrutura do relacionamento que se modifica e, conforme explícito na recém-concluída Cúpula de Miami, se desideologiza, permitindo um avanço da cooperação. [...] Mas qual o papel do Brasil nesse novo relacionamento? Minha convicção, conforme passo a expor a seguir, é de que, se a América Latina é região a merecer atenção especial dos EUA, em seu contexto, o Brasil é a única aposta estratégica racional para este país<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> LIMA, Paulo Tarso Flecha de. *Caminhos diplomáticos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997. p. 360-361.

<sup>203</sup> *Ibid.*, p. 377.

Neste trecho, o Embaixador Flecha de Lima, utiliza-se da negação do aspecto ideológico buscando enfatizar o momento “técnico-administrativo” das relações internacionais, caracterizado pela emergência da terceira-via. Tal modelo deixa de perceber a dimensão ideológica nas relações entre os atores internacionais e passa a tratá-las na medida das necessidades e capacidades técnicas de enfrentar os desafios propostos pela globalização e pela busca permanente da produtividade.

Além disso, enfatiza a questão da aliança preferencial com os Estados Unidos, também buscando obstruir a pretensão argentina, que buscava junto ao governo americano um *status* de aliado preferencial. Existe neste momento, derivado diretamente da competitividade neoliberal, que parece reacender a noção de geopolítica, uma disputa entre Brasil e Argentina, pela preferência norte-americana. Em que pese desenrolar-se, ao lado desta disputa, a necessidade para ambos países de aprofundar suas relações bilaterais.

Conforme Cervo:

Em sua formulação geopolítica, a relação especial não recusa a intenção de a Argentina vir a tornar-se mão forte dos Estados Unidos, quando a expansão de seus interesses (de um ou de outro) requeria medidas de coerção regional. Tal recuperação da tradicional empáfia argentina assenta-se na presunção segundo a qual o país foi posto, em consequência da ruptura dos anos noventa com o passado, em situação de superioridade sobre qualquer outro da América Latina para implementar uma política de influência em Washington, ao ponto de haver-se tornado indispensável à tomada de decisão das autoridades norte-americanas com respeito aos países latino-americanos<sup>204</sup>.

Na busca desta aliança preferencial com os Estados Unidos e buscando obstruir a pretensão permanente, e sempre renovada, do Brasil em obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Argentina vai além em sua disposição em aderir

---

<sup>204</sup> CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001. p. 289.

à hegemonia americana. Postulava a criação de uma zona de paz no Cone Sul. Esse objetivo se subordinava a dois fatores, conforme descrito por Cervo:

[...] por um lado a obtenção de tratamento especial por parte dos Estados Unidos mediante acesso à condição de membro especial da Otan ou, quiçá, a própria admissão à organização e, por outro lado da desconstrução das seguranças nacionais. Em outros termos, a zona de paz seria efetiva quando os meios de segurança dos países do Cone Sul fossem desmontados em favor do controle externo por parte do aliado especial ou da Otan, que auscultariam a Argentina antes de tomar decisões relativas à América do Sul e, quiçá, lhe fornecessem modernos meios de ação externa<sup>205</sup>.

Fazendo jus à sua tradição de passionalidade na condução dos assuntos de Estado, e pelas concessões desmedidas, a Argentina também deixa claro neste momento a sua carência de recursos para formular sua estratégia de inserção internacional.

“Com efeito, a história está repleta de exemplos dessa conduta malograda de algumas nações que carecem de poder” — finaliza Cervo<sup>206</sup>.

Entretanto a política argentina, chocava-se com as pretensões brasileiras. Na medida em que o Brasil reorientava seu discurso de integração regional para a América do Sul, em substituição à América Latina, sem dúvida as pretensões do país vizinho provocavam perturbações.

A diplomacia brasileira, retomando a histórica argumentação da aliança preferencial, assim se manifesta após a realização da Cúpula das Américas<sup>207</sup>, em Miami:

Se uma lição pode ser extraída da Cúpula das Américas, é a clara constatação de que qualquer desenho que se conceba para o futuro do mapa político hemisférico tem o Brasil como referencia incontornável e como

---

<sup>205</sup> CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001. p. 290.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 291.

<sup>207</sup> Cúpula realizada por iniciativa do Governo Clinton, com a participação de 34 países (exceto Cuba) lança a negociação para a construção de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

único parceiro capaz de, a partir do Sul e com visão própria do que deve ser o cenário internacional, equilibrar o peso dos EUA. Esse papel ficou claro na inequívoca capacidade de liderança e coordenação que o Brasil demonstrou no processo negociador dos documentos da Cúpula. Pode-se dizer, sem qualquer ufanismo, que o Brasil foi articulador primordial do êxito do evento ao canalizar, pelo Grupo do Rio, o tratamento consensual dos pontos mais relevantes da agenda<sup>208</sup>.

E complementa o Embaixador Flecha de Lima, em tom que não reconhece a subserviência:

A afirmação de uma relação altaneira entre o Brasil e EUA, devo dizer, não se dará em prejuízo de nossa clara identificação externa, nem atinge nossa reconhecida e imprescindível capacidade de atuação individual, em diferentes tabuleiros, na defesa de espaços externos próprios. A centralidade do Brasil, sua capacidade de atuação multilateral, sua influência regional e o universalismo de suas posições fazem do país um aliado necessário na busca de um novo arranjo político internacional que responda adequadamente aos desafios do após-guerra fria<sup>209</sup>.

O Governo Fernando Henrique, em seu projeto de ação externa busca a aproximação e melhoria das relações com os países centrais. Iniciando pelos Estados Unidos, legitima portanto esta opção por tratar-se o Brasil de aliado preferencial e liderança regional para a coordenação das políticas hemisféricas. Diferencia-se o Brasil dos demais vizinhos e mantém-se a tradicional legitimação da aliança preferencial. Ao lado desta manifestação aparece entretanto a defesa da autonomia nacional no âmbito multilateral.

Mantendo-se o Brasil numa posição de aliado preferencial “*de postura altaneira*”, convém, entretanto, deixar claro aos demais atores no contexto hemisférico, suas pretensões limitadas. Essa manifestação naturalizada da “centralidade” brasileira na política hemisférica legitima a atuação nacional em termos de política externa.

---

<sup>208</sup> LIMA, Paulo Tarso Flecha de. *Caminhos diplomáticos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997. p. 379.

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 380-381.

Sobre o papel brasileiro, Luiz Felipe Lampreia<sup>210</sup> diz:

É claro, para mim, que o Brasil deve procurar exercer um papel protagônico na defesa de um sistema comercial e econômico mais justo e mais favorável aos países em desenvolvimento. Esta postura é compatível com nossa condição de *global trader* e com o tamanho de nossa economia. Mas é também claro que não devemos e não podemos alimentar visões de projeção mundial de nosso poder político-militar. As carências que enfrenta o povo brasileiro não permitem que haja a mobilização dos enormes recursos necessários para dar lastro e credibilidade a um projeto desta natureza. Como em certo momento alguns preconizaram sob o rótulo de “Brasil-potência”. Nossa melhor tradição diplomática, desde a Independência, é dar sentido estratégico e pragmático à nossa política externa recusando iniciativas que tenham apenas uma fosforescência fácil e evitando guinadas bruscas de doutrina. Quase sempre foi assim e é necessário que seja sempre assim<sup>211</sup>.

O Chanceler legitima com fundamentos tradicionais a busca do multilateralismo comercial, dado ao porte e competitividade da economia brasileira. Ou seja, fica reconhecida a efetiva capacidade do Brasil em participar do “jogo” da globalização. Porém ressalvada a limitação do Brasil em projetar poder político-militar, dadas as carências do seu desenvolvimento e das necessidades da sua população.

Também é feita uma naturalização histórica do perfil da atuação internacional brasileira, de forma a eternalizar a renúncia ao *hard-power* e a busca da inserção por negociações e concessões no sistema internacional. Fica, portanto, legitimada a adesão do Brasil aos acordos internacionais de eliminação e controle de armas e tecnologias bélicas, patrocinados particularmente pelos Estados Unidos. Não há subserviência, há a manutenção de uma tradição da política externa nacional.

Nas palavras do próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso, os grandes temas do seu período de governo, de 1995 a 1999, são:

---

<sup>210</sup> Talvez na figura de Luiz Felipe Lampreia se traduza, até com exagero, o sentido de elitismo que caracteriza o corpo diplomático. Diplomata de carreira, filho, neto e bisneto de diplomatas, sem dúvida personifica a idéia de corporativismo contida neste trabalho.

<sup>211</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 19.

- A prioridade da consolidação e aprofundamento do Mercosul;
- A sua ampliação na perspectiva de integração sul-americana;
- A defesa de nossos interesses no processo de integração hemisférica;
- Aproximação com a União Européia;
- As negociações comerciais na OMC;
- O acesso à alta-tecnologia;
- O contínuo aprofundamento de nosso compromisso com a proteção dos direitos humanos e com a preservação ambiental;
- O avanço em nossa participação no regime de não-proliferação de armas de destruição em massa;
- A consolidação de uma rede de parcerias estratégicas bilaterais com países importantes;
- O aprimoramento dos processos internos de elaboração da política externa, mediante a criação de mecanismos inovadores de diplomacia pública e de diplomacia federativa<sup>212</sup>.

Analisando os temas listados percebe-se a assunção por parte do Brasil da temática dominante da pauta internacional.

[...] a orientação da política externa brasileira sugere uma orientação globalista, conjugado à melhora contínua do relacionamento com os Estados Unidos. Desta maneira, uma série de contenciosos com o mesmo tiveram um encaminhamento para soluções, como, por exemplo, à adesão ao TNP (Tratado de Não-Proliferação), ao MCTR (Regime de Controle de

---

<sup>212</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 11-12.

Tecnologia de Mísseis), ou ainda ao NSG (Grupo de Supridores Nucleares), como clara demonstração da “limpeza” da agenda internacional<sup>213</sup>.

Neste processo de limpeza da agenda internacional Lampreia diz: O final dos anos oitenta ensinaram-nos como “encapsular”, por assim dizer, alguns temas específicos de desacordo, como as disputas sobre informática e farmacêuticos”<sup>214</sup>.

E sobre a liderança brasileira, questão sempre pertinente no relacionamento com os Estados Unidos, menciona:

Sem qualquer veleidade de liderança autoproclamada, estamos buscando também fortalecer nossa participação nos mais importante foros decisórios mundiais: o Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio, a OCDE, o MTCR. Queremos uma voz que corresponda melhor ao tamanho e peso inerentes do Brasil e uma participação mais ampla em questões que afetam diretamente nossas relações com nossos parceiros mais importantes e nossos esforços pela estabilização da economia, criação de empregos e promoção do crescimento<sup>215</sup>.

Em raciocínio amplo, o Chanceler apresenta a “limpeza da agenda internacional” como um movimento de aproximação do Brasil em relação aos foros de decisão internacional e, através deste posicionamento, o Brasil poderia aprofundar seu relacionamento com seus parceiros na busca do desenvolvimento, deslegitimando assim as críticas de concessões unilaterais.

Ao nível da articulação interna, o Presidente Fernando Henrique soube observar o espaço do Itamaraty na condução da política externa, inclusive tendo deixado o tradicional discurso na abertura da Assembléia Geral das Nações Unidas a cargo de seu Chanceler.

---

<sup>213</sup> MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org.). *Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003. p. 90.

<sup>214</sup> LAMPREIA, op. cit., p. 115.

<sup>215</sup> *Ibid.*, p. 117.

Cardoso, tem em Lampreia – um diplomata de carreira – fiel intérprete. Assegura, assim, o alinhamento da chefia do Itamaraty à sua política externa, mantendo boas relações com a Casa de Rio Branco.

A vitória de Fernando Henrique é assim descrita por Lampreia:

A mera indicação de uma possibilidade de retorno a políticas condenadas pelo passado – crescimento à base de inflação, políticas populistas, arroubos ideológicos, discriminação dos investimentos produtivos estrangeiros, controle estatal de setores da economia, protecionismo tarifário e não-tarifário exacerbado, apoio a práticas corporativistas, excessos de regulamentação e tantas outras - seria suficiente para literalmente queimar os ganhos significativos que temos obtido, expressos, entre outros, pelos cerca de 9 bilhões de dólares de investimentos diretos que o Brasil receberá este ano e pelo notável crescimento do nosso comércio exterior nos dois sentidos.<sup>216</sup>

Mostra que além desta vantagem comparativa, o projeto de governo do Presidente eleito também tem preocupações com a área social:

“Da mesma forma, será preciso intensificar as políticas sociais e de recuperação dos nossos indicadores”<sup>217</sup>.

Lampreia legitima, tanto a vitória de Fernando Henrique quanto sua política externa, como a necessária sinalização do Brasil ao meio internacional de sua opção pelo neoliberalismo e pela modernização. Segrega o outro na medida em que apresenta o derrotado como representante de um modelo fracassado e de políticas ultrapassadas.

E ilustra a capacidade do Presidente como o condutor do Brasil neste processo:

Por isso mesmo, como um piloto que assume o leme da nau, sinto-me à vontade para conclamar a todos, desde já, para juntos fazermos a travessia

---

<sup>216</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 68.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 68.

em que o mar é desafiador, mas a marinhagem é experiente e o nosso comandante, que também já foi piloto, conhece seus caminhos<sup>218</sup>.

Demonstra o alinhamento das lideranças do Itamaraty com a política externa do Presidente, sendo utilizados fundamentos carismáticos para legitimar a ação presidencial.

Ainda na perspectiva da opção da inserção internacional e da modernização, Lampreia registra:

Somos vistos como um ator importante, mas que soube atualizar-se e que desperta interesse e atenção em nossos parceiros e nos agentes econômicos nos pólos dinâmicos da economia mundial. Temos uma projeção internacional muito significativa, que deve traduzir-se cada vez mais em uma presença ativa e produtiva em todos os lugares e acontecimentos que importam, indo além da simples presença de representante diplomático permanente ou do formalismo das relações entre chancelarias<sup>219</sup>.

E complementa a disposição do Brasil em participar do “jogo” do qual, segundo o ex-Chanceler Cardoso, “não queremos ficar de fora”:

Um processo decisório mais ágil e descentralizado caracteriza as relações internacionais de hoje, que se definem cada vez mais como um jogo feito em diversos tabuleiros, mais aberto à participação dos países, mesmo que em condições menos vantajosas de saída, desde que se conte – a exemplo do que nós estamos crescentemente fazendo – com as capacidades adequadas. A melhor inserção do Brasil nesse processo decisório – e, portanto a escolha refletida das instâncias de que podemos e devemos participar – é um desafio que alcança hoje a dimensão de imperativo, especialmente porque as escolhas pressupõem a capacidade de não promover exclusões<sup>220</sup>.

Nestes dois fragmentos declara-se a disposição do governo em participar dos foros internacionais através dos quais o processo de integração global era coordenado. Anunciava

---

<sup>218</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 40.

<sup>219</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>220</sup> *Ibid.*, p. 37.

então a disposição nacional de buscar um novo estilo de diplomacia, mais atuante, acreditando haver espaços a serem conquistados no exercício desta nova diplomacia.

Segundo o Chanceler, esta nova percepção da ação diplomática é legítima no caso brasileiro, dada sua capacidade de atualização, sua projeção internacional e a atração que exerce sobre os parceiros. Logo, fruto desta racionalização, esta maior abertura e participação em foros internacionais, e a conseqüente assunção de compromissos nos mesmos, é um processo que vem ao encontro dos interesses do país.

Mesmo reconhecendo “condições menos vantajosas de saída”, essa diferença entre os países tende a ser equalizada na medida em que se aprofunde sua inserção nos regimes internacionais.

Na perspectiva deste processo de inserção contínua, Lampreia projeta a futura posição nacional:

Vinte e cinco anos poderão assistir ao amadurecimento do Brasil como potência média, economicamente forte e socialmente mais sólida e coesa, com intensa presença regional e considerável intercâmbio com outras regiões, embora sem poderio estratégico e capacidade de influência global<sup>221</sup>.

Esta visão do Chanceler converge com o paradigma oferecido anteriormente por Sennes e Pecequillo e legitima-se por projetar a potencialidade de um Brasil mais desenvolvido.

Observa-se também no discurso de Lampreia a idéia de um projeto em construção contínua. A sugestão desta continuidade pode vir no sentido de legitimar tanto a reeleição presidencial, como a tradicional atuação do Itamaraty como zelador pela continuidade e coerência da política externa. Há uma perspectiva eternalizada da política externa brasileira

---

<sup>221</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 59.

que se faz presente no discurso diplomático, mesmo num momento de ruptura paradigmática como o vivido por este governo.

Outra temática presente nos discursos deste governo refere-se à construção do seu espaço regional, a partir do qual poderia o Brasil, exercendo liderança e coordenação, ampliar sua projeção internacional.

Lançando mão de uma política institucionalista na criação de coletivos através dos quais possa manifestar-se, o Governo amplia suas iniciativas de associação.

Em relação à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e a liderança brasileira, Lampreia diz:

A CPLP haverá de ser um instrumento de cooperação, entendimento e concertação entre os países africanos e língua oficial portuguesa, o Brasil e Portugal, sem qualquer veleidade de hegemonia, mas com um espírito construtivo e a determinação de ocupar um espaço condizente com o peso específico da própria comunidade<sup>222</sup>.

Na condução de sua política frente aos demais parceiros, sempre busca o Brasil atenuar seu peso e capacidade de orientação institucional através da negação de sua liderança. Estabelece uma unificação entre países com diferentes graus de desenvolvimento e inserção internacional, coordena-lhes as manifestações coletivas tirando claro proveito de seu peso político e econômico, mas busca sempre legitimar a utilização destes coletivos negando sua liderança e as eventuais assimetrias nos ganhos com esta política. Expediente de certa forma também empregado junto aos parceiros do Mercosul.

No relacionamento com a Argentina, o aprofundamento da integração econômica é assim analisado:

---

<sup>222</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 134.

Em um mundo democrático, uma diretriz fundamental da política exterior e com tamanho impacto como a integração deve necessariamente basear-se na participação ampla e comprometida de todos os segmentos sociais que são direta ou indiretamente afetados pelo processo – na maioria das vezes de forma benéfica, mas também, algumas vezes, com desafios decisivos<sup>223</sup>.

O Chanceler padroniza os efeitos do processo de integração para os diferentes parceiros, naturaliza-o como evolução do processo democrático e por fim, eufemisa com a expressão “desafios decisivos” aquelas ameaças concretas para os setores menos competitivos das economias que se integram.

A participação “ampla e comprometida” remete a questão de que os conflitos resultante destas ameaças, devem ser administrados dentro do arcabouço institucional de cada país, de forma a não inviabilizar o processo de integração.

Aqui o Brasil emula o discurso da produtividade e da competitividade, tantas vezes repellido por autoridades e setores da economia nacional.

Uma vez definidos os padrões da integração, adverte o Chanceler:

[...] a integração pressupõe, no caso do Mercosul, a concertação soberana de alguma parte da política comercial e industrial dos países que a integram. Isso quer dizer que, em função de compromissos livremente assumidos pelas partes, requer-se uma atenção especial, um espírito de plena consciência sobre esse compromisso, em relação aos quais anteriormente as concepções e as ações tinham um caráter essencialmente nacional, fundamentalmente individual<sup>224</sup>.

Ou seja, impõem aos parceiros de integração a necessária observância dos compromissos assumidos. Reduz-se o espaço para unilateralismos. Nessa perspectiva, legitima-se uma situação de “mão-dupla”. Aos parceiros exige-se observância dos

---

<sup>223</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 175.

<sup>224</sup> *Ibid.*, p. 176.

compromissos assumidos. No plano nacional, justifica-se frente aos grupos de interesse e setores da economia a implementação de políticas derivadas destes compromissos. A observância dos acordos internacionais legitima a opção do governo ao enfrentar os “desafios decisivos” da inserção internacional.

Quanto a ALCA, Lampreia diz:

É imperativo para nós que a liberalização do comércio hemisférico se faça de maneira compatível com a preservação e o fortalecimento da estabilidade de nossa economia, do nosso nível de emprego e do novo padrão de consumo a que começa a acostumar-se a sociedade brasileira. O livre comércio deve ser uma alavanca de progresso social e não um fator de exclusão, de desemprego, de injustiça.

Por isso, a sociedade brasileira só concebe uma negociação que amplie o acesso ao mercado brasileiro de bens e serviços e às oportunidades de investimento no Brasil se ela garantir o acesso efetivamente desimpedido de nossas exportações aos mercados de nossos parceiros nas Américas<sup>225</sup>.

Em relação à integração hemisférica, dada a manutenção da restrição de acesso, em particular ao mercado agrícola norte-americano, legitima-se a resistência brasileira na medida em que uma maior abertura no setor de manufaturas colocaria setores da indústria nacional em risco. Entretanto, se atendidos os princípios defendidos pelo Chanceler, existiria a possibilidade de evolução no processo. Defende-se com uma construção discursiva de fundo legitimador a integração do ponto de vista nacional e se oferece um argumento concreto de resistência e barganha aos países promotores da iniciativa.

A seguir o Chanceler condiciona e sugere modelo para a Alca:

Em linhas gerais, nossa visão da Alca se expressa através de um apego incondicional a três princípios básicos: o da indissolubilidade do Mercosul, o do gradualismo das negociações que venhamos a lançar e o do equilíbrio entre os compromissos oferecidos e os ganhos obtidos pelos participantes.

---

<sup>225</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 319.

Acreditamos que a Organização Mundial de Comércio não oferece apenas o marco jurídico e normativo sobre o qual a Alca deve construir-se. Oferece também o patrimônio da mais ampla, completa e bem-sucedida experiência negociadora multilateral da história, uma lição de metodologia, de compromissos recíprocos e de pragmatismo que não pode ser esquecida<sup>226</sup>.

Oferecendo o argumento de que o multilateralismo da OMC é o modelo referencial, indica o Brasil a necessidade de reduzirem-se as assimetrias no bojo do futuro acordo. Além, a manutenção do Mercosul é condição. Legitima-se o Brasil como ator inserido no processo de integração global e regional, da mesma forma que oferece resistência à pressão norte-americana.

Fica expresso, desta forma, que o Brasil não admite prescindir de seu comércio regional via Mercosul, com também entende viável uma ALCA “democrática”, sem precedências ou hegemonias, tal qual a OMC.

Apesar de todos os governos pós-regime militar manifestarem-se em relação à disposição nacional em integrar o Conselho de Segurança da ONU, os eventos que se desenrolaram no período do Governo Fernando Henrique aqui analisado, agravaram a crise do sistema das Nações Unidas, oferecendo, desta forma, mais espaço para as críticas à estrutura e pleito pela posição desejada pelo Brasil.

No ano de 1995, o Chanceler Lampreia discursava:

A reforma não deve acarretar uma ampliação indiscriminada do conselho de Segurança e, muito menos, uma reforma que seja insuficiente, predicada na conveniência de um número limitado de Estados. Acima de tudo, será essencial assegurar representação mais equitativa de países desenvolvidos e em desenvolvimento que tenham tanto capacidade de atuação quanto presença efetiva em escala global.

O surgimento de novas potências econômicas e de um número de países em desenvolvimento com projeção global alterou significativamente a dinâmica da política mundial. Esses atores chegaram ao primeiro plano do cenário

---

<sup>226</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 320.

internacional e devem estar presentes no núcleo de membros permanentes, de modo a que a composição do Conselho se torne mais equilibrada e reflita melhor a diversidade de visões de mundo<sup>227</sup>.

A legitimação do pleito brasileiro invoca a permanente associação do Brasil aos países desenvolvidos. Está presente a simbolização da unidade existente entre esses países. Promove o Chanceler tanto a disposição, quanto a capacidade de o Brasil atuar no sistema de segurança global. Credencia-se por sua adesão aos demais regimes internacionais. Ademais, predicando o tradicional multilateralismo, o Brasil propõe que a reforma do Conselho de Segurança venha a reduzir as assimetrias de poder entre os países membros e que também passe a contemplar os interesses dos países em desenvolvimento.

Na de crítica em relação à estrutura do CS, o discurso brasileiro utiliza-se do deslocamento. Vai associando características negativas do sistema internacional à composição do Conselho de Segurança. Através delas, dirige-se indiretamente ao unilateralismo e ao restrito “clube do poder” presente naquele órgão da Nações Unidas.

Em 1996, o Brasil demonstra determinação em seu discurso. Busca deixar claro seu papel de “*full member*” do sistema internacional, sua projeção global e representatividade coletiva.

Operacionalizando a CPLP, diz:

Em consulta e de forma concertada, os países-membros da comunidade esperam atuar com maior intensidade nas Nações Unidas, para melhor promover os seus interesses comuns e projetar a identidade lingüística, cultural e histórica que os une<sup>228</sup>.

Invoca também sua representatividade a partir do Mercosul:

---

<sup>227</sup> A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995. p. 593.

<sup>228</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 349.

Também os países do Mercosul vem a esta Assembléia Geral com um sentido ainda maior de coesão. O Mercosul, expressão concreta e viva da integração econômica e do regionalismo aberto, é uma das forças criadoras no hemisfério americano. É um dos traços novos e marcantes da identidade do nosso continente, um reflexo da democracia e do compromisso com as reformas econômicas na nossa região<sup>229</sup>.

Ainda menciona as adesões da Bolívia e do Chile e conclui: “Consolidado, em expansão, interlocutor de um número crescente de países e agrupamentos regionais, o Mercosul é uma resposta positiva que a América do Sul dá aos desafios e oportunidades do mundo de hoje”<sup>230</sup>.

Ao mencionar todos esses esforços de integração, o discurso diplomático brasileiro procura legitimar sua liderança e capacidade de coordenação. Pratica também aqui o deslocamento, quando refere-se ao Mercosul como “interlocutor de um número crescente de países”, efetivamente manifesta sua própria capacidade de interlocução.

Por fim unifica as duas realizações e as assume como veículos da inserção internacional do país. Legitima sua credencial de representatividade:

Realizações como o Mercosul e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa reforçam as credenciais dos seus países-membros e os ajudam a fazer, da sua presença no mundo, um instrumento de desenvolvimento econômico e progresso social.

Meu país comparece a esta Assembléia Geral com o orgulho de poder apresentar-se à comunidade internacional com uma nova projeção<sup>231</sup>.

Associa a sua “nova projeção” a promoção do desenvolvimento e do progresso social, de forma a legitimar junto aos seus associados os benefícios proporcionados por estas iniciativas. Desta forma, as descaracteriza como instrumentos da projeção internacional do

---

<sup>229</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 349.

<sup>230</sup> *Ibid.*, p. 349.

<sup>231</sup> *Ibid.*, p. 350.

Brasil. Por outro lado, enuncia claramente seu papel como promotor do desenvolvimento do sistema internacional, pela sua ação. Argumentos em série que visam a legitimar seu pleito junto ao CS.

Por ocasião dos cinquenta anos da ONU, formula crítica aguda:

Foi, portanto, um balanço positivo dos primeiros cinquenta anos das Nações Unidas.

Não podemos dizer com a mesma segurança que o cinquentenário marcou um compromisso renovado com a ONU e o seu futuro.<sup>232</sup>

Complementa:

As Nações Unidas iniciam uma nova etapa, depois de tantas mudanças no cenário internacional, sem os meios e a eficácia para atuar como órgão político máximo da humanidade e cumprir o seu mandato, um mandato que lhe foi conferido pela comunidade internacional e que continua tão atual quanto há cinquenta anos<sup>233</sup>.

Segue através do deslocamento, fazendo crítica à ordem internacional, referindo-se a crise da ONU e sua progressiva perda de funcionalidade.

Invoca fundamentos racionais para avançar na demanda pela reforma da instituição:

O Brasil tem a convicção de que uma reforma da organização ainda está ao nosso alcance, de que é possível assegurar-lhe um papel de primeira grandeza nesta nova fase da sua existência.

Acreditamos em uma reforma que torne as Nações Unidas a alternativa viável e lógica ao unilateralismo ou a políticas de poder<sup>234</sup>.

---

<sup>232</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 350.

<sup>233</sup> *Ibid.*, p.352.

<sup>234</sup> *Ibid.*, p. 355.

Aborda, então, diretamente a reforma do CS: “Há hoje um virtual consenso de que o Conselho deve ser ampliado para permitir uma maior participação de países com capacidade de atuação global e disposição de arcar com as responsabilidades daí decorrentes.”<sup>235</sup>

A “disposição de arcar com as responsabilidades”, não só refere-se àquelas impostas pela prática do multilateralismo, como certamente também às responsabilidades financeiras dos países-membros. Novamente é a crítica dissimulada ao atraso no repasse de verbas por parte dos Estados Unidos.

Sempre buscando caracterizar sua plena capacidade para assumir uma vaga permanente no CS, Lampreia menciona a limpeza da pauta internacional e o comprometimento brasileiro com o desarmamento e o pacifismo: “O Brasil tem assumido diversos compromisso em matéria de desarmamento e da não-proliferação nuclear e de armas de destruição em massa e seu sistemas de lançamento”<sup>236</sup>.

Diante da Assembléia Geral de 1997, Lampreia enfatiza:

A integração econômica é, cada vez mais, a grande promotora e garante da paz, da segurança, da estabilidade e da cooperação internacional, e também por isso deve ser valorizada e incentivada.

Porque produz tantos benefícios políticos e econômicos, a integração é hoje a grande marca da realidade sul-americana, uma consequência da democracia e da liberdade econômica. O Mercosul, esse novo e poderoso impulso de desenvolvimento na região, constitui um exemplo da importância da integração.

Plenamente democrática, em acelerada e dinâmica integração, a América do Sul tem um reduzido potencial de conflito. Com os mais baixos orçamentos militares do mundo, a nossa região vem aplicando políticas econômicas que implicam um estrito controle dos gastos orçamentários.

Nossas prioridades são a estabilidade e o desenvolvimento<sup>237</sup>.

---

<sup>235</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 355.

<sup>236</sup> *Ibid.*, p. 356.

<sup>237</sup> *Ibid.*, p. 364.

Segue o Brasil buscando qualificar-se, praticando uma racionalização a partir de fundamentos tradicionais e carismáticos, demonstrando o quanto suas iniciativas estão alinhadas com a Nova Ordem e como sua ação como coordenador regional contribui para o desenvolvimento do sistema internacional.

É incisivo, conjugando na primeira pessoa:

O Brasil acompanha com interesse e espírito aberto e construtivo o debate sobre a reforma do Conselho de Segurança, porque acredita que o bom encaminhamento dessa questão é central na reforma da Organização. Nós temos defendido uma idéia de reforma, voltada a fortalecer o Conselho e as Nações Unidas como um todo e não a fortalecer o interesse individual de um ou outro país. Queremos que o Conselho seja mais representativo das realidades internacionais contemporâneas, como foi no início. Para isso, o Conselho deve ser ampliado tanto nos seus membros permanentes, para contemplar o mundo industrializado e o mundo em desenvolvimento, quanto nos não-permanentes, para dar uma participação mais freqüente aos países interessados<sup>238</sup>.

Mantém o tom crítico aos países-membros do CS, como mantenedores de um *status-quo* contrário ao multilateralismo. E lança uma advertência contra a possibilidade de segregação entre os países.

Repudiamos toda discriminação na concepção ou preenchimento desses novos assentos. Não devemos criar uma terceira ou uma quarta categoria de membros, porque isso enfraqueceria ou desvalorizaria a participação do mundo em desenvolvimento e da América latina em particular no processo de reforma ou no futuro Conselho ampliado<sup>239</sup>.

Legitima-se mais uma vez, invocando a credencial da atuação e apoio regional e reforça sua disposição invocando a palavra do Presidente.

---

<sup>238</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 356.

<sup>239</sup> *Ibid.*, p. 356.

Sempre dissemos que a identificação dos novos membros permanentes deve ser um exercício de realismo e de pragmatismo, a partir de um processo democrático de seleção que, sem prescindir do apoio regional, conduza a uma representação legítima e universalmente reconhecida.

O Brasil, através do presidente Fernando Henrique Cardoso, já se manifestou pronto a aceitar as responsabilidades decorrentes da condição de membro permanente do Conselho de Segurança, se a isso for chamando pela comunidade internacional<sup>240</sup>.

Pela primeira vez, formula neste foro seu pleito com clareza, inclui o Caribe entre suas pretensões. Extrapola o contexto regional, buscando, através da “coordenação e consulta”, uma maior presença da América Latina no cenário internacional. O discurso oscila entre a pretensão e a qualificação do Brasil individualmente e a legitimação da mesma pela invocação do coletivo.

Neste caso, o Brasil está determinado a desempenhar a função de membro permanente em representação da América Latina e do Caribe. Queremos que a nossa região não apenas esteja presente no Conselho de Segurança em caráter permanente, mas que, através de uma ampla coordenação e consulta, sua voz tenha ainda maior amplitude<sup>241</sup>.

A questão da representatividade regional, padronizada pelo discurso brasileiro, na verdade encerra as dificuldades de negociação com a Argentina (ao sul) e com o México (ao norte). Além disso, também é estrutural a resistência dos Estados Unidos.

Em 1998, antecipando-se à crise financeira que logo chegaria ao Brasil, o Chanceler abre seu discurso manifestando os esforços do Presidente Fernando Henrique no sentido de impor um maior controle ao fluxo internacional de capitais<sup>242</sup>.

No sentido deste trabalho, a crise financeira é reificada e apresentada como uma disfunção estrutural da integração das finanças mundiais. Também é apresentada fazendo-se a segregação e caracterizando-a como uma ameaça vinda do exterior. Não se vincula, portanto,

---

<sup>240</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 356.

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 368-369.

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 374 e segs.

às decisões da política econômica do Governo, apresenta-se como fenômeno independente. O pleito do Presidente Fernando Henrique por mais regulamentação também busca isentar o Governo de sua responsabilidade.

Stiglitz explica a dinâmica:

Quando os especuladores acreditam que uma moeda vai sofrer desvalorização, tentam trocá-la por dólares, com conversibilidade livre, ou seja, a capacidade de trocar moeda local por dólares ou por qualquer outra moeda, algo que pode ser feito facilmente. Mas à medida que os negociantes vendem a moeda, seu valor diminui, confirmando a profecia. Uma outra forma ainda mais comum é quando o governo tenta sustentar sua moeda. Ele vende dólares de suas reservas (dinheiro que um país tem, em geral em dólares, para as épocas difíceis), comprando a moeda local para sustentar seu valor. Mas no fim, o governo acaba ficando sem moeda forte. Não há mais dólares para vender. A moeda local despenca. Os especuladores ficam satisfeitos<sup>243</sup>.

Em relação ao desfecho da crise complementa:

E país após país, nos quais o dinheiro do FMI foi utilizado para sustentar temporariamente a taxa cambial num nível insustentável, houve outra consequência: os ricos desses países aproveitaram-se da situação para converter seu dinheiro em dólares numa taxa favorável e levá-lo para fora<sup>244</sup>.

A explicação acima, deixa entrever a extensão e a participação ativa do Governo frente ao ataque especulativo, que também é referido sob o eufemismo de “fuga de capitais”.

Neste ano, a questão da reforma do CS ainda permanece na pauta brasileira. O Chanceler volta a mencionar a adesão do Brasil à agenda do desarmamento e da não-proliferação, renovando desta forma sua disposição de ingressar no órgão em caráter permanente.

---

<sup>243</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 356.

<sup>244</sup> STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002. p. 131-132.

Em 1999, em virtude dos acontecimentos no Kosovo, no Timor e em Angola, o Chanceler faz pesada crítica às Nações Unidas:

O resultado é o sentimento de frustração e impaciência de que as Nações Unidas têm sido alvo. Seja porque as providências acabam por dar-se à margem da Organização, como ocorreu no Kosovo; seja porque as medidas aqui concertadas não foram suficientes para atender às necessidades concretas, como se viu no Timor leste; seja porque, mais uma vez, as Nações Unidas têm diante de si, como acontece em Angola, conflitos que, apesar das conseqüências catastróficas de todos conhecidos, não recebem a prioridade devida por parte da comunidade internacional<sup>245</sup>.

A crítica ao desfecho da crise do Kosovo, decorre do fato de que a intervenção militar ocorrida neste conflito regional partiu da Otan, agora remodelada podendo operar fora de área. O Brasil critica e segrega a Otan, apresentando-a como instancia não-representativa para tal ação. Desta forma, pretende legitimar o papel da ONU e acima disso seu pleito pela reforma da mesma.

Angola e Timor, dois países que fazem parte da “base” de projeção internacional do Brasil, demonstra a segregação por parte dos países desenvolvidos e legitima o pleito brasileiro, na medida em que representaria uma unidade em relação a estes países que enfrentavam a crise política. Simbolizar esta unidade e praticá-la no âmbito do CS para o aprofundando do multilateralismo e a democratização das relações internacionais são os fundamentos tradicionais com os quais o Brasil persegue a legitimação do seu pleito.

O discurso de 99 também faz referência à aproximação norte-americana à Colômbia, que enfrenta intensa crise institucional e militar.

O Brasil confia, igualmente, em que, na Colômbia, o governo do Presidente Andrés Pastrana levará adiante seus esforços para pacificar a vida daquele

---

<sup>245</sup> Discurso do embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, na abertura do debate da 54ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 16 maio 2005.

país irmão. Ingerências externas indevidas somente serviriam para agravar um quadro já complexo, que deve ser superado pelos próprios colombianos<sup>246</sup>.

A reação é imediata à interferência em seu espaço regional. Imediatamente são invocados os fundamentos tradicionais de autonomia e da não-intervenção. Princípios tradicionais na política externa brasileira e na condução da política hemisférica. Sempre presentes nos debates da OEA e na articulação do Grupo de Contadora e do Grupo de Apoio. Invocar tais fundamentos legitima a unidade sul-americana e segrega a influência dos Estados Unidos.

Tanto o unilateralismo americano decorrente do episódio do Kosovo, quanto a crise financeira da segunda metade dos anos 90, acirraram as críticas brasileiras em busca do multilateralismo.

As instituições democráticas nacionais e as organizações internacionais, em particular as Nações Unidas, enfrentam hoje desafios fundamentais.

No cotidiano dos países, as dificuldades econômicas, a presença e até o agravamento de problemas sociais, como a pobreza e a desigualdade extremas, geram impaciência.

Impaciência diante de economias que não conseguem crescer em ritmo suficiente para elevar, com maior rapidez, o nível de bem-estar das sociedades.

Impaciência diante de processos políticos que, por vezes, não parecem capazes de responder, com a velocidade deles cobrada, às demandas legítimas e urgentes dos cidadãos.

É essencial, no entanto, que a impaciência coletiva se manifeste e produza resultados por meio dos canais democráticos.

Esse compromisso do Brasil com as instituições democráticas e com o imperativo da legalidade vale também para a esfera internacional.

Ao iniciar seu segundo período de governo, para o qual foi eleito, em outubro, pela maioria absoluta dos eleitores brasileiros, o Presidente Fernando Henrique Cardoso foi claro:

“Não há fundamento válido para a ordem internacional fora do direito. Se o unilateralismo e o uso da força forem percebidos como princípios orientadores das relações internacionais, a opção racional no longo prazo não será a de uma aposta na ordem e na normatividade, mas nos recursos que viabilizam o exercício do poder. Uma ordem verdadeiramente nova deve ter,

---

<sup>246</sup> Discurso do embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, na abertura do debate da 54<sup>a</sup> Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 16 maio 2005.

como aspecto primordial, a aceitação das instituições multilaterais – a começar pelo Conselho de Segurança – como fonte da legalidade e da legitimidade dos atos que garantem a paz e a solução pacífica de controvérsias”<sup>247</sup>.

No ano de 1999, iniciava-se o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique, porém mantinha-se a reforma da ONU como objetivo fixo da política externa. O Brasil, sempre invocando fundamentos tradicionais, progressivamente vai avançando nas linhas grociana e kantiana buscando o primado do direito internacional e da maior integração global via instituições multilaterais. Poder-se-ia dizer que a inserção internacional do Brasil, e sua liderança, são legitimadas pela utilização permanente destes fundamentos tradicionais.

A convicção brasileira, tal como se apresenta através do discurso diplomático, é que deve ocorrer um aprofundamento, tanto na observância ao direito internacional, quanto na efetiva participação dos países em instituições multilaterais efetivamente democráticas. À medida em que persegue tais objetivos, vai projetando sua capacidade de coordenação, e por fim sua liderança, com relações a países de diferentes regiões e perfis. Vai ampliando sua atuação, perseguindo sua imagem de *global player*, por entender que no comércio já pode se considerar um *global trader*. Neste processo de inserção, vão surgindo paradoxos.

O Brasil adere ao “jogo” em relação ao qual “não será possível alterar as regras”, contudo, passa a criticar a assimetria e o unilateralismo, na busca de modificações ou negociações políticas e comerciais. Ao invocar, sempre, fundamentos tradicionais da política internacional coloca-se a salvo de críticas diretas. A cautela essencial nesta estratégia é que o exercício da liderança se dê sempre de forma cautelosa. E que na sua construção, possa manter-se, tanto quanto possível, no papel de articulador e porta voz dos coletivos que representa. Este projeto de liderança, para manter-se legítimo, deve ser sutil e dissimulado.

---

<sup>247</sup> Discurso do embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, na abertura do debate da 54ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 16 maio 2005.

A maior adesão do Brasil aos regimes e instituições internacionais, é descrita pelo

Chanceler:

Hoje, a sociedade brasileira se identifica com o *mainstream* internacional. Por exemplo, não existe mais, a não ser da parte de certos líderes políticos brasileiros, um discurso contra as privatizações, como uma coisa vergonhosa, no sentido da alienação, em condições ruinosas do patrimônio nacional.<sup>248</sup>

E prossegue:

A sociedade brasileira se identifica, hoje, com esse *mainstream*, que é o que fundamentalmente queremos para nós. Não faria sentido, termos uma política externa cujo norte fosse uma crítica aguda e agressiva do mundo e dos principais atores de poder nesse mundo. Afinal, a nossa inserção internacional traz dificuldades, mas traz benefícios também. É preciso que esse saldo seja cada vez mais favorável e que ajudemos a transformar a realidade internacional<sup>249</sup>.

Legitima-se a política externa deste Governo como expressão do interesse da sociedade brasileira. Além disso, tal opção da sociedade é naturalizada com o suposto desaparecimento junto à opinião pública da resistência em relação às privatizações, sendo estas o marco definitivo do ingresso dos países em desenvolvimento no regime internacional.

Ressalta o Chanceler que é uma política a ser construída com participação e o envolvimento progressivo. E que críticas aos atores e fundamentos dos sistemas não teriam funcionalidade. Esta é a *rationale* que legitima a adesão brasileira, e a caracteriza como a manifestação do interesse nacional junto ao sistema internacional.

Por fim Lampreia rotula a diplomacia deste Governo – Autonomia pela Integração – e explica:

<sup>248</sup> Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, na abertura do debate da 54ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.mre.gov.br> >Acesso em: 16 maio 2005.

<sup>249</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 88.

Ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional. Em outras palavras, a manutenção de um comportamento de *mainstream*, mas com atenção à especificidade do Brasil, tanto nos seus condicionamentos, quanto nos nossos objetivos e interesses<sup>250</sup>.

A legitimação neste fragmento, contrapõe o isolacionismo da política desenvolvimentista à integração, requerida pelo novo modelo econômico e desejada pela população, segundo a *rationale* apresentada pelo Chanceler. Por fim, fica ressaltado que mesmo integrado ao meio internacional, não escapam aos condutores da política externa as “especificidades” do Brasil, em relação aos seus “objetivos e interesses”. Eventuais limitações na persecução destes são atribuídos aos condicionantes impostos pela própria adesão aos regimes internacionais. As frustrações que possam surgir deste processo de integração legitimam-se como um ônus saudável decorrente da disposição do Brasil em atuar e aperfeiçoar a ordem internacional. Portanto devidamente legitimados frente à opinião pública nacional.

---

<sup>250</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 89.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, observou-se o discurso diplomático como forma simbólica, na perspectiva de sua atuação ideológica.

Inicialmente convém destacar-se que pela riqueza das fontes consultadas, muitos outros exemplos e linhas de análise poder-se-iam formular, a partir do objetivo definido. Além disso, em virtude da generosidade das temáticas de viés político e ideológico, as considerações finais que apresentaremos, configuram-se como um preâmbulo para futuros estudos.

Na prática diplomática, percebida essencialmente como atividade política em nível internacional e doméstico, este discurso exerce papel legitimador de idéias, estratégias e visões. Investido desta funcionalidade, o discurso vai anunciando intenções e projetos, ao mesmo tempo em que sonda o ambiente e nele busca perceber os diferentes graus de aceitação e resistência. Neste processo de retroalimentação vai a atividade política identificando os pontos a serem reforçados e as facilidades a serem exploradas. Vai também estabelecendo alianças com parceiros estratégicos e negociando com adversários relevantes. Neste sentido, tomando a percepção estrutural de Wallerstein, o discurso diplomático é formatado, também, considerando-se a localização dos diferentes países-atores no sistema internacional. Ou seja, a partir dos *loci* ocupados por estes, definidos pelos diferentes graus de desenvolvimento

relativo - no centro, na semiperiferia ou periferia do sistema mundial -, o discurso é dimensionado e projetado levando em consideração as diferentes estratégias desses atores. Nesta operação diferentes estratégias poderão convergir ou divergir, influenciando-se mutuamente.

Imaginando tal sistema verticalizado, muitas vezes um país com as características de semiperiferia, reproduz para baixo o mesmo discurso do qual se defende quando projetado sobre ele pelo centro.

Também como característica do sistema internacional, marcado pela Nova Ordem decorrente do processo de globalização neoliberal, evidenciam-se as assimetrias existentes entre os diferentes países e também a partir destas, o discurso diplomático passa a ser modelado.

Os países centrais, particularmente aqueles com maiores recursos de poder tendem a praticar sempre um discurso mais direto e unilateral, podendo suportar as conseqüências Realistas de sua atividade diplomática.

Na semiperiferia e na periferia do sistema, recorre-se amiúde ao diálogo, à concertação coletiva e a uma defesa intransigente dos valores Idealistas. Ressalte-se também, que a invocação destes valores tende aprioristicamente a legitimar o discurso.

Por este viés, a invocação do multilateralismo e dos processos de integração regional, não só angariam legitimidade, como também atenuam as assimetrias no processo de globalização, conforme descrito por Lafer:

O contexto exige, para sermos sintéticos, um duplo movimento conceitual, o de discernir uma perspectiva verdadeiramente nacional para compreensão das implicações da globalização (já que são variáveis espacialmente), que se complete por uma perspectiva global para as modalidades de inserção nacional. De fato, a globalização não elide a autonomia e leva mesmo a que o Estado aperfeiçoe os seus mecanismos de participação diplomática, na

linha de uma constante adaptação criativa; paralelamente, o alcance e os limites da autonomia não prescindem da consideração das tendências globalizantes porque, queiramos ou não, é neste marco que as opções se tornam viáveis. A visão de futuro é, assim, uma necessidade quando lidamos com iniciativas de política externa. A perspectiva nacional é que pode dar sentido equilibrado aos movimentos globalizantes, evitando o seu defeito maior justamente o de fomentar desigualdades, reforçando a “integração dos já integrados”; da mesma forma, é o lado sadio da globalização, a manifestar-se seja sob a forma de disseminação de informações, de valores democráticos, de ações multilaterais solidárias, que pode corrigir, atenuar e superar o “lado perverso” da fragmentação<sup>251</sup>.

Ao mesmo tempo esta mobilização pelo coletivo, amplia a capacidade de projeção internacional dos países.

O Brasil, ao buscar estabelecer-se como coordenador de representações coletivas, amplia sua capacidade de interlocução e poder de barganha internacionais.

O discurso legitimador de tal atuação vem no sentido de invocar o multilateralismo, defendendo o risco de alienarem-se os países do Sul do processo de integração. Contudo, convém manter-se em perspectiva que devido aos diferentes graus de desenvolvimento, também os frutos da integração ocorrem assimetricamente. Conforme expresso por Lafer, aos países mais desenvolvidos, os processo de integração tendem a oferecer maiores “oportunidades”.

Diante dos eventuais ganhos assimétricos nos processo de integração e de articulações regionais, o Brasil conduz sua política com sutileza e dissimulação. Prática comum na atividade diplomática, a utilização de eufemismos adquire uma significação expressiva.

O momento histórico e político compreendido na extensão deste trabalho, por caracterizar importantes transições políticas e econômicas para o Brasil, traz consigo uma

---

<sup>251</sup> LAFER, Celso; FONSECA JÚNIOR, Gelson. “Questões para diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)”. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 70-71.

prática ainda mais ampliada em relação à busca de uma legitimação ideológica via discursos diplomáticos.

Em primeiro lugar é a transição democrática que marca o processo de abertura ao exterior, sendo a democracia restaurada mostrada como credencial de uma maior participação do Brasil no sistema internacional.

Em segundo lugar, progressivamente, vai se caracterizando a contradição entre o novo ambiente político e velho paradigma do desenvolvimentismo.

À medida que o desenvolvimento identifica-se com a abertura econômica, o velho modelo é associado ao atraso e ao subdesenvolvimento. Legitima-se a necessidade de abandonar suas teses e modernizar-se o perfil das relações, tanto domésticas quanto internacionais do Brasil. Emerge todo um “moderno” arsenal de argumentos que visam legitimar o estado mínimo como o estado eficiente. Pela adesão ao ideário neoliberal, é evidente a reificação destes princípios, em particular da ação “perfeita dos mecanismos de mercado”.

Com o advento do momento unipolar e a apressada conclusão das virtudes de um processo acelerado de abertura econômica, o paradigma neoliberal é naturalizado e racionalizado, não restando, portanto outro caminho, já que se encerrara a bipolaridade ideológica.

Progride o processo de integração indicando-se o caminho a ser seguido pelos países fora do centro do sistema. Por conversão espontânea ou por constrangimentos oferecidos pelo cenário internacional, esses países são reconduzidos.

O Sul passa, para a opinião pública Ocidental, a ser considerado um espaço de ameaças e descontrolo. A força do movimento de descolonização perde-se na história; os países do Sul aparecem como exemplos de ineficiência econômica (afinal, os Tigres Asiáticos, que, por meios nacionais, escapam

da síndrome do subdesenvolvimento, são apresentados como mostra da falência dos diagnósticos das origens sistêmicas do subdesenvolvimento); como violadores de direitos humanos; como destruidores do meio ambiente; como origem do narcotráfico e, finalmente, como ameaças à segurança internacional, ao pretenderem reforçar e modernizar seus aparatos militares. Esse diagnóstico extremamente negativo, embora superficial e apressado, reforça as condições de legitimidade do novo modelo de hegemonia, trazendo, como implicação política, uma espécie de comando de adesão: o Sul resolverá os seus problemas na medida em que se torne mais igual ao norte (da mesma maneira que o Norte se sente mais livre, menos contestado para, p.e., ampliar o escopo de condicionalidades ao aprovar empréstimos para programas de ajuste econômico, desenvolvimento de programas ecológicos, etc.; nesse processo as condicionalidades se estendem ao mundo da política, especialmente à área dos direitos humanos)<sup>252</sup>.

Portanto na perspectiva de integração oferecida aos países do Sul, atendia-se a expectativa tanto interna quanto externa no sentido de identificar-se com os países centrais na busca dos novos caminhos para o desenvolvimento.

Assim, complementa Lafer: “As soluções nacionais seriam tanto melhores quanto mais próximas dos comandos universais”<sup>253</sup>.

Esta idéia associada aos fundamentos tradicionais do multilateralismo e da observância dos fundamentos do direito internacional, legitima a nova diplomacia batizada como a Autonomia pela Integração.

Atendendo aos imperativos estratégicos de legitimar-se pela invocação dos fundamentos racionais e tradicionais, e sempre enfatizando seu melhor esforço para a construção de um sistema internacional mais democrático e solidário, buscou o discurso diplomático brasileiro alcançar posição mais próxima dos países centrais e ao mesmo tempo

---

<sup>252</sup> LAFER, Celso; FONSECA JÚNIOR, Gelson. “Questões para diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)”. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 58.

<sup>253</sup> LAFER, Celso; FONSECA JÚNIOR, Gelson. “Questões para diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)”. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 59.

apoiar-se no multilateralismo para criticar os defensores do *status-quo* e pôr-se a salvo de represálias.

Como consideração final, sobre o discurso diplomático brasileiro, objeto deste estudo, ressalte-se sua característica essencial de continuidade.

Tal característica é evidenciada justamente quando na transição de paradigmas dá-se a necessidade de silenciar a chancelaria e desarticular assim a atividade continuada do Itamaraty na condução da política externa. Essa transição deu-se entre os Governos Sarney e Collor, sobretudo. Ainda assim permanecem presentes no discurso diplomático brasileiro os tradicionais pleitos pelos meios de desenvolvimento, solidariedade e multilateralismo.

Se o discurso desenvolvimentista era passivo, dependia das transferências unilaterais em nome da solidariedade e do desenvolvimento, no neoliberalismo o discurso é de adesão a uma nova ordem global e esta adesão, então, será a via de acesso e construção de uma estrutura de equanimidade global, através de regimes internacionais, que assegurará o multilateralismo e a observância ao direito, como caminhos para o desenvolvimento. Este, por fim, será dependente das restrições e dos limites impostos pelo todo. Pretende-se que essa inserção no todo seja em si um benefício, e, em parte, justifique a atuação limitada.

Renovam-se as fórmulas, os expedientes, instituições e o discurso. Mantém-se a dependência, legitimada pela invocação dos fundamentos tradicionais da construção de um sistema internacional baseado nas idéias de Grotius e Kant.

Na busca deste objetivo “virtuoso”, eventuais limitações deverão também legitimar-se junto à opinião pública nacional como “restrições e sacrifícios” para que o Brasil ocupe seu lugar na ordem internacional, construída visando um bem maior.

## REFERÊNCIAS

A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946–1995. Brasília: FUNAG, 1995.

ABDENUR, Roberto. A política externa brasileira e o “sentimento de exclusão”. In: FONSECA JUNIOR, Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (org.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Os primeiros anos do século XXI: O Brasil e as relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Relações internacionais e política externa brasileira: história e sociologia da diplomacia brasileira*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

ANGELL, Norman. *A grande ilusão*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 1996.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos – Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870 – 2003)*. Rio de Janeiro: Revan: 2003.

BIGRAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. *Brasil e o Mundo – Novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

BRIGAGÃO, Clóvis (org.). *Estratégias de negociações internacionais*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001.

- BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- BUZAN, Barry. New patterns of global security. In: *International Affairs*, v. 67, n. 3, p. 451, jul. 1991.
- CALLAGE NETO, Roque. *A cidadania sempre adiada: da crise de Vargas em 54 à era Fernando Henrique*. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 2002.
- CARION, Raul K.M.; VIZENTINI, Paulo Fagundes (orgs.). *A crise do capitalismo globalizado*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2000.
- CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Uma introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2001.
- CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2.ed. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2002.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.
- CONSTANTINO, Núncia Santoro de. *Pesquisa histórica e análise de conteúdo – pertinência e possibilidades*. Porto Alegre: PUCRS - Pós-Graduação em História, 2004. (mimeo).
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. Introdução. In: *A palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 1995.
- COSTA, Darc Antonio da Luz. *Estratégia nacional: a cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Aristeu Souza, 2003.
- DABÈNE, Olivier. *América Latina no século XX*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.
- DISCURSO do embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, na abertura do debate da 54ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 16 maio 2005.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- FONSECA JUNIOR, Gelson; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco (org.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 42.
- GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su Contexto regional e internacional: una introducción*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1999. p. 74.

- GORDON, Lincoln. *A segunda chance do Brasil: a caminho do primeiro mundo*. São Paulo: Ed. do SENAC São Paulo, 2002.
- HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1999.
- HOBDEN, Stephen; JONES, Richard Wyn. Marxist theories of international relations. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (org.). *The globalization of world politics – An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- LAFER, Celso; FONSECA JÚNIOR, Gelson. “Questões para diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)”. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.
- LENSKIJ, Tatiana; HELFER, Nadir Emma (org.). *A memória e o ensino de História*. Santa Cruz do Sul: Edunisc/São Leopoldo: ANPUH/RS, 2000. p. 131-133.
- LIMA, Marcos Costa (org.). *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial: autonomia ou adaptação?* São Paulo: Cortez, 2001.
- LIMA, Marcos Costa (org.). *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez, 2001.
- LIMA, Paulo Tarso Flecha de. *Caminhos diplomáticos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997.
- MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. *Brasil Século XXI: uma alternativa ao modelo liberal*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org.). *Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003.
- MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência – a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (org.). *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 2003.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A política externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

RÉMOND, René (org.). *Por uma história política*. Rio de Janeiro: UFRJ/FG, 1996.

RESENHA DE Política Exterior do Brasil – publicação semestral do Ministério das Relações Exteriores, editada pelo Centro de Documentação (CDO) do Departamento de Comunicações e Documentação. Brasília, ano 1, n. 1, jun. 1974.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

RODRIGUES, Alberto Tosi. *O Brasil de Fernando a Fernando: neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994*. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 2000.

*RPEB*, n. 49, p. 76.

*RPEB*, n. 61, p. 25-26.

*RPEB*, n. 63, p. 15; 44.

*RPEB*, n. 65, p. 06.

*RPEB*, n. 67, p. 9.

*RPEB*, n. 68, p. 47-49; 23; 32; 39.

*RPEB*, n. 69, p. 64.

*RPEB*, n. 70, p. 91; 147.

*RPEB*, n. 72, p. 65-67; 69; 81-86.

SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *Relações internacionais*. Barueri: Manole, 2004.

SENNES, Ricardo Ubiraci. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SILVA, Raul Mendes; BRIGAGÃO, Clóvis (org.). *História das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Cebri, 2001.

SILVEIRA, Helder Gordim da. *Integração Latino-americana: projetos e realidades*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1992.

SKIDMORE, Thomas E. *Uma história do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.

THOMPSON, John B. *Ideologia e Cultura moderna – Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995.

VELLOSO, João Paulo dos Reis et al. *A nova ordem internacional e a terceira revolução industrial*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil – de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

SILVIO ROMERO MARTINS MACHADO

**IDEOLOGIA E DISCURSO DIPLOMÁTICO: A INSERÇÃO  
DO BRASIL NA ORDEM NEOLIBERAL (1985-1999)**

Porto Alegre

2005

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)