

Joaquim Carlos Racy

**Política Externa Brasileira: Cooperação e Desenvolvimento na primeira
metade da década de 1990**

**Programa de Estudos Pós-Graduados em História
PUC-SP**

São Paulo

2007

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Programa de Estudos Pós-Graduados em História

Joaquim Carlos Racy

**Política Externa Brasileira: Cooperação e Desenvolvimento na
primeira metade da década de 1990**

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em História sob orientação do Prof. Dr. Maurício Broinizi Pereira

São Paulo

2007

Banca Examinadora

Agradecimentos

Agradecer é sempre uma coisa difícil. Senão porque implica um gesto de humildade, oferece uma grande possibilidade de cometermos injustiças na medida em que sempre se apresenta o risco de, em nossas homenagens, esquecermos pessoas importantes para a realização de uma empreitada como esta.

Sabidamente, a elaboração de uma tese é um trabalho solitário, mas sem o apoio de mestres, amigos e família, torna-se um fardo insuportável principalmente nas condições da realidade brasileira e suas implicações para a produção acadêmica.

Nesse sentido, nossos agradecimentos assumem duas perspectivas: uma institucional e outra pessoal. Institucionalmente, agradecemos a CAPES que, tendo oferecido os recursos sem os quais este trabalho não se realizaria, de forma muito competente tem apoiado exemplarmente o desenvolvimento dos esforços de pesquisa no país. Ao mesmo tempo, agradecemos ao Programa de Estudos Pós-Graduados em História da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo que, tendo sido a instituição em que desenvolvemos nosso primeiro ensaio de produção científica no nível de Mestrado, nos acolheu no Doutorado como a um filho que retorna à sua casa. Finalmente, agradecemos a Agência Brasileira de Cooperação que gentilmente nos cedeu as informações para nossa pesquisa.

No que se refere aos mestres, não há como não agradecer aos tantos que, por razões as mais variadas e nem sempre elevadas, nos estimularam ao avesso ao colocarem empecilhos diversos ao desenvolvimento deste trabalho. Mas importa reconhecer a importância daqueles que com real espírito acadêmico, não só no sentido do cumprimento de sua tarefa de orientação, mas principalmente da compreensão dos problemas de toda ordem que encerram a realização de um trabalho científico frente às condições individuais dessa realização, empenharam

sua competência no apoio à conclusão desta tese. Destacamos aqui duas pessoas a quem manifestamos nossa total gratidão e admiração. São eles o Prof. Dr. Maurício Broinizi Pereira e a Profa. Dra. Yvone Dias Avelino.

Quanto aos amigos, imprescindíveis em qualquer situação de nossas vidas, registramos nosso agradecimento pelo inestimável apoio emprestado durante todo o período de desenvolvimento deste trabalho. Para que não sejamos traídos por lapsos de memória, incorrendo em injustiças, e não querendo estender esta breve homenagem, destacamos como representante desses tantos amigos a figura do Prof. Dr. Leonardo Nelmi Trevisan que, além de sua amizade, nos proporcionou, com agradáveis discussões e sugestões, uma decisiva ajuda no desenvolvimento da tese.

Finalmente, embora pareça-nos dispensável descrever a importância da família sob todos os aspectos, devemos registrar nosso agradecimento individual à sua parte mais representativa. Assim, agradecemos à nossa companheira, Profa. Paula Márcia P. De Bonis Racy, que bem soube suportar as intempéries dessa fase de nossa vida, resguardando a família das eventuais consequências negativas do processo que envolveu o trabalho. Assim, também, e sobremaneira, agradecemos nossos filhos Vivien e Gustavo, por quem insistimos na necessidade de realizar este trabalho medida em que, objetivando pensar o Brasil, procuramos indicar possibilidades para a construção de um país melhor. Parece-nos natural buscar fazê-lo por eles, uma vez que pensamos poder assim estimulá-los a continuar a reflexão e o aprimoramento deste país. Na verdade, contudo, percebemos que são eles que nos estimulam e nos ensinam, pois o país que imaginamos será o produto daquilo que eles pensam que ele seja e deva ser e, portanto, de seus sonhos. Nesse caso, temos a certeza de que este poderá ser um país melhor. Finalmente, registramos o agradecimento ao Prof. Dr. José Caio Racy que, como bom irmão, nos apoiou em todos os momentos desta jornada.

Resumo

Esta tese analisa a política externa brasileira da primeira metade da década de 1990 a partir do pressuposto de que as relações internacionais do Brasil tem, ao longo da história, se desenvolvido segundo postulados que lhe conferem consistência e que, sustentados por interesses e objetivos de Estado, consolidam uma importante tradição do país nessa esfera da realidade.

Considerando-se a cooperação internacional como um instrumento de ação externa por excelência num sistema internacional regido por uma nova ordem de relacionamentos explicada pela teoria da interdependência assimétrica ou complexa, um elemento central na análise refere-se à constatação de que a política externa brasileira da primeira década de 1990 esteve marcada por uma forte ação nesse sentido, desenvolvendo-se todo um esforço com o objetivo de se construir um processo de cooperação que favorecesse o desenvolvimento nacional como principal propósito dessa política.

A capacidade de adaptação da política externa brasileira, em função das peculiares características de elaboração e execução das relações exteriores do país, e a despeito de suas diferentes formas de manifestação nos governos do período, Collor e Itamar Franco, trouxe como consequência uma estratégia externa com resultados que atribuem um sentido de continuidade a essa política e dão sustentação às suas postulações, de tal sorte que, sob o escopo da cooperação, o Brasil conseguiu realizar desenvolvimento num período bastante complexo de sua realidade e da realidade internacional.

O desenvolvimento alcançado, embora não tendo esgotado as necessidades do país e se mostrando limitado ao campo social, tem permitido ao Brasil alguns avanços significativos, inclusive em termos de protagonismo no sistema internacional.

Abstract

This thesis analyses Brazilian foreign policy from the first half of the 1990's starting from the presupposition that Brazil's foreign policy in the course of history has been developing itself according to postulates that grant it consistency and that, sustained by the State's interests and objectives, consolidate an important tradition to the country in that field of the reality.

Once considering international cooperation as an instrument of external action that corresponded to the asymmetric or complex interdependence theory, one of the main important elements in this analysis refers to the verification that Brazilian's foreign policy from the first part of the 1990's decade has been marked by a strong action in this sense, with a whole effort developed with the objective of building a cooperation process that would collaborate to the national growth as a major purpose of this policy.

Brazilian's foreign policy capacity of adaptation, by means of some peculiar characteristics of elaboration and practice of the external policy in the country, and despite of the different forms of manifestation of the Collor and Itamar Franco governments period brought as consequence an external strategy with results that confers a sense of continuity to this policy and give support to its postulations, in a way that under the aim of cooperation Brazil managed to realize development in a complex period of its own and worldwide reality.

Reached development, although not having ended the country's necessities and having shown itself limited in the social aspect, has allowed Brazil some significant advance, including in terms of international system protagonism.

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AID	Associação Internacional do Desenvolvimento
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial)
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito federal
CCI	Centro de Comércio Internacional
CEE	Comunidade Econômica Européia
CEPA	Comissão Econômica para a África
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CEPE	Comissão Econômica para a Europa
CESPAR	Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CFI	Corporação Financeira Internacional
CNAT	Comissão Nacional de Assistência Técnica
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa
CNUET	Centro das Nações Unidas sobre as Empresas Transnacionais
DAC	Diretoria de Aviação Civil
DCT	Departamento de Cooperação Científica, Técnica e

	Tecnológica
ECOSOC	Conselho Econômico e Social da ONU
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão
FAO	Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FINEP	Agência Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNUAP	Fundo de População das Nações Unidas
FNUCTD	Fundo das Nações Unidas de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento
FNUDC	Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Capitalização
FRNUERN	Fundo Rotativo das Nações Unidas para a Exploração de Recursos Naturais
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
HABITAT	Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IMCO	Organização Intergovernamental Marítima Consultiva
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
JITCO	Fundação Japão
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MINC	Ministério da Indústria e Comércio
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul

NAFTA	Área de Livre Comércio Norte-Americana
OACI	Organização da Aviação Civil Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OEА	Organização dos Estados Americanos
OIMT	Organização Internacional de Madeiras Tropicais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMM	Organização Meteorológica Mundial
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
OMS	Organização Mundial da Saúde
OMT	Organização Mundial de Turismo
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SGP	Sistema Geral de Preferências
SUBIN	Superintendência de Cooperação Econômica e Técnica Internacional
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TELEBRAS	Telecomunicações Brasileiras S.A.
TNP	Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares
UE	União Européia
UIT	União Internacional de Telecomunicações

UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento
UNDCP	Organização das Nações para o Controle do Uso Indevido de Drogas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
UNITAR	Instituto das Nações Unidas para a Formação Profissional e Investigação
UPU	União Postal Universal
VNU	Voluntários das Nações Unidas

Sumário

1	INTRODUÇÃO	14
2	POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	21
2.1	Retrospecto da política externa brasileira anterior a 1990	21
2.2.	A política externa brasileira da primeira metade da década de 1990	41
2.2.1	A política externa do governo Collor	41
2.2.2	A política externa do governo Itamar Franco	59
2.2.3	Breves indicações da política externa do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso	69
3	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	73
3.1	Cooperação internacional: significado e implicações	73
3.2	A Cooperação Internacional Institucionalizada ou Cooperação Técnica Internacional: criação e desenvolvimento	77
3.3	A Cooperação Técnica Internacional: organização e operação	86
3.4	A Cooperação Técnica Internacional do Brasil	95
3.4.1	A Cooperação Técnica Bilateral recebida pelo Brasil	100
3.4.2	A Cooperação Técnica Multilateral recebida pelo Brasil	118
3.5	Análise da Cooperação Técnica Internacional do Brasil	152
3.5.1	Análise da Cooperação Bilateral Recebida	152
3.5.2	Análise da Cooperação Multilateral Recebida	156
4	POLÍTICA EXTERNA, COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASILEIROS NA PRIMEIRA METADE DA DÉCADA DE 1990	163
4.1	Breves considerações metodológicas para o entendimento da teoria das relações internacionais	163

4.2	Realidade e teoria das relações internacionais na política externa brasileira da primeira metade da década de 1990	174
4.3	Política externa e desenvolvimento no Brasil	186
4.4	Análise da política externa brasileira da primeira metade da década de 1990	198
4.5	O multilateralismo e a política externa dos governos Collor e Itamar Franco	209
4.6	Análise geral da cooperação recebida nos governos Collor e Itamar Franco	216
4.7	Cooperação internacional, tecnologia e desenvolvimento brasileiros nos governos Collor e Itamar Franco	220
5.	CONCLUSÃO	228
	BIBLIOGRAFIA	238

1. INTRODUÇÃO

Nas perspectivas marxista e da Escola dos Annales o conhecimento histórico deve se produzir como resultado de uma proposta de conhecimento global. Essa proposta supõe não dividir-se a realidade em compartimentos a partir dos quais se obteriam conhecimentos históricos específicos como tradicionalmente se apresentam nas disciplinas de história política, história social, história econômica, etc.

Particularmente no caso dos Annales¹, isto não significa que o fazer histórico deva sempre remeter à uma história total, pois é o estudo de alguns aspectos particulares de uma sociedade que muitas vezes leva à compreensão de sua realidade global.

Ao mesmo tempo, o conhecimento histórico naturalmente estará sujeito ao fazer histórico, isto é, resultará dos temas elencados pelo historiador que, por sua vez, carregará inquietações e convicções de seu tempo. E, nesse sentido, a análise e a compreensão histórica é condicionada pela pergunta que se faz aos acontecimentos.

Destacando a importância da política externa como elemento da política nacional, isto é, enquanto instrumento de ação elaborado para a um só tempo dar sustentação aos objetivos do país e responder aos influxos da realidade internacional, este trabalho tem por objetivo entender a posição ocupada atualmente pelo Brasil como fornecedor relativamente destacado de cooperação técnica internacional em determinados campos da realidade. Tal posição correspondendo a um maior protagonismo do país no sistema internacional, resulta, na perspectiva aqui assumida, da mudança de parâmetros balizadores da

¹ Ver BLOCH, Marc. **Apologia da História - ou o ofício de historiador**. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 2001.

política externa brasileira e da implementação de um sistema organizado de cooperação técnica internacional como um braço importante dessa política na primeira metade da década de 1990.

Assim é que a cooperação técnica internacional realizada pelo Brasil enquanto competência da Agência Brasileira de Cooperação – ABC, organismo criado em finais dos anos de 1980 na esfera do Ministério das Relações Exteriores com o objetivo de organizar as ações nessa área, se desenvolve em torno de duas vertentes: horizontal e recebida do exterior. A primeira delas, referindo-se fundamentalmente às ações brasileiras de transferência de conhecimentos para países em desenvolvimento em áreas como educação, saúde, meio-ambiente, agricultura e modernização da administração pública, nos âmbitos bilateral e regional, que se estendem atualmente por um amplo arco geográfico², é, em grande parte, resultado da segunda, uma vez que esta implica o recebimento dos recursos necessários à capacitação do país, inclusive, para o fornecimento de cooperação.

Dessa maneira, o destaque que o Brasil vem alcançando no mundo com o desenvolvimento de uma política de fornecimento de cooperação pode ser atribuído ao desenvolvimento de um processo de geração de conhecimentos nas áreas citadas durante a década de 1990 como fruto das ações de cooperação recebida do exterior.

Por seu turno, esses conhecimentos, comumente associados ao desenvolvimento social, deveriam servir à melhoria das condições de vida da sociedade brasileira. A capacidade desenvolvida pelo país no setor, entretanto, embora tendo proporcionando uma melhora relativa dos indicadores sociais, não

² Ver LIMA FLORÊNCIO, Sérgio A. Política Externa e Políticas Sociais. **Revista de Política Externa**. São Paulo: Volume 12, Número 2, Setembro/Outubro/Novembro 2003 e para um quadro detalhado das operações realizadas pelo Brasil nesse campo ver site da ABC: <<http://www.abc.mre.gov.br>>

tem sido condição suficiente para proporcionar à toda a sociedade a satisfação de suas necessidades fundamentais. Ao que parece, o problema se refere ao fato de o Brasil ainda contar com uma economia relativamente incapaz de desenvolver plenamente os recursos necessários ao aumento de riqueza, ou de promover o desenvolvimento econômico a partir do qual se estenderiam os benefícios do desenvolvimento social a todos os cidadãos brasileiros. Nessa medida, a cooperação desenvolvida pelo país teria um caráter restrito em termos de desenvolvimento econômico, sendo que a vertente de cooperação recebida do exterior não logrou o êxito alcançado até certo ponto pela cooperação horizontal.

Segundo a perspectiva encerrada por este trabalho, o desenvolvimento de uma ação organizada de cooperação internacional por parte do Brasil na década de 1990 seria, então, o produto de uma mudança de perfil da política externa brasileira, resultante das transformações em curso no cenário internacional, com vistas à sustentação dos objetivos de desenvolvimento do país.

Nesse sentido, o fim da Guerra Fria e a ascensão de um sistema internacional profundamente marcado pela idéia de interdependência econômica, manifesto no fenômeno vulgarmente denominado globalização de finais dos anos de 1980, definiriam a cooperação como um marco fundamental das relações entre as nações. Institucionalizada já a partir da década de 1960 com a criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, a cooperação técnica internacional, organizando-se nos âmbitos bilateral e multilateral, ganharia importância na medida em que aumentava a relevância dos organismos internacionais, particularmente do sistema da Organização das Nações Unidas – ONU. A cooperação crescia de importância na medida em que compreendia o desenvolvimento das nações e nessa perspectiva se colocava para a política externa brasileira.

O desenvolvimento da cooperação técnica internacional pelo Brasil,

significando então uma mudança de parâmetros para a ação externa se justificaria por uma revisão dos postulados da política externa baseada na releitura do sistema de relações internacionais implicando uma maior ênfase nas relações de cooperação. Dessa maneira, a “multilateralização” das relações externas do Brasil, proporcionando maior capacidade de cooperação por parte do país, seria considerada um importante elemento para o desenvolvimento brasileiro.

Nessa mesma medida pode-se dizer que a década de 1980 teve seu início marcado pelo advento do governo Reagan que consigo trouxe uma recessão mundial de proporções significativas, implicando o início de um processo de reordenamento econômico e político internacional. A situação dos países subdesenvolvidos se tornaria crítica na medida em que, com economias já combatidas em função de endividamentos contraídos, inclusive para projetos de desenvolvimento, viria a se agravar com a exigência de uma redefinição de suas políticas por parte dos países líderes do sistema internacional. Assim, caberia a essas nações ou colocar em curso mudanças no sentido preconizado pelos países desenvolvidos, ou reafirmar suas políticas marcadamente com o objetivo de resistirem ao processo de mudança em curso.

Sustentando suas postulações de desenvolvimento autônomo, o Brasil optou por esse segundo caminho, tendo sua política externa se notabilizado durante os governos Figueiredo e Sarney por conflitos com o governo americano num sem número de questões tais como informática, armamentos, dívida externa, meio-ambiente, etc., pelo desenvolvimento de ações no sentido de ampliar o escopo de suas relações para o fortalecimento do bloco de países do Terceiro Mundo e para a definição de uma nova realidade no contexto regional com a criação do Mercosul no final da década.

As crescentes pressões internas e externas levariam, contudo, o país a render-se à nova ordem internacional que então se estabelecia, marcada por uma

onda de profundas transformações inclusive com o sentido de re-definição do papel dos Estados.

A crise de liquidez internacional e o conseqüente escasseamento dos recursos externos, aliados ao esgotamento da capacidade interna de financiamento público de projetos de desenvolvimento nacional ao longo da década de 1980, exigiram a releitura e a reinterpretção da realidade internacional para o redesenho da política externa brasileira.

Nesse quadro da realidade estabelecia-se o consenso entre as nações líderes do sistema internacional segundo o qual as regras relativas ao relacionamento entre as nações deveriam basear-se nos pressupostos da democracia e do liberalismo econômico como meio de se atingir a paz e a prosperidade, não deixando margem a alternativas de outra natureza. O desenvolvimento passava a ser considerado então o resultado da maior integração entre as nações, caracterizando o fenômeno da interdependência e da globalização. Nessa medida, qualquer idéia de autonomia nacional se relativizava, ou se desvinculava da idéia de soberania.

Incapacitado, assim, de dar continuidade aos seus projetos políticos de autonomização pelo desenvolvimento econômico em sua forma tradicional, o Estado brasileiro representado pelo governo Collor começaria a implementar uma política externa com características distintas da que vinha sendo promovida até então pelo Brasil, com o objetivo destacado de inserir o país num sistema internacional globalizado. Essa proposta de política externa, entretanto, mesmo diferenciando-se das políticas externas anteriores em termos estratégicos, manteria traços fortes do pragmatismo característico da política externa brasileira em sua história.

Nesse sentido, a tradição de aproveitamento de oportunidades surgidas no sistema internacional para a consecução do objetivo nacional de desenvolvimento,

colocaria a necessidade da ampliação das relações externas brasileiras, que se daria com uma proposta de construção da imagem do país como um “global actor”³ e o desenvolvimento de uma política com caráter predominantemente multilateral⁴.

Buscando manter e alcançar de alguma maneira seu objetivo de desenvolvimento, os governos brasileiros do início da década de 1990 justificariam suas ações externas a partir de uma interpretação da nova realidade instalada no sistema internacional identificada com a teoria da “interdependência assimétrica ou complexa”⁵. Segundo se pode entender de tal teoria, a interdependência que predominaria nas relações internacionais naquele período assumia dois sinais: por um lado, promovia a cooperação internacional como forma de manter um fluxo constante de comércio que estimulava o desenvolvimento geral das nações; por outro lado, os ganhos desse processo se distribuíam de forma desigual, privilegiando as nações com vantagens comparativas superiores. Dessa maneira, a percepção da política internacional por parte do Brasil indicava a necessidade do aproveitamento das oportunidades de cooperação em ascensão naquele momento.

A forma como se desenvolveram e se justificaram essas ações pelos governos brasileiros do período inicial da década de 1990 deve indicar, portanto, a natureza dos resultados alcançados, justificando o estudo contido na presente proposta.

A hipótese central que orienta este trabalho diz respeito ao emprego da

³ SARDENBERG, Ronaldo. A Inserção Estratégica do Brasil. São Paulo: **NAIPPE/Working Papers**, n.º 3, Outubro/95.

⁴ LAFER, Celso. Política Externa Brasileira: Pensar e Decidir. In: PROGRAMA DE GESTÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. São Paulo: IEA/USP-MRE/PNUD, 1993. *mimeo*.

⁵ Os autores da teoria são os cientistas políticos Robert Keohane e Joseph Nye. Para uma visão breve da teoria da interdependência ver: KEOHANE, Robert. Soberania Estatal e Instituições Multilaterais: respostas à interdependência. In: MOISÉS, José Álvaro. **O Futuro do Brasil**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 1992; e KEOHANE, Joseph; NYE Joseph. **Interdependence and Power**. 2 ed. Harper Collins Publishers, 1989. Sobre o posicionamento brasileiro ver: FONSECA JR, Gelson.

política externa como uma forma para o Brasil manter seu desenvolvimento no período mais recente. Em função disso, o trabalho também procurará entender a cooperação realizada pelo país na primeira metade da década de 1990 de maneira a se compreender esse desenvolvimento que, segundo parece, efetivamente o país alcançou, mas que deve merecer considerações na medida em que configurando-se como objetivo nacional prioritário, mostrou-se restritivo. Assim, ao que tudo indica, o desenvolvimento de uma ação sistemática e organizada de cooperação naquele momento, correspondeu à uma mudança de matiz importante da política externa brasileira que, como resultado das transformações do sistema internacional, fez emergir uma nova estratégia externa para o país, fruto de um novo posicionamento do Estado brasileiro.

O trabalho, então, deverá encerrar a observação dos elementos que dão conformação ao objeto da pesquisa, referindo-se num primeiro capítulo ao desenvolvimento da política externa brasileira na realidade da primeira metade da década de 1990. Um segundo capítulo procurará explicitar a cooperação internacional institucionalizada como recurso operacional da política externa brasileira.

No terceiro capítulo, procurando encaminhar as conclusões do trabalho se procederá, a partir de considerações sobre as possíveis interpretações teóricas da realidade internacional que dariam fundamento à estratégia externa adotada pelo Brasil e da delimitação do desenvolvimento como móvel da política externa brasileira, a análise dessa política frente às suas postulações históricas e aos seus resultados, tendo como meio a cooperação internacional.

2. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

2.1. Retrospecto da política externa brasileira anterior a 1990

Entendida como a maneira como um Estado se relaciona com outro Estado ou com o conjunto dos países que constituem o sistema internacional, a política externa é parte da política geral de uma nação e se alicerça, como consequência, numa visão interna dos interesses que justificam as relações com o exterior. Moldada, assim, conforme os objetivos fundamentais de Estado, a política externa de um país deve, no entanto, sempre conter uma dose de pragmatismo, pois as relações desenvolvidas com o exterior dependem sobremaneira da forma como se articulam as relações no sistema internacional. É importante ressaltar, nesse sentido, que o pragmatismo aliado à dinâmica histórica, muitas vezes, contradiz as postulações teóricas que dão fundamento à ação. Mas o conhecimento e compreensão do contexto internacional e a percepção das oportunidades que este oferece, balizando o cotejo com as condições internas de consecução dos objetivos nacionais, são elementos vitais a informar e definir a natureza e a qualidade da política externa de uma nação.

A política externa brasileira e seus desdobramentos para a política nacional podem, em boa medida, ser compreendidos a partir das idéias e as ações relativamente ao exterior por elas amparadas e levadas a cabo pela diplomacia. E diferentemente do que acontece em outros campos da política nacional, essas idéias parecem estar pautadas por uma lógica e um ordenamento que lhe dão um sentido de continuidade e que, como produto de sua própria história, se consolidam como uma tradição. Por darem conformação a uma importante expressão da política nacional, tornam-se fundamentais para a apreensão da realidade brasileira.

Nesse sentido, a diplomacia brasileira tem historicamente atuado a partir de determinados princípios que chegam mesmo a constituir doutrinas na política de relações exteriores do Brasil. Dentre esses princípios, por exemplo, encontra-se um considerado basilar, o Universalismo, que, significando diversidade no relacionamento com as nações que compõem o sistema internacional e baseando-se no direito à autodeterminação dos povos e na idéia de não-intervenção, se coloca quase que como um paradigma, angariando reconhecimento internacional e consolidando uma tradição na política externa brasileira.

Em tese, esse princípio sugeriria o maior número possível de relacionamentos externos de forma a permitir ao Brasil manter a independência na condução de seus negócios. No entanto, essa concepção de diplomacia, encontrando amparo indiscutível no pensamento e na ação original do Barão do Rio Branco, conforme se verá, encerra uma filosofia pragmática e não significa excluir possíveis alinhamentos com o propósito de dar vazão aos interesses nacionais mais permanentes.

Destaca-se dentre os interesses do Estado brasileiro nitidamente a partir de 1930, mas mesmo antes disso, o desenvolvimento, como forma de se ver alcançada a independência, a autonomia e a soberania nacional. Não é por acaso que as políticas externas levadas a efeito por diferentes governos brasileiros, mesmo com resistências dentro do próprio Itamaraty¹, se caracterizam como expressões de diplomacia econômica, recebendo, seja por seus executores ou analistas, denominações indicativas nesse sentido.

A ação externa brasileira apresenta, portanto, nuances interessantes ao longo do tempo. E essas nuances, naturalmente, implicam variações de política externa que se processam em função de mudanças das realidades nacional e

¹ Itamaraty é o palácio que historicamente abriga a diplomacia brasileira e, por esse motivo, desde o momento em que esta se profissionalizou, dá o nome à atividade diplomática brasileira.

internacional, refletindo novas situações e idéias acerca do papel do Estado e da própria noção de desenvolvimento, suscitando dúvidas quanto à lógica, ao ordenamento e à própria percepção de continuidade na política externa.

Dessa maneira, a centralidade do eixo de relacionamento externo brasileiro nos Estados Unidos proclamada como uma das características mais marcantes da política externa brasileira, remete já ao período da independência, quando aquele foi o único país a reconhecê-la sem nenhuma exigência de contrapartida. Mas pode-se dizer que a aproximação brasileira dos Estados Unidos, considerada por alguns estudiosos como a “americanização” da política externa brasileira², se ensaiaria, de fato, no período imediatamente anterior ao da gestão de Rio Branco à frente da Chancelaria Brasileira (1902-1912). Essa “americanização” pode ser observada na instauração do regime republicano no Brasil, inspirado, em grande medida, no modelo político norte-americano e no estabelecimento de importante convênio de comércio com aquele país, que o transformava no grande mercado consumidor do café brasileiro, ao mesmo tempo que consolidava para o Brasil a posição de mercado cativo de importação da produção de manufaturados americanos.

A aproximação efetiva dos Estados Unidos, contudo, é considerada por parte da historiografia da política externa brasileira o produto acabado da política externa levada a efeito por Rio Branco, que a transformava numa política “caudatária da política exterior americana”, conferindo ao Brasil um simples papel de “co-garante da doutrina Monroe”³. Nessa medida, é a partir de então que se suscita a figura do alinhamento que caracterizaria em muitos momentos a política externa brasileira.

No entanto, também, é preciso lembrar que a política de aproximação dos

² Ver BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado. **A Política Externa Brasileira: 1822-1985**. São Paulo: Ed. Ática, 1986.

³ Idem, *Ibidem*.

Estados Unidos realizada por Rio Branco esteve explicitamente amparada na observação de uma ordem política internacional em mudança, indicando a elevação da nação americana à condição de grande potência. Nesse sentido, um relacionamento mais próximo com aquele país, segundo a lógica política de Rio Branco, significava auferir recursos necessários à defesa do país contra as ações das antigas potências imperialistas européias e à dissuasão contra as campanhas agressivas e discriminatórias por parte de países sul-americanos⁴. No primeiro caso, é fundamental lembrar o jugo a que procurava submeter o Brasil o império inglês manifesto, por exemplo, na exigência de que o governo brasileiro recorresse a um *funding loan*⁵ com os bancos ingleses em 1898.

Na realidade, o que se depreende dessa situação é que a aproximação dos Estados Unidos empreendida por Rio Branco, diferenciando-se de um puro alinhamento, estava baseada na idéia de solidariedade americana que coibiria as ameaças contra o Brasil sem importar alteração de seu relacionamento com outros países. As relações com os Estados Unidos, nesse sentido, jamais exigiram qualquer acordo formal. O que se pode inferir disso é que Rio Branco, elaborando rigoroso raciocínio sobre os interesses brasileiros e a realidade internacional, com grande dose de pragmatismo e articulando as questões econômicas e políticas numa estratégia bem definida, procurou desenvolver uma política com amplo grau de liberdade, diferente daquilo que normalmente se compreende por uma política de alinhamento. Foi assim, por exemplo, que se desenvolveu a sua política para a América do Sul, e mais particularmente para a Argentina, contra quem dirigiu sua defesa do rearmamento da marinha brasileira.

⁴ Destaca-se nesse contexto a intensa campanha desenvolvida pela Argentina no sentido de aumentar sua influência sobre os países do Cone Sul e consolidar uma posição hegemônica no Continente, jogando boa parte dos países sul-americanos contra o Brasil. Para melhor esclarecimento da questão ver BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado, op. Cit.

⁵ O *funding loan*, correspondendo a um enorme empréstimo para fazer frente às dificuldades financeiras por que passava o país, suscitaria um importante debate constante da literatura sobre a Economia Brasileira.

Parece claro, contudo, que a política de aproximação dos Estados Unidos gerou uma maior dependência econômica do Brasil em relação aquele país. Em grande parte, essa dependência seria responsável pelo desenvolvimento de políticas posteriores num quadro de alinhamento subordinado. Assim, é somente a partir da avaliação das condições internas e externas da política brasileira, que se pode compreender a natureza e o grau de alinhamento das políticas externas desenvolvidas pelos sucessivos governos.

Nesse quadro, no primeiro governo Vargas, na década de 1930, o Brasil desenvolveria uma política externa perfeitamente enquadrada nas possibilidades conferidas pelo princípio pragmático do Universalismo. Ao fazer a diplomacia brasileira um jogo pendular entre Estados Unidos e Alemanha, sinalizando com um virtual desalinhamento da política externa brasileira, vislumbrava a possibilidade de realização de seu objetivo de angariar recursos necessários ao início de um real processo de desenvolvimento industrial do país, com a instalação do setor básico de siderurgia⁶. Nesse sentido, esse período da diplomacia brasileira é denominado como o da política de Equidistância Pragmática⁷.

O que se percebe de uma análise mais aprofundada da política pendular promovida pelo governo Vargas é que esta tinha muito mais por objetivo angariar recursos americanos para a promoção dos objetivos políticos internos do país, que a longo prazo lhe garantissem maiores graus de liberdade externa na medida em que promovessem o desenvolvimento brasileiro, do que propriamente afastar o Brasil dos Estados Unidos.

Há, portanto, claras nuances no alinhamento com os Estados Unidos. E tais nuances podem ser compreendidas a partir das percepções da realidade internacional e da situação política interna nos diferentes períodos de governos

⁶ Ver SOARES, Teixeira. **O Brasil no Conflito Ideológico Global – 1937-1979**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1980.

⁷ Ver MOURA, Gerson. **Autonomia na Dependência**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

brasileiros, sendo justificadas pelo princípio do Universalismo.

Nesse sentido, os contornos da política mundial do Pós-Guerra reforçariam o alinhamento brasileiro aos Estados Unidos. A ordem internacional marcada por uma divisão do mundo em dois grandes blocos liderados por duas grandes potências que se antagonizavam, em boa medida, em função de suas perspectivas para a construção de uma nova sociedade, exigia do Brasil uma definição quanto à sua inserção nesse contexto. Tendo como justificativa razões políticas, ideológicas, militares e econômicas internas o país permaneceria em seu alinhamento aos Estados Unidos, inserindo-se agora na esfera dos países que compunham o assim chamado sistema ocidental livre, liderado por aquela nação.

Internamente, por exemplo, importante parcela de militares intensamente envolvidos com a vida política nacional, entendia que o alinhamento aos Estados Unidos favoreceria o desenvolvimento brasileiro uma vez que a luta contra o socialismo, ao transformar o país em peça fundamental na estratégia de defesa do hemisfério Sul, exigia a implementação de um complexo militar-industrial no país que lhe conferiria a almejada condição de autonomia. Essa noção de desenvolvimento associado compartilhada por parte importante da classe política e da sociedade brasileiras, tornando-se dominante particularmente durante as décadas de 1940 e 1950, foi objeto de severas críticas e resistência, motivando tensões internas nesse mesmo período que refletiam de alguma maneira os conflitos observados no sistema internacional.

É nesse sentido que a partir da década de 1960 se desenvolveria uma nova concepção de política externa para o país, que, praticamente rompendo com o anterior alinhamento aos Estados Unidos, em seus diversos matizes, chegaria a se constituir quase que como uma doutrina para a diplomacia brasileira a partir de então, a Política Externa Independente.

Caudatária do princípio do Universalismo e empenhada de pragmatismo, a

Política Externa Independente se anunciava como resultado de um primeiro grande contencioso estabelecido, ainda que por vias indiretas, entre o Brasil e os Estados Unidos no governo Juscelino Kubistchek e que, por si, já expunha a fratura que acometia os hemisférios que dividiam o mundo. Assim, a constituição de um bloco de países não-alinhados e a fermentação de movimentos revolucionários que viriam a modificar a ordem estabelecida nos hemisférios em questão, proporcionariam as reais condições para o desenvolvimento de um novo discurso e uma nova prática de política externa.

Internamente, a crise econômica a que o país se submetia e a ascensão ao poder dos grupos de oposição que se colocavam numa perspectiva de recusa dos postulados da política externa em vigor até então, assumindo um caráter pronunciadamente nacionalista, ofereceriam as condições para a apresentação de uma proposta de mudança significativa da política externa.

Assim, pode-se postular que a Política Externa Independente desenvolvida por Afonso Arinos de Melo Franco e San Tiago Dantas, à frente da Chancelaria nos governos Jânio Quadros e João Goulart, baseando-se nos princípios do direito à autodeterminação dos povos e do desenvolvimento, tinha como forma de atuação “dividir”, acirrando os conflitos entre as nações líderes do sistema internacional, e “agregar”, forçando sua discussão nos foros internacionais legal e legitimamente constituídos.

Assumindo um caráter multilateral, a Política Externa Independente revela sua proposta de um desalinhamento ou um não-alinhamento automático, que se justifica, por exemplo, pela necessidade apontada pelos governos do período de estabelecerem relacionamentos externos pouco ortodoxos relativamente à lógica que presidia as relações internacionais no período. Assim, por exemplo, após um período de expressivo desenvolvimento industrial que, de fato, traria a modernização econômica para alguns setores do país, como por exemplo, a

instalação de um setor de bens duráveis de consumo, o Brasil, vivendo um processo de aceleração inflacionária e sem um mercado consumidor interno suficiente para dar vazão à produção que passava a realizar, dependia de novos mercados no exterior. Como tais mercados não seriam constituídos pelos países mais ricos, seria necessário que se procurassem países em processo de desenvolvimento independentemente de seus matizes ideológicos e de seu enquadramento na ordem de relacionamentos que dividia o mundo em blocos, como era o caso da China e dos países do Leste Europeu. Isto, naturalmente, seria impensável numa política de alinhamento rígido e motivo de recriminações por parte da nação líder do hemisfério a que o Brasil se filiava.

Com esse novo posicionamento da política externa brasileira, o país se via livre para o desenvolvimento das ações que melhor lhe conviessem, inclusive para, se necessário, contrariar interesses americanos, o que se observa na posição brasileira avessa à proposta americana de exclusão de Cuba da Organização dos Estados Americanos – OEA.

Parece claro, também, que os custos advindos dessa nova política seriam imputados ao Brasil, o que realmente aconteceu, sendo isso motivo para severas críticas por parte dos setores políticos brasileiros identificados com a política externa de alinhamento, que incrementariam tensões políticas internas, gerando importantes desdobramentos posteriores. Contudo, parece também que o caráter independente dessa política seria objeto de consideração para a definição das políticas externas levadas a efeito pelos governos brasileiros daí para a frente.

Assim é que nos governos militares podem ser observados momentos de maior ou menor alinhamento e, mesmo, de desalinhamento. Começando pelo primeiro governo militar, Castello Branco, a avaliação da instabilidade política interna como resultado das postulações do governo Jango, identificadas com um projeto de implantação do socialismo no Brasil, e a necessidade de superação da

crise econômica, que provocara a marginalização do país no sistema financeiro e seu afastamento do Fundo Monetário Internacional, seriam a justificativa para a retomada de um realinhamento brasileiro quase que incondicional.

Já o segundo governo militar, Costa e Silva, promovendo o total endurecimento do regime, paradoxalmente, por seu caráter nacionalista empreenderia relativo desalinhamento manifesto no reforço das ações diplomáticas junto à Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – UNCTAD, organização criada com o objetivo precípuo de debater criticamente encaminhamentos para a situação dos países subdesenvolvidos, principalmente na questão de comércio, e na recusa da assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear – TNP.

O terceiro governo militar, Médici, apresentaria um pronunciado posicionamento formal pró-americano ao mesmo tempo em que, reproduzindo a situação do governo anterior, explicitaria objetivos nacionalistas de conquista da condição de potência, caro ao aparelho militar brasileiro, denunciando na Organização das Nações Unidas – ONU - o congelamento do poder mundial e dando início ao processo de construção do complexo industrial-militar. Ao mesmo tempo, em função da primeira crise do petróleo, mesmo que recusando uma posição terceiro-mundista a que davam margem as idéias contidas na Política Externa Independente, esse governo deu início a um processo de aproximação dos países árabes e africanos. Além disso, esse governo se colocaria numa posição de clara confrontação com o governo americano na questão relativa à reivindicação das 200 milhas de águas territoriais brasileiras.

Ao que parece, essa oscilação no alinhamento da política externa brasileira, mesmo que refletindo as condições do sistema internacional, passava a ter muito mais a ver com as questões internas da nação, na medida em que os sucessivos governos militares passavam a enfrentar uma resistência cada vez maior, e

inclusive armada, do que propriamente com as relações Brasil-Estados Unidos.

Isto não quer dizer que não houvesse uma preocupação acentuada com essas relações. Nesse sentido, a política externa desenvolvida pelos militares, por definição nacionalistas, se baseava em idéias concorrentes no que concerne à concepção da ordem internacional vigente, colocando-se contra o papel desempenhado então pelo país no cenário internacional, o de um país com uma desonrosa posição na hierarquia das nações em virtude de seu baixo poder de influência enquanto satélite na estratégia de defesa do Ocidente.

A preocupação declarada pelos governos em questão se concentrava no desenvolvimento brasileiro como forma de conquistar a autonomia do país, o que, em suas visões, se daria com a consolidação da condição de potência ao Brasil. Para tanto, as relações com os Estados Unidos não poderiam ser de total submissão. O alinhamento brasileiro se dava então em relação à ideologia do mundo ocidental livre, gestada por aquele país, mas não necessariamente em relação à política americana. Isto significa dizer que o Brasil se colocava na perspectiva de um país capitalista e, nessa medida, anti-comunista, mas não absolutamente subordinado às determinações de política emanadas pelos Estados Unidos⁸.

O novo quadro internacional instalado com a primeira crise do petróleo ao fim do terceiro governo militar, viria a reunir as condições para a elaboração de um novo pensamento, bastante mais elaborado, sobre a política externa brasileira que marcaria a vida diplomática do Brasil até a década de 1990. Em boa medida baseada nos princípios e pressupostos da Política Externa Independente, a política externa desenvolvida pelo governo Geisel (1974-1979) se diferenciaria

⁸ Essa questão é muito bem explorada em SOARES de LIMA, Maria Regina e MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo – Uma análise da Política Externa Brasileira. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Vol. 25, Número 3, 1982; e em MARTINS, Carlos Estevam. A Evolução da Política Externa Brasileira na década 64/74. **Estudos Cebrap**. São Paulo: Número 12, 1975.

daquela na forma de sua condução e em seu significado. Na medida em que a primeira propunha um desalinhamento ou um não-alinhamento automático⁹ relativamente aos Estados Unidos, a segunda propunha um não-alinhamento quase militante em relação a esse país. Além disso, se a Política Externa Independente se amparava em ações diplomáticas conduzidas prioritariamente com foco nos organismos multilaterais, a política externa de Geisel assumia *a priori*, em função das circunstâncias da política internacional, um caráter eminentemente bilateral.

A exemplo do que ocorria no período em que se desenvolveu a Política Externa Independente, aproveitando-se da situação presente no sistema internacional, que manifestava o aprofundamento dos conflitos resultantes da ordem contraditória estabelecida no Pós-Guerra, o governo Geisel vislumbrou a perspectiva de implementação de uma política externa que, em sua visão, possibilitava realmente a transformação da situação do Brasil no sentido de se verem alcançados os objetivos acalentados por sucessivos governos anteriores.

Conforme estudo realizado para dissertação de Mestrado¹⁰, a posição assumida por aquele governo contrariava o referencial teórico que dava suporte à política brasileira até então (Doutrina de Segurança Nacional e Geopolítica) e se aproximava de um modelo interpretativo da realidade muito mais identificado com determinada vertente da teoria da dependência, mais especificamente aquela que sustenta a idéia de desenvolvimento associado, manifesta, por exemplo, por Fernando Henrique Cardoso¹¹. Isto era justificado pelo aprofundamento da desigualdade de poder entre as nações originado no desigual desenvolvimento de

⁹ Termo cunhado pelo Chanceler Afonso Arinos de Melo Franco.

¹⁰ RACY, Joaquim C. **A Política Externa e o Governo Geisel: Uma Avaliação dos Impulsos Externos para a Transformação do Discurso e do Projeto de Estado**. 1992. 137 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Estudos Pós-Graduados em História, PUC-SP, São Paulo.

¹¹ CARDOSO, F. H. As tradições do Desenvolvimento Associado. **Estudos Cebrap**. São Paulo: Número 8, abr./jun., 1974.

suas economias. É importante lembrar, conforme sinalizado anteriormente, que, em boa medida, o conflito entre os dois hemisférios no Pós-Guerra esteve ideologicamente assentado no antagonismo entre concepções de desenvolvimento ou entre as formas de perceber o encaminhamento desse processo e é, em boa parte, por esse motivo que internamente a política do governo Geisel caracterizou-se pelo fortalecimento econômico do aparelho de Estado enquanto agente fundamental do desenvolvimento nacional.

Nessa mesma medida, como os recursos necessários para a consolidação do desenvolvimento nacional encontravam-se no exterior, aquele governo introduziria importantes mudanças na ação desenvolvida no campo externo da política brasileira, transformando-a numa peça fundamental da política de Estado.

Dessa maneira, as sucessivas disputas observadas com os Estados Unidos nos governos anteriores, particularmente os militares, motivadas pelo relativo descaso de que era acusado aquele país enquanto líder do Ocidente ao se negar a apoiar com recursos de toda a natureza o desenvolvimento econômico brasileiro, ao contrário do que fizera com os países do hemisfério Norte, ou o concerto europeu e japonês, e pelo cerceamento das possibilidades de emancipação brasileira pela construção de um complexo industrial-militar e pelo desenvolvimento tecnológico no setor nuclear, levariam o governo Geisel a um posicionamento de intensa animosidade, num clima de quase rompimento de relações normais, com a denúncia do acordo militar estabelecido com aquele país na década de 1950 e à reorientação da política nuclear brasileira, com a instalação do projeto Angra II, com o concurso da Alemanha.

O intento de angariar recursos para levar ao fim o processo de desenvolvimento brasileiro e conferir à nação a condição, ainda que relativizada, de potência, estabelecendo uma correlação entre poder e soberania, de um lado, e de desenvolvimento e autonomia, de outro, marcariam a política externa do

governo Geisel pela busca, mesmo que considerando a ordem bipolar instalada no sistema internacional, de defesa de interesses próprios em detrimento dos interesses de outros países, sem um padrão preestabelecido de conduta diplomática, estando esta aberta a todas as possibilidades e recebendo, por isso, as denominações “pragmatismo responsável” e “ecumenismo”¹².

Nesse quadro se colocam o estabelecimento de relações com a China e, para fazer frente às necessidades de manutenção de um fluxo contínuo de fornecimento de petróleo em condições menos desfavoráveis, a aproximação com os países árabes e o voto anti-sionista na O.N.U., que muito incomodariam a potência americana.

Contra as ações brasileiras o governo americano liderado pelo democrata Jimmy Carter envidaria uma intensa campanha acusando o governo brasileiro de constante desrespeito aos direitos humanos, referindo-se às questões da política interna nacional. É oportuno lembrar, ainda que não como justificativa, que o país vivia o clima de forte oposição, e o governo Geisel foi aquele que deu início ao processo de distensão na política brasileira. Assim, também, e exatamente por esse motivo, o presidente Geisel teria contra si uma tentativa de golpe por parte da chamada linha-dura militar.

Dessa maneira, ainda que observando o alinhamento ao “sistema ocidental”, isto é, respeitando categorias da matriz anticomunista do pensamento político brasileiro dominante, o governo Geisel empreendeu externamente ações marcadas por aparentes ambigüidades em termos diplomáticos, justificadas pela complexidade das relações internacionais que se acentuavam na medida em que

¹² Normalmente se toma o “ecumenismo” como a expressão designadora da política externa adotada pelo governo subsequente ao governo Geisel. Contudo, essa política é caudatária da política do “pragmatismo responsável”. Uma completa compreensão desses princípios e termos pode ser extraída do pronunciamento do Chanceler Azeredo da Silveira publicado em **A NOVA ORDEM MUNDIAL**: painel de assuntos internacionais promovido pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, 8 a 17 de outubro de 1975. Brasília, 1975.

se observava, segundo palavras do Chanceler Azeredo da Silveira, “uma superposição do Conflito Norte-Sul sobre o Conflito Leste-Oeste”¹³.

Ao operar a mudança na política externa relativamente às políticas de governos anteriores, o governo Geisel intensificou as atividades diplomáticas orientadas no sentido de novamente, a exemplo do que ocorria com a Política Externa Independente, aproximar o país de uma posição de Terceiro Mundo, mas, principalmente, de não-alinhamento manifesta por sua participação do Grupo dos 77. Assim, a título de exemplo, foi o primeiro governo a reconhecer a independência e os recém-instalados governos revolucionários de Angola e Moçambique.

Tudo isto parece indicar que os pressupostos da política externa brasileira ainda que se encontrassem fundados nos clássicos postulados da geopolítica, relativizavam os postulados da teoria clássica das relações internacionais baseados na idéia de “estado de natureza”. As ações empreendidas no campo externo pelo Estado estariam baseadas em “cálculos” de ganhos ou perdas relativos como resultado das relações com outros países, situação sustentada pelos efeitos contraditórios que permeavam os hemisférios delimitados fundamentalmente por uma polaridade dual de poder no sistema mundial.

A década de 1970, além disso, pode ser marcada por outros eventos com a mesma sinalização. Assim, o fim do sistema de Bretton Woods, prenunciando o fim da Guerra Fria, pode ser atribuído, em boa medida, à acirrada concorrência econômica estabelecida ainda nos anos de 1960 entre Estados Unidos, de um lado, e Japão e Europa, de outro, como resultado da tutela, inclusive militar, a que os países que compunham estes dois últimos espaços foram submetidos por aquele primeiro país após a II Grande Guerra Mundial. Tal concorrência,

¹³ Para maiores esclarecimentos sobre estas categorias sugere-se novamente ver **A NOVA ORDEM MUNDIAL**: painel de assuntos internacionais promovido pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, 8 a 17 de outubro de 1975. Brasília, 1975.

insuflando déficits americanos crescentes, já exacerbados pelos gastos militares com a Guerra Fria, provocaria a emissão desenfreada de dólares por sucessivos governos dos EUA, que, inundando a economia mundial e gerando uma intensa especulação financeira, definiria o primeiro e mais importante momento da atual onda de globalização, caracterizado pela internacionalização do sistema financeiro privado¹⁴. Na origem, portanto, da onda de globalização das décadas de 1980 e 1990 se encontra uma crise de superliquidez, que geraria um primeiro movimento de globalização no setor financeiro da economia internacional.

A situação basicamente tinha sua origem na falha congênita do sistema idealizado em Bretton Woods que, visando a reativação da economia mundial e a contenção da expansão soviética, condicionava tal objetivo à oferta de recursos disponíveis exclusivamente nos EUA e à uma estabilidade econômica garantida por um regime de paridades fixas de câmbio das moedas. Isto significa dizer que o sistema todo estava fundamentado na promessa do Tesouro americano de trocar por ouro os saldos em dólares de países estrangeiros. Na medida em que começou a se dar a inflexão da corrente de comércio americano, o governo daquele país procurou estabelecer restrições ao livre movimento de troca de dólares por ouro, criando assim um mercado de especulação com divisas, gerido por bancos privados.

A consolidação dessa situação, por sua vez, implicava desdobramentos mais sérios, pois com as oscilações reais do valor do dólar os governos credores dos EUA, como forma de não verem esvaídas suas reservas, encontravam-se na obrigação de intervirem nos mercados, comprando essa moeda. A aceleração inflacionária nos EUA, portanto, gerava um movimento em cadeia que, como numa correia de transmissão, transformava-se em inflação no resto do mundo. Em

¹⁴ Ver a esse respeito MOFFITT, Michael. **O Dinheiro do Mundo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984; e HELLEINER, E. **Political Economy and the Changing Global Order**. New York: St. Martins's Press, 1994

outras palavras, os déficits americanos transformavam-se em déficits de outros países, provocando as políticas anticíclicas (recessivas). Estas políticas, agravadas por crises dela mesma derivadas, tais como os choques de petróleo, caracterizariam a década de 1970.

Na realidade, esse quadro já alcançava um nível de preocupação elevado em fins de 1960, vindo a motivar uma desvalorização cambial unilateral e a adoção do sistema de paridades provisórias pelo governo Nixon. Contrariando os princípios acordados em Bretton Woods, essas medidas por parte do governo americano provocariam vigorosos protestos por parte de europeus e japoneses, corroborando as já antigas manifestações de indignação de De Gaulle, que vislumbrava no sistema o propósito de hegemonia americana¹⁵. A conturbação em que mergulhou a economia internacional a partir daí, gerou dois tipos de movimentos. Por um lado, explicitou e acirrou o nacionalismo econômico preexistente. No caso americano isso se definia pela política declarada de “omissão maldosa”¹⁶, ameaçando aprofundar a crise. Isto significa que os Estados Unidos enquanto detentores do padrão monetário internacional, ou seja, dispendo da moeda com curso praticamente legal, simplesmente emitiam dólares, naturalmente desvalorizando-os, para fazer frente às necessidades. Por outro lado, e como consequência, criou aquilo que pode ser considerado o embrião do G-7, a Comissão Trilateral¹⁷, com o objetivo de se encontrarem as soluções para o problema.

Tratava-se de uma situação ambígua em que os Estados americano, japonês e europeus encontravam concordância quanto aos aspectos relativos à política internacional, precipuamente em relação à questão da expansão soviética,

¹⁵ Em *Interdependence and Power* (Harper Collins Publishers, 1989), Keohane e Nye sublinham a tentativa de Nixon de estender as postulações realistas que orientavam a política americana à economia.

¹⁶ Para uma explicação desse processo ver MOFFITT, Michael, op. Cit.

¹⁷ Para tanto, ver ASSMANN, Hugo; SANTOS, Theotônio dos; e CHOMSKY, Noam. **A Trilateral – Nova fase do capitalismo mundial**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1986.

ao mesmo tempo em que discordavam em relação à economia, já que os grupos capitalistas internacionalizados do Japão e da Europa haviam conquistado condições vantajosas de competição com os dos EUA. Um dos elementos centrais em jogo, portanto, referia-se à capacidade e à necessidade de se reproduzir e ampliar a acumulação de capital em ambiente tão instável na esfera internacional.

Ao contrário do que propunham os acordos de Bretton Woods, ou seja, uma expansão generalizada do comércio entre as nações como forma de se atingirem a estabilidade e a prosperidade no sistema internacional, o que se observou foi o desenvolvimento de uma forte competição entre capitais internacionalizados das economias centrais, que traria como resultado a concentração da acumulação nesses países e em seguida, como consequência, a estagnação do processo em foco.

Nessa medida, o que se pode constatar na cena mundial que vai da I Grande Guerra Mundial até o final dos anos de 1970 é a instauração de uma rígida divisão internacional do trabalho, equivalente à distribuição mundial do poder¹⁸. Com isso se quer dizer que a proposta de constituição de um sistema de livre comércio ficou obscurecida pela Guerra Fria, o que garantiu ao Estado um papel central na condução dos assuntos internacionais. Em outras palavras, os interesses dos diferentes atores políticos encontraram-se nesse período condicionados pelos interesses de Estado.

Em muitos países subdesenvolvidos esse papel se potencializava por conta da necessidade de implementação de políticas voltadas para o desenvolvimento dos mercados internos, do tipo substituição de importações, como forma, inclusive, de angariarem uma melhor situação em relação à inexpressiva posição de poder que ocupavam no sistema internacional.

¹⁸ Para o melhor entendimento desta categoria consultar DEUTSCH, Karl. **Análise das Relações Internacionais**. 2ª edição. Brasília: Ed. UNB, 1982.

Sob outra perspectiva, aquele quadro contraditório não impediu uma expansão econômica mundial. Nações subdesenvolvidas, como o Brasil, se beneficiaram dessa situação. O Estado brasileiro, conforme se indicou anteriormente, em momentos importantes para o seu desenvolvimento se aproveitou das disputas entre aqueles países centrais para a definição de suas políticas. Inequivocamente isso ocorreu nos governos Jânio Quadros e Geisel, que desenvolveriam políticas visando a independência e a autonomia brasileiras. Caracterizando-se como “carona”¹⁹ do sistema instalado, o país passava a ter seu desenvolvimento atrelado às oportunidades oferecidas por arranjos nos contenciosos entre as economias centrais.

Entretanto, com o advento do governo Reagan, em inícios da década de 1980, começaria a se processar a mudança do sistema vigente. Também estimulado pela experiência inglesa exitosa de Thatcher, esse governo procurou redefinir o papel do Estado²⁰ promovendo uma brutal recessão que restringiria sua capacidade de implementar políticas tradicionais, culpadas, conforme assinalado anteriormente, pelas condições de esgotamento do sistema. Buscando atender às exigências de criação de novas frentes de acumulação, Reagan empenhou-se na difusão do liberalismo econômico com novo corte, desenvolvendo intensa e intransigente campanha pela supressão de barreiras impostas pelos Estados nacionais ao livre comércio.

Para tanto, o governo Reagan procurou definir uma nova política com respeito às relações com o Leste, de maneira a eliminar o grande entrave à instauração de uma ordem “livre” no sistema internacional. Por um lado, tentou

¹⁹ O conceito de “carona” no sistema internacional é desenvolvido por SOARES DE LIMA, Maria Regina. A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma proposta de Análise. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro:12, jul/dez 90. Esse artigo é fruto da tese da autora e procura estabelecer uma tipologia de comportamento externo das nações.

²⁰ Ver VIGEVANI, Tullo. As Modificações do Sistema Internacional e o Brasil. **Lua Nova - revista de Cultura e Política**. São Paulo: nº 18, 1989.

acelerar o processo de distensão iniciado com a Trilateral, ampliando o diálogo com a URSS. Por outro, paradoxalmente, lançou o último grande desafio à potência concorrente, com o projeto Guerra nas Estrelas que viria a decidir o conflito, ao passo que facilitaria, com o desenvolvimento tecnológico daí resultante, o emprego dos abundantes e especulativos recursos financeiros disponíveis na economia internacional em atividades produtivas.

A globalização passaria a ser, então, uma palavra-chave do sistema, caracterizando-se como um movimento econômico de ampliação dos mercados de consumo, justificada pela idéia de universalização da democracia como meio para a realização das necessidades soberanas do indivíduo, e de produção em escala mundial. Interessa, assim, registrar que com o desenvolvimento dessa nova situação as questões estratégico-militares começaram a perder o privilégio para as questões estratégico-econômicas²¹, destacando-se dentre estas as concernentes ao comércio internacional.

Por outro ângulo, se veriam reforçadas as observações de dois importantes teóricos das relações internacionais, Robert Keohane e Joseph Nye, sobre a globalização, considerando-se que, enquanto processo real, diferentemente do que vulgarmente se veicula, não é algo exatamente novo, resultando do desenvolvimento do capitalismo e das relações que esse sistema econômico veio a estabelecer no cenário mundial. Nesse sentido, a globalização, a partir da década de 1980, como bem assinala Conceição Tavares²², pode ser vista como um movimento eminentemente econômico de interação de processos produtivos gerando uma economia ou um mercado global que, resultando dos contenciosos internacionais originados e aprofundados com o desenvolvimento da concorrência econômica entre Estados nacionais, gerando uma precedente globalização

²¹ A Guerra do Golfo pode ser apontada, em boa medida, como o ponto alto desse processo.

²² TAVARES, Maria da Conceição. Tendências de Globalização, Crise do Estado Nacional e seus Impactos sobre o Brasil. Rio de Janeiro, Novembro de 1993. *mimeo*.

financeira²³, buscava aproximar os fluxos reais dos fluxos financeiros no sistema econômico internacional.

Assim o que Keohane e Nye procuram demonstrar é que com a superação do último e maior confronto envolvendo as grandes potências do globo, a Guerra Fria, assentada, em grande medida, sobre o antagonismo das concepções ideológicas que dividiam os contendores acerca do fenômeno do desenvolvimento e gerando possibilidades concretas de destruição global, configuradas pelo Terror Nuclear, estabeleceu-se o que seria denominado o “Consenso de Washington”²⁴ que, por um lado, institucionalizaria o processo de “ajuste estrutural”²⁵ das funções do Estado e, por outro, corresponderia à minimização das possibilidades de emprego de força para a solução dos problemas relativos à competição econômica entre as nações. Dessa maneira, embora se observe a permanência da competição no cenário internacional, a potencialidade dos conflitos diminui, abrindo-se a possibilidade para a cooperação.

Na realidade, os autores não revelam maior preocupação com a alteração estrutural da política mundial, percebendo a continuidade do poder como elemento fundamental para a definição das relações estabelecidas no sistema internacional. O que Keohane e Nye enfatizam é a ocorrência de uma mudança na forma de conceber o poder e no comportamento dos Estados. Não mais concebido como a habilidade de um ator em ganhar fazendo com que outros atores façam o que não fariam de outra maneira e, portanto, infligindo-lhes custos, o poder passa a ser

²³ Uma análise mais detalhada desse processo, não sendo objeto deste trabalho, mereceria uma incursão sobre a realidade financeira internacional que viria a destacar a ação do FED e de seu Diretor-Geral no período, Paul Volcker, cujas decisões gerariam a recessão mundial que marcaria a década de 1980.

²⁴ Termo cunhado pelo economista inglês John Williamson para o relatório de encontros de representantes de organizações econômicas internacionais promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID - em fins dos anos 1980.

²⁵ Seguindo sua interpretação do processo de desenvolvimento do ambiente internacional relativamente às questões do Estado enquanto agente do desenvolvimento nacional, Peter Evans elabora o conceito de “ajustes estruturais” para esse período da história mundial. Ver EVANS, Peter. O Estado como Problema ou Solução. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. São Paulo: n° 28/29, 1993.

considerado a capacidade que um ator tem de controlar efeitos ou resultados, isto é, de ter diminuídos os custos dos arranjos internacionais, agora marcados pela interdependência econômica²⁶.

Nesse sentido, para Keohane e Nye a interdependência implica custos, pois resulta de restrições, sob certos aspectos, à autonomia dos Estados. Mas baseados em desenvolvimentos paralelos das teorias de custos em Economia, mais especificamente, ao que parece, na teoria da Escolha Pública, de James Buchanan, e, principalmente, na teoria de caráter institucionalista de Custos de Transação, de Douglas North, os autores procuram demonstrar o desenvolvimento de uma nova lógica, resultante do novo ambiente internacional, na consecução das relações internacionais, de tal sorte que os Estados ao empreenderem ações externas não mais raciocinam em termos do que perdem ao realizá-las, mas do que deixam de ganhar em não realizá-las, e vice-versa.

Ao término do governo Geisel, portanto, a política externa brasileira começaria a assumir um contorno relativamente diferente como resposta ao quadro de relações internacionais em transformação, representadas pelas mudanças originadas no que viria a se consagrar como a era Reagan. Dessa forma, num primeiro momento, a crise de liquidez e a escassez de recursos vivida pelas nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, explicitando e aprofundando as assimetrias de poder entre as nações e reduzindo os espaços de manobra de seus Estados e suas possibilidades de se manterem à testa de projetos de desenvolvimento nacional, viriam a forçar uma posição muito mais defensiva ou responsiva.

Aprofundando a retórica terceiro mundista, as políticas externas dos governos Figueiredo e Sarney poderiam ser caracterizadas pelos constantes e agudos conflitos com o governo americano num sem número de questões, tais

²⁶ Ver KEOHANE, Robert; e NYE, Joseph, op. Cit.

como informática, dívida externa, ambiente, tecnologia nuclear e de armamentos, e pelo desenvolvimento de ações no sentido de ampliar o escopo das relações para o fortalecimento do bloco de países subdesenvolvidos, e para a definição, inclusive, de uma nova realidade no contexto regional, com a criação do Mercosul. Contudo, o estrangulamento a que foram submetidos esses governos, levando o país a uma grave crise econômica, suscitaria a necessidade de mudança política do país de maneira a incorporar os elementos de uma nova ordem de relacionamentos no sistema internacional.

2.2. A política externa brasileira da primeira metade da década de 1990

2.2.1. A política externa do governo Collor

Conforme indicação no item inicial deste capítulo do trabalho, após forte resistência dos governos brasileiros em reconhecerem a nova configuração do sistema internacional durante a década de 1980, o governo Collor daria início a uma série de transformações políticas, marcadamente com a decisão de abrir a economia brasileira, baseadas numa nova visão da realidade mundial.

Assim, conforme se pode observar na fala daquele Presidente na cerimônia de formatura da Turma de 1990 do Curso de Preparação à Carreira de Diplomacia, em 29 de maio de 1991²⁷, ao procurar avaliar a política externa de seu primeiro ano de governo, a modernização da sociedade brasileira e a liberalização da economia, respaldadas pelo compromisso com a democracia e sintonizadas com as aspirações nacionais, legitimariam as reivindicações de acesso garantido a tecnologias mais avançada e a fluxos crescentes de capitais, além da eliminação

²⁷ Encontrada em *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 17, número 68, 1.º semestre, 1991, p. 139-142.

de barreiras protecionistas e discriminatórias à importação de produção. Assim, também, justificariam a busca de um diálogo com os credores externos sob novas bases, mutuamente satisfatórias.

Tais colocações claramente sustentadas por uma nova concepção das relações internacionais, encontrariam reforço no discurso seguinte ao do Presidente da República, na mesma solenidade, proferido pelo então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Francisco Rezek, teoricamente responsável pela elaboração da política externa do país²⁸. Dessa maneira, o Ministro, reafirmando os princípios da política externa brasileira enunciados pelo Presidente da República, ressaltava ter o Itamaraty a consciência de que para a nação alcançar seus objetivos, contando para tanto com o concurso de toda a sociedade, seria necessária a superação dos obstáculos e o aproveitamento das oportunidades oferecidas no cenário internacional caracterizado pela interdependência.

Marcando a política exterior do governo com os termos transparência e ânimo construtivo, Rezek afirmava estar aquela política apoiada no objetivo mais amplo de reinserção do país no contexto internacional, mas destacava que o sucesso de tal política dependia de ações, naquela altura, de caráter mais interno, equivalentes ao processo de ajuste estrutural que se estabelecia como paradigma da nova ordem das relações internacionais.

É nesse sentido que afirma não haver alternativa para o resgate da dívida social senão a busca do “melhor entendimento com a comunidade internacional”, o que se faria com a erradicação da idéia de desenvolvimento autárquico, sob pena de se colocar o país na marginalidade.

Explicitava-se, portanto, uma nova estratégia de desenvolvimento que,

²⁸ Sobre esta questão ver FONSECA Jr., Gelson. **A Legitimidade e Outras Questões Interacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

segundo se podia depreender, implicava certa variação na forma de condução da política externa. Assim é que o Ministro ressalta a importância da atuação diplomática brasileira no primeiro ano daquele governo, centrada nas questões relativas ao temário predominante no cenário internacional, quais sejam, a proteção ao meio-ambiente e aos direitos humanos, e a energia nuclear. O posicionamento brasileiro sintonizado com os valores democráticos, então definitivamente incorporados à sociedade, segundo Rezek, passava a se diferenciar sobremaneira dos posicionamentos dos governos brasileiros anteriores.

No entanto, as questões externas que concretamente empenhariam a diplomacia nesse período, suplantando esses grandes temas da política internacional, emitem uma sinalização alternativa, indicando uma preocupação por parte daquele estamento governamental no sentido de construir uma declaração de princípios que constituiria a moeda de troca fundamental para a conquista das condições necessárias às postulações do Estado brasileiro.

Os objetivos de Estado, conforme atesta o Secretário Geral de Política Exterior do Ministério das Relações Exteriores daquele governo, Embaixador Marcos Azambuja, sintetizados pelo ajuste estrutural da economia brasileira como uma nova maneira de se atingir a superação do subdesenvolvimento, exigiam que as ações do governo no campo externo recebessem tratamento eminentemente prático e encaminhamento específico²⁹.

Compondo-se um quadro configurado basicamente pelo desenvolvimento de um novo diálogo com países vizinhos (Cone Sul) e com os países desenvolvidos nos problemas concernentes à dívida externa, tecnologia e liberalização econômica, particularmente na negociação da “Rodada Uruguai” do

²⁹ AZAMBUJA, Marcos C. A Política Externa do Governo Collor. **Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, n.º 13, março/1991.

GATT, as frentes de atuação externa brasileira observavam diretrizes bem definidas com o sentido de buscar acordos aceitáveis para o pagamento da dívida brasileira, caminhos bi e multilaterais para o estabelecimento de processos de absorção de conhecimentos com fins pacíficos e voltados para o comércio, e condições justas de abertura da economia brasileira. Dessa forma, a diplomacia do governo Collor esteve empenhada em termos práticos na questão do desenvolvimento sustentável, na constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), no problema da propriedade intelectual como entrave ao relacionamento com os EUA, no GATT, e na constituição de um bloco AL-UE.

No que se refere à questão do desenvolvimento sustentável, aquele governo, tendo em conta a crescente preocupação com as questões ambientais por parte das nações líderes do sistema internacional, responsabilizando mesmo o Terceiro Mundo pela degradação do meio ambiente, manifestou uma postura cooperativa em lugar da tradicional “defensividade agressiva” da política externa brasileira fundamentada no princípio do respeito intransigente à soberania nacional.

Envidando os esforços necessários para a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), o governo procurou, nos foros de maior destaque de que participou, discutir o problema de forma a assumir a perspectiva do desenvolvimento como o atendimento das necessidades humanas presentes sem o comprometimento do atendimento das mesmas necessidades das gerações futuras, sendo que, para tanto, seria mister a intensificação da cooperação internacional para a transferência dos recursos fundamentais ao alcance desse objetivo maior pelas nações menos desenvolvidas.

Na abertura da Reunião Regional Preparatória da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 5 de março de 1991, na

cidade do México, Rezek afirma que o objetivo perseguido pelo Brasil é a solidariedade entre os países a partir do respeito à natureza, mas em que “os apanágios da tecnologia, do conforto e da prosperidade” não se restrinjam a um grupo minoritário³⁰. Da mesma forma, em Sessão do Comitê Preparatório da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em Genebra, em 2 de abril de 1991, o Ministro reafirma a posição brasileira de defesa do estabelecimento de mecanismos de acesso dos países em desenvolvimento às “tecnologias ambientalmente adequadas”, em condições não definidas exclusivamente em termos comerciais, justificando que a proteção do meio ambiente, enquanto preocupação global, exigia recursos vultosos não disponíveis nesses países, a não ser em prejuízo de seus próprios programas de desenvolvimento. Nesse sentido, seria fundamental se criarem ou se ampliam os fluxos de créditos para financiamento de iniciativas ambientais por parte dos países ricos ou de organismos internacionais³¹.

Assim, também, o Presidente Collor declarava os termos segundo os quais entendia caracterizar-se a questão da preservação do meio ambiente frente ao imperativo do desenvolvimento em discurso proferido na Reunião dos Presidentes dos Países Amazônicos, em Manaus, em 10 de fevereiro de 1992, quando se procuraria deliberar sobre as posições a serem defendidas conjuntamente na Rio-92³².

Nesse sentido, se dispunha a debater as questões ambientais a partir da perspectiva do “homem como elemento central das preocupações ecológicas”, colocando-se nesse cenário duas características para o “desenvolvimento global:

³⁰ Tal discurso pode ser encontrado em *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 17, número 68, 1.º semestre, 1991, p. 11-14.

³¹ Idem, Ibidem, p. 48-49.

³² Esse pronunciamento se encontra disponível em *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 18, número 70, 1.º semestre, 1992, p. 43-45.

a abrangência e a desigualdade”. Em tom acusativo, ainda nessa mesma fala, Collor indica o constrangimento a que estariam submetidos os países ricos, embora não assumindo efetivamente responsabilidade pela situação, em função dos danos que já haviam causado ao planeta e, por conseguinte, a eles mesmos e suas próximas gerações. Aos países pobres, alijados de capital e tecnologia, não restava alternativa senão aumentar o desequilíbrio global. Não haveria, portanto, solução para o problema caso não se incorporasse nos fóruns mundiais de decisão a idéia de que ou todos passariam a ganhar ou todos perderiam.

Concluindo o raciocínio, Collor exigiria a garantia de acesso às “novas tecnologias limpas”, isto é, de acordo com a idéia de desenvolvimento sustentável e inofensivas ao meio ambiente, e a financiamentos em termos adequados por parte dos países em desenvolvimento de forma a alcançarem padrões compatíveis de desenvolvimento sustentável. É importante salientar que tal posição se consolidaria na Declaração Conjunta dos Países Amazônicos com vistas à Rio-92 (11/02/92).

Finalmente, no pronunciamento de abertura da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 3 de junho de 1992, Collor se manifestaria de forma a enfatizar os aspectos relevados anteriormente, de tal sorte que, embora não seja ainda este o espaço para a avaliação de sua política externa, pode-se vislumbrar inequivocamente a estratégia assinalada para o encaminhamento da questão³³.

Dessa maneira, caracterizando a situação ambígua do Brasil, marcada por uma promessa de futuro nobre concomitante aos dilemas de conjunturas adversas, Collor assinala que todos os presentes ao encontro haveriam de convir que o maior inimigo no contexto das nações era a pobreza e a “falta de

³³ *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 18, número 70, 1.º semestre, 1992, p. 147-151.

oportunidades”. Assumindo evitar dar continuidade ao tom de confrontação, furtava-se a atribuir culpas, mesmo que elas houvessem. No entanto, em nome dos países pobres e em desenvolvimento, afirma poder e dever solicitar dos países ricos maior prova de fraternidade.

No mesmo diapasão, o recém-empossado Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Lafer, também se manifestaria na ocasião, oferecendo um significado conceitual para o posicionamento do Presidente brasileiro ao afirmar que o entendimento do Brasil para o desenvolvimento sustentável encontrava-se alicerçado pelo “primado do direito, da cooperação para a superação das desigualdades e do respeito à autodeterminação dos povos”³⁴. Por outras palavras, o pressuposto do desenvolvimento sustentável consistia do próprio desenvolvimento.

No que se refere à constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), o governo Collor colheria os resultados da ação iniciada no Governo Sarney que, com Raúl Alfonsín, assinou em 1985 a Declaração de Foz do Iguaçu, cujo objetivo era o de promover a cooperação e a integração econômicas entre Brasil e Argentina.

Como primeiro grande ato diplomático de governo, Collor assinaria o Tratado para a Constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 26 de março de 1991, em Assunção, sob a perspectiva daquilo que Lafer considera “o duplo condicionante da globalização e do regionalismo” (Lafer: 1977).

Conforme assinalado anteriormente, não caberia ainda aqui discutir a natureza dos objetivos a que se propunha o governo com tal ato, mas as manifestações relativas à criação do Mercosul indicam a preocupação em se construir um arcabouço institucional a partir do qual se pudesse a um só tempo

³⁴ *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 18, número 70, 1.º semestre, 1992, p. 152.

otimizar as relações de toda ordem com os países vizinhos do Sul, destacadamente a Argentina, e fortalecer uma concepção de integração sub-regional que favorecesse a posição brasileira num processo de integração regional ou hemisférica e internacional.

Textualmente Collor oferece essa visão em seu discurso por ocasião da assinatura do Tratado para a constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em Assunção, em 26 de março de 1991³⁵. Contra a conjuntura internacional adversamente marcada por barreiras protecionistas e discriminatórias no comércio, principalmente no sentido Norte-Sul, não havia opção senão constituir um bloco, tendência inclusive revelada nas regiões mais desenvolvidas, em que se fortaleceria a capacidade produtiva dos países que o compunham por meio da complementação de suas economias. É fundamental ressaltar, entretanto, que na conclusão de tal discurso Collor deixa entrever a natureza do objetivo a que se propõe o governo brasileiro ao propugnar a criação do Mercosul, assinalando que o mesmo “não constituirá uma área econômica excludente, mas um espaço plenamente acessível e complementar à cooperação e ao intercâmbio com todos esses países e grupos de países da América Latina”³⁶.

Nessa perspectiva se coloca, inclusive, a assinatura do Acordo de Cooperação Inter-Institucional entre as Comunidades Européias e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 29/05/92, que se transformaria em referência para as sucessivas ações direcionadas à integração com aquele Bloco como, por exemplo, na assinatura do Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Européia e o Mercado Comum do Sul, em fins de 1995.

Sem entrar no mérito desses Acordos, pode-se afirmar com segurança que,

³⁵ *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 17, número 68, 1.º semestre, 1991, p. 31-33.

³⁶ *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 17, número 68, 1.º semestre, 1991, p. 33.

em boa medida, os esforços de aproximação entre Mercosul e Comunidade Econômica Européia (CEE), tiveram uma forte participação do Brasil, na medida em que respondiam à ação americana iniciada pelo governo George Bush, no sentido de constituir um bloco hemisférico, consubstanciada no que se convencionou denominar Iniciativa para as Américas.

Dessa maneira se explicita inequivocamente a lógica que presidiria a política externa brasileira no governo Collor. Centrando o eixo de suas relações com o exterior nos EUA já no início do período republicano, o Brasil se orientou no sentido de assumir o papel de área privilegiada nas relações com aquele país ao término da II Grande Guerra Mundial. A política internacional definida pela Guerra-Fria, dividindo o mundo em dois hemisférios representando duas ideologias antagônicas, deveria conferir à América Latina e, em especial, ao Brasil certo destaque, a partir do qual se poderiam inferir benefícios aos objetivos nacionais.

No entanto, conforme também atestam Brandon³⁷, Bueno e Cervo³⁸ e Soares de Lima e Hirst³⁹, a ilusão de uma aliança especial com os EUA custaria caro, pois o que se observou foi uma certa negligência por parte daquele país em relação à região, em virtude de suas prioridades direcionadas para outras áreas geográficas⁴⁰. Isso suscitou o gradativo distanciamento político entre os dois países, que se aprofundaria no governo Geisel, transformando-se em verdadeiro contencioso que, agravado pelas mudanças operadas no sistema internacional com, como por exemplo, o término da Guerra-Fria e a imposição de uma nova

³⁷ BRANDON, Donald. **A Política Externa Americana do Séc. XX**. Rio de Janeiro: Ed. O Cruzeiro, 1967.

³⁸ BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. **A Política Externa Brasileira: 1822-1985**. São Paulo, Ed. Ática, 1986.

³⁹ HIRST, Mônica; SOARES DE LIMA, Maria Regina. Particularidades e Dilemas das Relações Brasil-Estados Unidos sob o Impacto de Novas Conjunturas. **Caderno do IPRI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI. Edição Especial. Agosto de 1993.

⁴⁰ Essa questão foi desenvolvida em dissertação de Mestrado: **A Política Externa e o Governo Geisel: Uma Avaliação dos Impulsos Externos para a Transformação do Discurso e do Projeto de Estado**. 192. 137 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Estudos Pós-Graduados em História, PUC-SP, São Paulo.

onda liberalizante da economia mundial, viria a delinear uma situação insustentável para o Brasil.

As relações Brasil–EUA seriam, de fato, a principal questão a ser enfrentada pela diplomacia brasileira no governo Collor, permeando todo o cabedal de problemas com que o país se defrontava, tanto no campo externo, quanto interno de sua política, tais como a estabilização econômica e política do país e o próprio conflito com os EUA nas questões das patentes, farmacêutica e informática.

A proposta de solução do contencioso com os EUA pelo governo Collor significou, portanto, uma importante iniciativa justificada pela necessidade de se superarem os impasses relativos à questão da propriedade intelectual, do protecionismo comercial, da dívida externa e, enfim, da estratégia brasileira de desenvolvimento e reinserção no sistema internacional. Inserem-se neste quadro a questão do desenvolvimento sustentável e o encaminhamento dos processos de formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e de aproximação da Comunidade Européia.

Assim, a tentativa de implementação de uma “agenda positiva” em relação aos EUA por parte daquele governo manifestou-se de diferentes formas, cobrindo diferentes aspectos das questões que envolviam as relações entre os dois países, e mereceu apreciação favorável por parte do governo americano. Assim é que no que tange a um dos pontos cruciais da política econômica brasileira, o advento do Plano Brady como proposta de redução do estoque da dívida externa, ofereceu a possibilidade de o governo atuar no sentido de desvincular um acordo com o FMI da dívida com os bancos privados, recebendo, para tanto, anuência do governo americano na medida em que se mantivessem os propósitos de estabilização e abertura da economia brasileira e, portanto, o processo de engajamento e

reinserção do país ao novo contexto das relações internacionais⁴¹.

A modificação do panorama das relações Brasil-EUA já ao início de 1991, particularmente em termos da dívida externa, fazia ressaltar tais pressupostos no discurso de Collor em resposta à saudação do Presidente George Bush, na visita que o primeiro faria a Casa Branca, em 18/06/91⁴². Nesse sentido, o Brasil estaria fazendo “enormes sacrifícios” para, com determinação, modernizar-se economicamente, adotando um dos programas de ajuste mais rigorosos, mundialmente falando. O Estado deixaria de ser um produtor de bens para cuidar somente do bem-estar coletivo. Dessa maneira, ainda, considerando a interdependência como um novo elemento a concitar à responsabilidade pela situação internacional os líderes das sociedades, via plenamente justificada a proposta de consecução de uma nova parceria entre os dois países.

É importante salientar que a construção do arcabouço necessário à abertura comercial brasileira como pré-condição para a transformação das relações entre os dois países reafirmando, inclusive, os elementos apontados anteriormente do discurso de governo no sentido de promover mudanças estruturais internas, se daria com a edição das “Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior” (MEFP – 26/06/90) cujo objetivo era desregulamentar, privatizar e apoiar o progresso técnico-científico, complementadas pelos Programas de Competitividade Industrial, de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria e o Programa Brasileira de Qualidade e

⁴¹ A análise detalhada dessa situação pode ser encontrada em BAER, Mônica. O Financiamento Externo da Economia Brasileira Diante das Mudanças do Contexto Internacional: Uma Avaliação do Período Recente. **Caderno do IPRI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/FINEP. Edição Especial. Junho de 1993; e CANDIA VEIGA, João Paulo. **Dívida Externa e o Contexto Internacional: Os limites à formulação de política para a dívida externa na gestão da Ministra Zélia Cardoso de Mello**. 1993. 193 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – FFLCH, USP, São Paulo.

⁴² **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**. MRE. Ano 17, número 68, 1.º semestre, 1991, p. 165-166.

Produtividade - PBQP⁴³. Assim, também, a adesão ao regime de proteção ao meio-ambiente passaria a figurar nos discursos presidenciais como forma de reforçar a posição de alinhamento à nova ordem de idéias vigentes no sistema globalizado e que se explicita na fala de Collor por ocasião da visita aos EUA, em conferência no Washington Exchange, quando afirma que “O desenvolvimento auto-sustentado, que conjuga o domínio científico e tecnológico com o respeito ao meio-ambiente, em moldura social harmônica, tornou-se um imperativo da era moderna.”⁴⁴. Ainda, como resultado desse ambiente favorável nas relações entre os dois países, coloca-se o Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia, assinado em 14/11/91.

No que se refere à mais aguda questão do contencioso com aquele país e que, de fato, representava a peça-chave para a definição da estratégia brasileira de inserção no quadro da realidade internacional, a da propriedade intelectual, o governo Collor procurou reforçar os termos anteriores da discussão destacando, por um lado, o problema das disparidades comerciais derivadas da situação e, por outro, manobrando no sentido de aproveitar as oportunidades que se ofereciam de reposicionar tal debate em âmbito multilateral, uma vez que encontrava-se em curso no GATT a Rodada Uruguai (1986-93), onde tal tema tornava-se recorrente.

De fato, o Brasil vindo já de uma ameaça, em 1985, de retaliação resultante de investigação aplicada segundo a Seção 301 da lei de Comércio e Tarifas dos EUA contra a Política Nacional de Informática brasileira, encerrada sem maiores prejuízos e praticamente sem qualquer concessão às exigências dos EUA, sofreria mais seriamente o cerco americano a partir de 1987, com nova ação 301 contra a

⁴³ Ver BARRIONUEVO FILHO, Arthur. **A Abertura do Comércio Exterior no Brasil: A Economia Política da Mudança de Estratégia de Desenvolvimento**. 1995. 198f. Tese (Doutorado em Economia) – Departamento de Economia, USP, São Paulo.

⁴⁴ **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**. MRE. Ano 17, número 68, 1.º semestre, 1991, p. 167.

não concessão pelo Brasil de patentes farmacêuticas⁴⁵. O governo Reagan anunciaria, em 22/07/88, sua decisão de impor sanções ao Brasil, estipulando uma lista preliminar de 36 produtos cuja exportação para os EUA sofreria restrições em valor correspondente a US\$ 200 milhões, sendo que em 1989 essa lista seria ampliada. A forma como isso se deu foi a aplicação de uma sobretaxa de 100% “ad valorem” a esses produtos.

Como resposta a tal ato o governo brasileiro, ainda em 1988 e, portanto, antes da aplicação das sanções, deu início ao processo de solução de controvérsias no GATT, pedindo o estabelecimento de um painel para avaliação das medidas restritivas adotadas pelos EUA, recebendo, após recusa americana ao pedido brasileiro, apoio de 51 Partes Contratantes justificado pela ilegalidade das medidas unilaterais e discriminatórias americanas. Os EUA, embora destacando não participarem do consenso para o estabelecimento do painel, não o obstruíram reafirmando terem invocado as sanções como último recurso contra a pirataria que prejudicava os interesses não só americanos mas de todos os exportadores do mundo, e que uma reversão dessa posição só se daria com a revisão da posição brasileira para a proteção patentária. E no início dos anos 1990 aquele país demonstrava a intenção de pedir um painel em resposta ao painel instalado pelo Brasil, o que foi evitado com a concordância brasileira quanto à solicitação americana de adiamento da primeira reunião formal deste painel.

Dessa forma, o governo Collor iniciou sua ação nessa questão procurando fixar uma trégua simbolizada por um primeiro encontro da Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento, Zélia Cardoso de Mello, com o encarregado do USTR (United States Trade Representative), órgão responsável pela política comercial

⁴⁵ Para maiores esclarecimentos sobre a questão ver ARSLANIAN, Regis P. O Recurso à Seção 301 da Legislação de Comércio Norte-Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil. **Col. Relações Internacionais**. Brasília: Instituto Rio Branco, 23, 1994.

dos EUA. Buscando amenizar o confronto com os EUA, o governo Collor, sustentado por uma situação bastante favorável no GATT, graças ao consenso que se formou entre a maior parte dos países signatários em relação à postura americana em termos de comércio internacional, posição esta que contrariava os pressupostos de uma “nova ordem internacional” defendida com maior ênfase por aquele próprio país” com base na idéia de interdependência “pura ou simétrica”, evitaria discutir a unilateralidade da Seção 301, restringindo-se a questionar a legalidade das medidas americanas.

Cabe ressaltar que a idéia de interdependência “pura”, conforme se destacará à frente, foi a principal coluna de sustentação teórica do mundo ocidental a partir da II Grande Guerra Mundial. Baseada no pensamento econômico clássico liberal, tendo como maior expressão David Ricardo com sua Teoria das Vantagens Comparativas, a interdependência econômica entre as nações seria o resultado das especializações produtivas que com o livre comércio gerariam interações com ganhos simétricos para todos países, que garantiriam uma situação de segurança para o sistema internacional. Obviamente, essa idéia, gerada num quadro histórico completamente diferente, mas de construção de uma hegemonia, a hegemonia inglesa do século XIX, serviria aos interesses da atual nação líder do sistema internacional na medida em que, propondo às nações menos desenvolvidas acesso a um mercado internacional livre, escamoteava as diferenças e assimetrias nos valores de troca entre as diferentes produções econômicas.

Assim, o que se pode observar é que os esforços começados pelo governo Sarney objetivando a construção da assim chamada “agenda positiva”, recebendo, inclusive, a rejeição por parte do USTR de petição para a retirada do Brasil do SGP (Sistema Geral de Preferências), se materializariam no governo Collor com a decisão de submeter ao Congresso projeto de lei para modificação do Código de

Propriedade Industrial, o que provocaria a decisão por parte do governo americano de encerrar as retaliações comerciais contra o Brasil. É preciso assinalar, entretanto, que tudo isso seria muito mais difícil caso a mudança de governo nos EUA, em 1988, com a eleição de George Bush, não tivesse significado também uma revisão de postura, para menos conflitiva e visando a propositura da “Iniciativa para as Américas”.

Na realidade, muito embora entre os países desenvolvidos, liderados pelos EUA que já a partir do início da década de 1980 se mobilizavam procurando articular os esforços necessários para tanto, se alcançasse um consenso quanto à idéia da liberalização do comércio internacional como o único caminho viável para o desenvolvimento e a superação das desigualdades entre as nações, o que se observava, a exemplo de conjunturas anteriores, eram os crescentes desequilíbrios e disparidades entre países em termos de contribuição ou participação da riqueza mundial, isto é, a liberalização de mercados era também acompanhada de restrições relativamente à capacidade de os governos implementarem políticas, principalmente os países menos desenvolvidos na medida em que viam reduzidos os recursos necessários ao seu desenvolvimento independente e, por conseguinte, ainda mais diminuídas as suas chances de acesso ao comércio mundial.

Ao que parece, o consenso entre os países desenvolvidos correspondia, então, a uma revisão geral da ordem estabelecida ao fim da II Grande Guerra Mundial de tal forma que, a submissão de nações européias, destacando-se aí a Alemanha, e Japão a uma tutela militar por parte dos Estados Unidos, impedindo-as de um maior protagonismo na política internacional, também as instigaria a um desenvolvimento econômico que viria a lhes proporcionar já nos anos de 1960 a condição de competidoras diretas dos Estados Unidos. Com o fim do conflito real entre blocos e da Guerra Fria, a situação de disputa econômica, ela mesma em

boa parte responsável pelo fim daquele conflito, se acirraria intensamente caso não se propusesse uma nova ordem em que se observassem a redistribuição do poder político justificado pelo compartilhamento dos ganhos econômicos por essas nações.

A movimentação da parte dos países desenvolvidos durante a década de 1980 em busca do consenso sobre uma nova ordem internacional e inserida num contexto mais amplo de reformulação das relações internacionais, promoveria a constituição de alguns dos chamados regimes internacionais que, conforme se verá adiante, definiriam por uma série de ambigüidades o sistema internacional a partir de então, dando fundamento à construção de um novo modelo teórico explicativo da realidade, o da interdependência assimétrica ou complexa⁴⁶. Assim, por exemplo, como proporcionar acesso indiscriminado ao comércio global e ao desenvolvimento para as nações com o cerceamento dos processos de transferência de tecnologia sob a justificativa de se estarem eliminando as possibilidades de sua má utilização? Ao mesmo tempo, como justificar ou sustentar políticas protecionistas em relação a determinados setores econômicos, como ainda é o caso da agricultura pela União Européia (UE), contra disposições ou princípios estabelecidos como resultado de acordos gerais como o GATT?

E em função dessa ordem de problemas é que o governo Collor procuraria pautar sua atuação externa em relação aos EUA e, ao mesmo tempo, a CEE e aos organismos internacionais, de tal sorte que, utilizando elementos relativos à forma de conceber o sistema internacional da diplomacia brasileira em fins da década de 1980, aquele governo procuraria aproveitar-se das eventuais fendas nas relações entre as nações líderes do sistema, aprofundadas com os processos de constituição de blocos econômicos, buscando, por um lado, aliar-se aos EUA

⁴⁶ Termos correntes a partir das obras dos cientistas políticos Robert Keohane e Joseph Nye, citadas anteriormente.

na luta contra o protecionismo europeu em questões agrícolas e, por outro, aproximar-se da CEE ampliando as possibilidades de elaboração de um discurso mais adequado às suas necessidades e mais próximo das proposições multilaterais.

Dessa forma, a construção de uma agenda positiva nas relações Brasil-EUA estaria facilitada tanto pela identificação de posições em torno das práticas protecionistas européias, principalmente no campo agrícola, das quais o Brasil também era, e ainda é, vítima⁴⁷, quanto pela hostilização dos EUA por parte de outras nações desenvolvidas, em função de seu recurso à Seção 301 contra elas, o que implicava, realmente, a imposição de restrições ao acesso ao mercado americano também para esses países⁴⁸.

A posição americana quanto à propriedade intelectual e acesso à tecnologia, bem como a resposta desse país às ações européias no sentido de consolidação e aprofundamento do processo de integração regional, pretensamente defensivas contra a nova ordem econômica internacional, engendrariam a Iniciativa para as Américas, oferecendo a possibilidade de o Brasil, reproduzindo práticas anteriores, jogar um papel pendular, procurando acelerar o processo de integração do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e iniciando um processo de integração deste com a CEE.

As iniciativas brasileiras neste último caso encontram-se justificadas no discurso do novo Ministro das Relações Exteriores do governo Collor, Celso Lafer, na abertura do Seminário “Os Desafios da Integração Hemisférica”, em 21/08/92, na cidade do Rio de Janeiro⁴⁹, quando lembra que o Brasil historicamente vinha

⁴⁷ Ver discurso de Celso Lafer em homenagem ao Diretor-Geral do GATT, Arthur Dunkel, em visita ao Brasil, em 20/08/92, encontrado em *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 18, número 71, 1.º semestre, 1992, p. 51-52.

⁴⁸ Para melhor explicitação dessa questão, destacando-se os contenciosos dos EUA com o Japão e o Canadá, ver ARSLANIAN, op. cit.

⁴⁹ *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 18, número 71, 2.º semestre, 1992, p. 53-57.

participando de esforços de integração da América Latina⁵⁰. Lafer afirma que a integração passava a ser “a forma de inserção competitiva do Brasil no comércio internacional”⁵¹. No entanto, os blocos econômicos que se formavam, caracterizando a realidade internacional daquele período, exerciam “forças centrípetas e centrífugas” sobre algumas parcerias de maneira a atrair melhores e maiores negócios e afastar a entrada de bens e serviços, por meio de barreiras protecionistas, contribuindo para o desvio de comércio para outros países. A capacidade competitiva brasileira nos EUA deveria diminuir relativamente à do México em setores protegidos pelo NAFTA (North American Free Trade Agreement) . As exportações brasileiras para aquele país, portanto, deveriam sofrer um “desvio”. Por sua vez, o desvio de comércio implicaria desvio de investimentos para o Brasil uma vez que os ganhos de escala resultantes do aumento do comércio por parte do México equivaleriam a novos padrões de organização da produção e modernização tecnológica resultantes de investimentos dos países componentes do NAFTA, particularmente os EUA.

Dessa forma, Lafer observava que se a intenção era de que o NAFTA se constituísse no primeiro passo para a implementação da Iniciativa para as Américas, tornava-se necessária a avaliação de sua compatibilidade com o GATT e o sistema de comércio da América Latina, consubstanciado na ALADI (Associação Latino-Americana de Integração). Como a Rodada Uruguai encontrava-se estacionada, então, impunha-se, segundo Lafer, a necessidade de se estudar a compatibilidade entre os processos de constituição de um regime mundial de comércio e o processo de regionalização comercial. Colocava-se, portanto, uma nítida tendência por parte do governo brasileiro no sentido de

⁵⁰ É importante lembrar que em julho desse ano foi assinado o Acordo com sede do Parlatino a ser instalada na cidade de São Paulo.

⁵¹ Ver referência anterior de *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*.

deslocar o eixo das discussões para os foros internacionais, relevando a questão crucial dos recursos necessários ao desenvolvimento, despontando aí a tecnologia, como meio para a estabilidade e segurança do sistema internacional.

Tal perspectiva também é colocada no discurso de Lafer quando da assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Brasil-CEE, em 29/06/92, que dá início ao processo de aproximação formal daquele bloco⁵². Ressalvando que na década anterior, quando o Brasil e a grande maioria das nações latino-americanas mergulhavam na crise da dívida externa e se desorganizavam economicamente, não foram devidamente explorados os aspectos ambíguos da situação junto com os principais parceiros europeus. A Comunidade Européia continuava a constituir-se como principal mercado para o país e, nesse sentido, nada mais justo que reivindicar maior cooperação para o fomento da integração regional, valendo-se, para tanto, da interlocução do Mercosul, que já havia concluído um Acordo Interinstitucional com a Comissão das Comunidades Europeias. Por outro lado, as divergências ainda existentes deveriam ser superadas pelo “diálogo franco” e pelo fortalecimento do sistema “multilateral corporificado nas regras do GATT”.

Finalmente, esse posicionamento está consolidado no discurso de Collor, na abertura do debate geral da XLVI Assembléia Geral da ONU, em 23/09/91⁵³. Para Collor o liberalismo valorizava o livre mercado, mas necessitava de mecanismos que “coibissem sua distorção e o descumprimento de suas regras básicas, como as políticas discriminatórias e protecionistas”. Isto implicava reivindicar a atenção da comunidade internacional para a questão do desenvolvimento, complementando as ações do mercado com ações de correção de desvios que gerariam a instabilidade do sistema.

⁵² *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 18, número 70, 1.º semestre, 1992, p. 167-170.

⁵³ *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 17, número 69, 2.º semestre, 1991, p. 139-146.

O tema de tecnologias sensíveis passava a ser vital naqueles dias, segundo Collor. E a partir daí é que o Brasil pensava trabalhar, de sorte a procurar auxiliar na busca de meios conciliadores dos interesses tanto no sentido de evitar a utilização desses recursos para o desenvolvimento de armas de destruição em massa, quanto no de manter o acesso aos mesmos para a consecução da capacitação e modernização dos países em desenvolvimento.

Finalizando este item do trabalho pode-se concluir que o governo Collor ficou marcado por uma série de iniciativas que resultaram em mudanças expressivas, mas não necessariamente positivas, no panorama das relações externas do Brasil, particularmente no que tange às relações com os EUA, que, conforme se afirmou anteriormente, têm-se revelado cruciais ao longo da história brasileira.

Assim, a Guerra do Golfo e o conseqüente posicionamento brasileiro em relação à questão, como resultado das políticas anteriores de desenvolvimento de setores estratégicos, ainda que dissimulados por declarações no sentido de abdicação dos interesses no desenvolvimento da tecnologia nuclear, implicariam, mesmo, retrocessos para outras questões tratadas pelo governo Collor e imporiam redefinições para a ação externa do país.

Internamente, inclusive, os problemas entre o Executivo e o Legislativo, inserindo-se nesse quadro as questões pertinentes à política externa, tais como a Lei da Propriedade Intelectual, assumiriam proporções significativas, incrementando as razões que inviabilizariam a sustentação desse governo.

2.2.2. A política externa do governo Itamar Franco

Uma série de preocupações relativas à política externa praticada pelo Governo Collor, conforme entendemos da análise das políticas externas da

primeira metade da década de 1990, vão se incorporando aos discursos dos sucessivos chanceleres brasileiros a partir de Francisco Rezek. Como primeiro Ministro das Relações Exteriores de Collor, Rezek procuraria dar forma às postulações daquele governante, traçando linhas gerais da política externa brasileira e construindo um manifesto de intenções. Ao assumir a chancelaria Celso Lafer procura dar sentido às proposições daquele governo, enquadrando sua política externa numa concepção mais sofisticada do sistema internacional.

Isso se manifesta claramente em seu texto *“Política Externa Brasileira – Pensar e Decidir”* (Lafer, 1993), apresentado em palestra na Escola Superior de Guerra em 24/08/1992, no qual reafirma a necessidade de uma política com a perspectiva do Hemisfério Sul e a importância da diversificação da política e do comércio brasileiros, tornando o país um *“global trader”* e um *global actor*, e o aproveitamento pragmático dos *“nichos de oportunidades”*, dando corpo a uma doutrina, a *“adaptação criativa”*.

Dando continuidade a esse processo de *“revisão”* da política externa do início do governo Collor, Fernando Henrique Cardoso, como primeiro Ministro das Relações Exteriores do Governo Itamar Franco, procuraria reafirmar as proposições de Celso Lafer, implementando ações mais identificadas com as postulações de uma doutrina de política externa brasileira.

Naturalmente, o posicionamento desse governo relativamente à política externa do Governo Collor apresenta alguma diversidade, em parte, graças às características pessoais do novo mandatário e ao fato de estar sucedendo a um governo legalmente impedido. Por outro lado, o novo governo se encontrava praticamente livre de pesado ônus, pelo qual o governo anterior se achava premido, a renegociação da dívida externa. Nesse sentido, esse governo observaria possibilidades mais concretas de desenvolvimento de ações enquadradas num ordenamento lógico das relações exteriores brasileiras

postulado pelo Itamaraty, isto é, observaria chances de experimentar uma maior aproximação entre o discurso de inserção internacional brasileira e os objetivos fundamentais do Estado.

Considerando ter-se centrado a diplomacia do governo Collor, em termos práticos, nas questões do desenvolvimento sustentável, na constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), no problema da propriedade intelectual como entrave ao relacionamento com os EUA, no GATT, e na constituição de um bloco AL-EU, a diplomacia do governo Itamar Franco procurou empenhar-se, de fato, na continuidade das ações anteriores, mas, também e principalmente, no desenvolvimento de ações como a defesa da adoção pelas Nações Unidas de uma “Agenda para o desenvolvimento” como complemento da “Agenda para a paz”, a discussão sobre a democratização do Conselho de Segurança da ONU, a ampliação da política para a América do Sul, do Mercosul para a Iniciativa Amazônica, a participação do Grupo dos Quinze e a criação de uma Zona de Paz e Cooperação Atlântico Sul, e a aproximação da China e reaproximação do Japão.

Assim, a diplomacia levada a efeito por esse governo, ainda que possa ser considerada sob certo aspecto um desdobramento da diplomacia empreendida pelo governo anterior, merece destaque na medida em que apresenta diferenças importantes no que tange ao modo como foi operada. Isto significa que a percepção do sistema internacional se modificava de maneira que, se a política externa de Collor esteve marcada pela idéia de inserção brasileira por meio da adesão incondicional aos termos da política internacional, isto é, de uma ação externa essencialmente defensiva, a política externa proposta por Fernando Henrique Cardoso, e apresentada em discurso⁵⁴, em consonância com o estilo e condições do governo Itamar Franco, se caracterizaria por uma certa

⁵⁴ Discurso em cerimônia de transmissão de cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, em 09/10/92, encontrado em *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 18, número 71, 2.º semestre, 1992, p. 101-107.

agressividade em busca dos interesses nacionais.

A América do Sul passando então a figurar com destaque na política externa e fazendo com que a diplomacia brasileira se empenhasse ao máximo no sentido de buscar um processo de integração da região, manifestava o objetivo de contrabalançar ações mais precipitadas por parte dos EUA visando à integração hemisférica, ao mesmo tempo em que ampliava as possibilidades de consecução de uma liderança regional moldada pela idéia de defesa contra relações assimétricas, desiguais e desequilibradas. A situação pode ser exemplificada com o discurso do Presidente Itamar Franco na III Reunião do Conselho do Mercosul⁵⁵, em que afirmou estar procedendo então novas iniciativas junto aos países da região amazônica com o objetivo de aprofundar acordos bilaterais, respeitando os critérios pactuados entre os parceiros do Mercosul, e buscando preparar as bases para uma negociação direta com este, sem se excluírem outros esforços de integração. Tratava-se da Iniciativa Amazônica.

Como resultado disso, por exemplo, embora não se tratando de um acordo de integração, mas correspondendo a uma das duas grandes esferas da política externa brasileira para a América do Sul, o Brasil, procurando estreitar seus laços de relacionamento junto a Comunidade Andina de Nações, apresentou em 1993 a proposta de fortalecimento institucional do Tratado de Cooperação Amazônica com a criação de uma Secretaria Permanente sediada em Brasília, que, por sua vez, geraria o Protocolo de Emenda ao Tratado, transformando o instrumento em organismo internacional – a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

É importante assinalar, também, que o cumprimento rigoroso dos requisitos

⁵⁵ Discurso do Presidente Itamar Franco na III Reunião do Conselho do Mercosul, em Montevideu, dia 28/12/92, em *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 18, número 71, 2.º semestre, 1992, p. 165-169.

acordados para a consolidação da etapa de união aduaneira no processo de integração do Mercosul até o final de 1994, figurava como um elemento importante para o desenvolvimento da estratégia relativa à integração sul-americana. Dessa forma, a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) lançada por Itamar Franco na VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio em outubro de 1993, mesmo que como uma proposta brasileira, poderia se transformar numa iniciativa do Mercosul na medida em que resultava do “adensamento dos vínculos deste bloco com o conjunto dos países amazônicos”⁵⁶.

Quanto à aproximação da China e Japão, já no início de 1993 o governo brasileiro assinaria acordos de cooperação tecnológica e financeira da maior importância com esses países. No caso da China os acordos referiam-se à cooperação nas áreas de energia e de tecnologia de satélites e a assinatura de tais acordos se deu por ocasião da visita do Ministro das Relações Exteriores daquele país, antecipando a vinda do Chefe de Estado chinês ao Brasil.

Em agosto de 1993 assumiria as funções de Ministro das Relações Exteriores o Embaixador Celso Amorim. Fazendo parte dos quadros de carreira ligados ao Chanceler Azeredo da Silveira e, portanto, comprometido com um nacionalismo bastante pronunciado, o novo Ministro procurou orientar a ação da diplomacia brasileira para uma atuação multilateral mais enfática na busca dos interesses nacionais. Isso pode ser observado em discurso de posse do novo Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Roberto Abdenur, em 2 de setembro de 1993⁵⁷.

É assim que, retomando ação iniciada no governo Sarney e, ao que parece,

⁵⁶ Intervenção do Presidente Itamar Franco na Primeira Sessão de Trabalho da VII Cúpula Presidencial do Rio, em Santiago, 15/10/93, encontrada em *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 19, número 73, 2.º semestre, 1993, p. 70-72.

⁵⁷ Encontrado em *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 19, número 73, 2.º semestre, 1993, p. 39-43.

orientada pela política externa elaborada pelo Chanceler Saraiva Guerreiro no governo anterior, a diplomacia brasileira viria a promover a III Reunião de Estados-Membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, em setembro de 1994. No discurso de abertura desse encontro o Ministro Celso Amorim, revelando a visão e a estratégia diplomática do governo brasileiro naquele período, faz ressaltar a importância da constituição de uma zona geográfica caracterizada pela paz, conforme os preceitos da agenda internacional defendida pelo Brasil, segundo os quais esta seria a única via para a cooperação e o desenvolvimento das nações.

Nesse sentido, destacando o empenho brasileiro na formulação de propostas relativas à desnuclearização, à preservação ambiental relativamente ao Atlântico e à cooperação empresarial na região, o país se veria legitimado ao lançar as bases para uma rediscussão do tema segurança internacional na ONU, bem como para uma antiga reivindicação, manifesta em apresentação do Ministro Fernando Henrique Cardoso para a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados em março de 1993⁵⁸, a reforma do Conselho de Segurança daquela organização, visando a um assento permanente para o Brasil naquele órgão.

É claro que a idéia de segurança está vinculada à situação da paz no sistema internacional. Contudo, a discussão que se coloca tradicionalmente em relação a tal questão refere-se aos mecanismos por meio dos quais se atinge a paz, isto é, o desarmamento. Dessa forma, ao manifestar sua disposição de renunciar a pretensões armamentistas, ressaltando os aspectos relativos ao desenvolvimento de tecnologia nuclear, o governo brasileiro, conforme se observa em diferentes declarações, estaria consignando sua posição pacífica e recusando

⁵⁸ *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 19, número 72, 1.º semestre, 1993, p. 65-69.

qualquer pretensão expansionista, mas, acima de tudo, seguindo uma tradicional linha de doutrina de política externa brasileira, oferecendo uma inequívoca concepção alternativa de segurança.

Na verdade, a idéia de segurança internacional do país esteve relacionada a partir da década de 1960 a desenvolvimento. Assim, se comumente se toma o desenvolvimento como o resultado natural da paz e, portanto, da segurança internacional, para o Brasil a segurança, como causa ou conseqüência da paz, é o resultado direto do desenvolvimento das nações, ou seja, não há paz e segurança se não houver desenvolvimento.

Portanto, os aspectos dominantes do discurso e da prática externa brasileira no período diziam respeito à assimetria da interdependência que caracterizava o sistema internacional.

Ainda que a preocupação com tal questão se manifestasse no governo anterior, problemas concretos se colocavam agora criticamente, tal como ocorreria com o término da Rodada Uruguaí que teve sua conclusão ofuscada, por exemplo, por um grande impasse na questão agrícola. Nesse período particularmente, as questões ambientais começavam a se misturar com as questões comerciais suscitando a figura do “dumping ambiental” e criando entraves ao livre comércio, a peça de toque do ordenamento mundial marcado pela globalização. Assim também começava a se ensaiar processo semelhante relativamente às cláusulas sociais de trabalho.

Tratava-se, conforme colocava o governo brasileiro em consonância com as preocupações já manifestas anteriormente pelo estamento diplomático, de um problema de falta de reciprocidade por parte de nações com graus mais elevados de desenvolvimento afetando diretamente o Brasil no momento em que este apresentava, ainda que como resultado de uma política de estabilização econômica, a maior abertura de sua economia, ao reduzir expressivamente e de

forma quase que horizontal e na totalidade suas tarifas de importação. Os parceiros mais desenvolvidos do país impunham, além de subsídios e a continuidade de gravação tarifária, barreiras não-tarifárias ao comércio com o Brasil.

Com tal preocupação e procurando identificar o discurso e a ação diplomática brasileiros, o Ministro Amorim deu especial atenção à cooperação internacional, enquanto atividade legítima e legalmente organizada nas relações internacionais, particularmente na esfera multilateral, compreendida como a esfera das relações realizadas no âmbito da ONU e de seus organismos específicos. Isso pode ser comprovado com o empenho por parte do Ministério das Relações Exteriores no sentido de, por exemplo, desenvolver com apoio irrestrito da ONU, por meio de seu Programa de Desenvolvimento (PNUD), um processo de formação de gestores de cooperação técnica internacional, denominado PROCINT⁵⁹.

Sem dúvida, conforme se pode constatar em entrevista do Ministro ao Jornal Ciência Hoje, em setembro de 1993⁶⁰, as questões que mais preocupavam o Estado brasileiro referiam-se não só aos diferentes graus de desenvolvimento tecnológico alcançado pelas nações e às consequências disso, mas, principalmente à incapacidade de acesso a novas e mais avançadas tecnologias por parte dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Essa preocupação já se encontrava explicitamente manifesta no governo Collor. Dessa maneira, seguindo a lógica que presidiria a ação diplomática brasileira com o Ministro Amorim, o Brasil esteve perfeitamente empenhado em desenvolver uma ação consoante com uma ordem de relações multilaterais.

Sublinhe-se ser esta a principal questão a ser analisada neste trabalho.

⁵⁹ Programa de Gestão da Cooperação Técnica Internacional – PNUD/MRE – IEA/USP.

⁶⁰ Entrevista com o Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim. A ordem internacional tende ao oligopólio da Ciência e Tecnologia. Jornal Ciência Hoje, N.º 283, 24/09/93, p. 1-4.

Conhecer o grau de coerência entre uma proposta de política externa absolutamente coetânea com o ordenamento mundial e seu encaminhamento e avaliar os seus resultados, por meio de seu eventual sucesso ou insucesso, permitiria refletir sobre a adequação de um modelo de elaboração e desenvolvimento da política externa às necessidades de Estado.

De qualquer maneira e *pour cause*, o Ministro Celso Amorim procurou na 48.^a Assembléia Geral da ONU envidar todos os esforços no sentido de se estabelecer a partir daquela organização uma nova agenda de debates para o encaminhamento da questão relativa ao desenvolvimento, apoiando ativamente a proposta de constituição de uma Agenda para o Desenvolvimento, e na 49.^a Assembléia Geral lançou a proposta de uma Conferência Internacional sobre o Desenvolvimento que, uma vez acatada, daria início a um novo processo de discussões sobre a assimetria reinante no sistema internacional⁶¹.

Naquela primeira reunião, o Ministro se referiria à posição brasileira apresentada muito antes por outro representante diplomático junto à organização, Embaixador Araújo Castro, quanto às tarefas da ONU, que então poderiam ser resumidas numa tríade que chamou de os “3 D” – Desarmamento, Desenvolvimento, Descolonização – sugerindo sua renovação com uma outra tríade, também dos “3 D”, só que com o novo significado de “*Democracia, Desenvolvimento, Desarmamento, com desdobramentos nas áreas dos Direitos Humanos, do Meio Ambiente e da Segurança Internacional*”, isto é, centrando as ações da organização exatamente nas áreas em que se observavam os maiores desequilíbrios nas relações entre as nações. É interessante notar, também, que em seu discurso nessa assembléia o Ministro resgata a categoria Norte-Sul como

⁶¹ Os discursos do Ministro Amorim nessas Assembléias podem ser encontrados em **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR**, MRE, números 73 e 75, 2.º semestre de 1993 e julho a dezembro de 1994, Brasília: FUNAG. Sobre a questão ver também BARBOSA, Rubens A. O Brasil e suas opções internacionais. **Revista de Política Externa**. São Paulo: Vol. 3, N.º 3, Dezembro-Janeiro-Fevereiro, 1994-95, p. 51-71.

representativa da ordem estabelecida no sistema internacional, em substituição as categorias Leste-Oeste.

Resumindo sua posição na segunda reunião a que se fez referência anteriormente, o Ministro após considerar a manifestação clara da situação assimétrica das nações no campo da tecnologia e afirmar que a interdependência precisaria ser entendida sob uma dimensão integrada, questionando, portanto, sua essência livre cambista, utilizaria como exemplo o Brasil e seu papel nos processos de integração em que se encontrava envolvido para sublinhar ser o desenvolvimento o construtor da paz.

Sintetizando, podem ser destacadas as seguintes ações, como representativas da política externa do período:

- Consolidação do Mercosul e inserção desse processo num processo mais amplo de integração da América do Sul, como forma de incrementar uma possível liderança subregional brasileira, mais aberta a partir de então;
- Nesse sentido, um posicionamento mais claro e veemente de defesa dos interesses nacionais, contra uma ação mais arrojada de expansão americana para a região e para o próprio país, com a proposta de lançamento da ALCSA como alternativa à proposta americana de integração hemisférica;
- Apoio e estimulação de outros processos integrativos como o da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, como forma, inclusive, de afirmação das intenções pacíficas brasileiras, justificando a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, se necessário, com a reforma desse Conselho;
- Participação intensa de processos de desenvolvimento do sistema multilateral, particularmente a Rodada Uruguai do GATT, visando à

constituição da Organização Mundial do Comércio (OMC) em moldes identificados com as postulações brasileiras; e

- Maior participação dos organismos internacionais, visando à intensificação das ações de cooperação técnica de maneira a ampliar as possibilidades de transferência de tecnologia para compensação dos desequilíbrios em termos de desenvolvimento.

É importante salientar que o momento se mostrava bastante favorável a essa política brasileira, principalmente no que concerne a uma das principais preocupações do país, isto é, o governo americano presidido pelo democrata Clinton que se mostrava particularmente comprometido com o multilateralismo. No entanto, a agenda internacional, tornando-se mais flexível, tornou-se, também, muito mais complexa.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que a gestão da política externa brasileira no período manifestava explicitamente sua característica tradicional de instrumento de consecução do objetivo nacional de desenvolvimento, embora redefinindo sua forma de realização, não mais voltada para o bilateralismo, mas para um multilateralismo que, ao que tudo indicava, parecia universalizar-se.

2.2.3. Breves indicações da política externa do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso

Tendo em conta que o escopo da análise pretendida por este trabalho compreende as diretrizes de política externa emanadas na primeira metade da década de 1990, neste item são considerados somente os elementos indicativos da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, levando a efeito, para tanto, as manifestações do primeiro ano de sua gestão.

Tendo parte da responsabilidade pela elaboração e consecução da política externa do governo anterior, na condição de Ministro das Relações Exteriores do Presidente Itamar Franco, pode-se supor que Fernando Henrique Cardoso tenha sido seu tributário.

Assim é que o ex-Ministro Lafer seria convidado a ocupar o cargo de Embaixador junto a OMC e para o cargo de Ministro das Relações Exteriores de seu governo, o Presidente convidou o Secretário Geral do Itamaraty em sua gestão frente a Chancelaria, Embaixador Luiz Felipe Lampreia.

De fato, observando o discurso e a ação desse governo no período em questão, se constata certa continuidade da política externa, particularmente no campo da cooperação técnica internacional que, segundo o Presidente Fernando Henrique, seu Chanceler, Luiz Felipe Lampreia e seu Secretário para Assuntos Estratégicos, o também diplomata Ronaldo Sardenberg, seria um elemento fundamental para a capacitação nacional em ciência e tecnologia, a pedra de toque para a inserção competitiva do Brasil na economia global⁶².

Em seu discurso de posse, o Ministro Lampreia, reafirmando todas as diretrizes anteriores de política externa, resume os objetivos da diplomacia brasileira em: ampliação da base externa para a retomada do desenvolvimento, atraindo investimentos e tecnologias e melhorando as condições de acesso ao conhecimento; melhoria, alargamento e diversificação das relações do Brasil com seus parceiros; ênfase na cooperação internacional para a melhoria da competitividade e produtividade brasileiras; e busca de maior e mais adequada participação do país no processo decisório regional e mundial⁶³.

Nesse mesmo discurso o Chanceler se refere às diretrizes de política

⁶² Ver SARDENBERG, Ronaldo M. A Inserção Estratégica do Brasil. *NAIPPE/Working Papers*, n.º 3, Outubro/95.

⁶³ Encontrado em *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 21, n.º 76, 1.º semestre, 1995, p. 17-27.

estabelecidas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em seu próprio discurso de posse e em seu programa de governo, da qual resultariam os objetivos da ação diplomática brasileira e, nesse sentido, se destaca a necessidade de melhorar as condições de inserção internacional do Brasil para a transformação qualitativa da sociedade brasileira ao mesmo tempo que essa transformação seria uma alavanca para a melhoria da inserção externa do país⁶⁴.

Não se pode omitir que preocupações semelhantes às apresentadas pela Chancelaria do governo anterior também se manifestassem então. Em análise do mundo contemporâneo, o Ministro Lampreia, referindo-se também ao Embaixador Araújo Castro, conforme observação anterior, importante personagem da diplomacia brasileira da década de 1960 quando o Brasil começava a articular um sólido pensamento próprio sobre as relações internacionais, ressalta a importância de não se cair na noção simplista da globalização, que induz a “um novo congelamento do poder mundial”⁶⁵.

Do ponto de vista prático não se pode observar nenhum registro que mereça destaque especial no primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso, a não ser aqueles que se enquadravam na perspectiva de consolidação do processo de estabilização e, nessa medida, colocavam o país numa situação relativamente cômoda por conta de uma certa simpatia por parte das nações líderes do sistema internacional.

Como os fatos mais importantes envolvendo a prática externa desse governo, que certamente oferecem a oportunidade para maiores e melhores considerações sobre sua política, aconteceriam posteriormente, somente se podem tecer breves comentários quanto a possíveis diferenças entre a política

⁶⁴ *RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL*. MRE. Ano 21, n.º 76, 1.º semestre, 1995, p. 17-27.

⁶⁵ LAMPREIA, Luiz Felipe. O Brasil no Contexto Mundial: uma Visão do Itamaraty. *NAIPPE/Working Papers*, n.º 4, Outubro/95.

externa desse governo e a do governo Itamar Franco.

Assim, se para o Ministro Lampreia o cenário internacional apresentava forças de agregação, a saber: o fim do bipolarismo, a consolidação do multipolarismo econômico, a globalização econômica, a tendência crescente à integração de espaços econômicos sub-regionais, a preeminência da competição econômica e tecnológica, a maior homogeneidade política (democracia) e econômica (liberdade de mercado), a consolidação do fenômeno dos “países emergentes”, a solução ou encaminhamento de conflitos regionais, o perfil mais elevado das Nações Unidas, a conclusão bem sucedida da Rodada Uruguai do GATT; esse cenário também apresentava forças desagregadoras, a saber: a estagnação em amplas áreas do mundo em desenvolvimento; a persistência do desemprego e do subemprego, tanto nas economias desenvolvidas quanto nas em desenvolvimento, o crescimento ainda tímido nos países desenvolvidos, a fragilidade relativa das economias emergentes, a persistência das formas abertas ou veladas de protecionismo comercial e criação de novas formas de protecionismo, a persistência ou o acirramento dos conflitos étnicos, a sensação de ineficácia ou limitação da capacidade de ação da ONU e dos organismos internacionais políticos e econômicos, a persistência ou acirramento dos fenômenos geradores dos temas globais negativos, a limitação dos resultados e no ritmo do desarmamento, a persistência das violações aos direitos humanos, a persistência do fenômeno da imigração econômica, o recrudescimento dos movimentos de ultra-direita⁶⁶.

No entanto, a partir do esclarecido entendimento do Presidente Fernando Henrique Cardoso, conforme afirmação do Ministro Lampreia ainda em seu discurso de posse, esse quadro deveria ser considerado favorável na medida em

⁶⁶ LAMPREIA, Luiz Felipe. O Brasil no Contexto Mundial: uma Visão do Itamaraty. **NAIPPE/Working Papers**, n.º 4, Outubro/95.

que a globalização, enquanto realidade palpável⁶⁷, oferecia oportunidades plenamente aproveitáveis pelo Brasil. Para tanto, o país deveria desenvolver suas potencialidades e competências por meio de uma inserção mais “desarmada” do Brasil no contexto internacional multilateralizado. As ações organizadas com esse corte receberiam a denominação de inserção estratégica do Brasil, por Ronaldo Sardenberg.

⁶⁷ *Resenha de Política Exterior do Brasil*. MRE. Ano 21, n.º 76, 1.º semestre, 1995, p. 17-27

3. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

3.1. Cooperação Internacional: significado e implicações

Conforme sinalização no capítulo anterior, arranjos, acordos ou regimes internacionais motivados pelas mais variadas razões vêm se estabelecendo ao longo da história mundial contemporânea, mais expressivamente a partir do fim da II Grande Guerra Mundial, e têm assumido as mais diversas configurações. Estando baseados ou não em interesses individuais e, portanto, acontecendo ou não somente quando se observa algum grau de insatisfação por parte de atores do sistema internacional ou, por outro lado, quando tais atores desistem de tomar decisões independentes, uma vez que não têm como maximizar seus ganhos ou minimizar suas perdas, os arranjos internacionais são, no entanto, fruto de cooperação.

A cooperação internacional, segundo Hurrell¹, pode ser mais ou menos formal, sendo que não se pode estabelecer uma relação direta entre seu nível de institucionalização e sua eficácia. Assim, por exemplo, a necessidade de se criar um sistema de segurança coletiva a partir da II Grande Guerra ensejaria a criação de um organismo com estrutura física, de pessoal e orçamentária dentro da Organização das Nações Unidas – ONU, cuja função específica e primordial seria a de preservar a ordem internacional, o Conselho de Segurança. Contudo, como lembra Mayall², o que, de fato, preservaria a ordem internacional seria o equilíbrio de poder entre as duas potências então dominantes do sistema. Há outros exemplos de arranjos de cooperação, por outro lado, que demonstram maior

¹ HURRELL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: Volume 17, Número 1, Janeiro/Junho 95.

² MAYALL, James. As contradições da Manutenção da Paz: As Nações Unidas na Nova Era. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: Volume 17, Número 2, Julho/Dezembro 95.

efetividade sem que tenham necessariamente nascido com o mesmo grau de institucionalização do Conselho de Segurança da ONU. É o caso, por exemplo do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT e da constituição dos blocos regionais, que se institucionalizariam efetivamente, inclusive do ponto de vista material, com a criação da Organização Mundial do Comércio - OMC e a consolidação da União Européia – UE na década de 1990.

Nessa medida, a dimensão política do movimento de globalização colocada pelo novo cenário desenhado no campo econômico na década de 1980, acenaria com a possibilidade de uma mudança mais séria do papel desempenhado pelo Estado nacional como ator fundamental do sistema internacional. Ganham destaque nesse quadro as iniciativas de organização e/ou fortalecimento de sistemas supranacionais com o objetivo de reordenar as relações internacionais, constituindo os assim chamados regimes internacionais³.

Todavia, movimentos no sentido da globalização podem ser observados em diferentes momentos da história. Para alguns historiadores a globalização poderia ter sua origem localizada, senão antes, já ao término da I Grande Guerra Mundial, com a internacionalização dos capitais produtivos e financeiros privados que gerariam os fatores determinantes da Grande Depressão⁴. Esta, por sua vez, ao reforçar os postulados da ordem internacional precedente, levaria à II Grande Guerra Mundial que, por fim, geraria as revoluções microeletrônica, energética e biotecnológica que consubstanciariam a globalização de finais dos anos de 1980⁵. Conforme Rosenau⁶, foram estes eventos, inclusive, que, em boa parte,

³ Ver KEOHANE, Robert; e NYE, Joseph, op. Cit.

⁴ É importante ver a esse respeito GALBRAITH, John K. **A Era da Incerteza**. 4.ª edição. São Paulo: Pioneira, 1982; e MOFFITT, Michael, op. Cit.

⁵ É interessante notar que em grande parte das obras sobre o fenômeno da globalização atribui-se ao mesmo outras denominações e significados, como em SCHAFF, Adam. **A Sociedade Informática**. São Paulo: Unesp/Ed. Brasiliense, 1990.

⁶ ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J; CZIEMPEL, E. **Governança sem Governo**. Brasília: UNB/Imprensa Oficial-SP, 2000.

alimentaram iniciativas de cooperação que gerariam a criação de organismos “supranacionais” de ordenamento e controle das relações internacionais.

É importante ressaltar, entretanto, que tais iniciativas dependem de uma série de injunções e interesses que não correspondem necessariamente a sucessos. Como exemplo têm-se a fracassada tentativa de criação da Liga das Nações, já ao término da I Grande Guerra, e a subsequente constituição, após o segundo grande conflito mundial, da Organização das Nações Unidas, cuja sobrevivência, pelo menos em sua configuração original, pode ser colocada em dúvida.

Por outro lado, não há como negar os avanços expressivos que algumas das iniciativas nesse sentido têm alcançado mais recentemente, por exemplo, dentro do próprio sistema ONU. Assim aconteceu com seu subsistema comercial que, com a conclusão das rodadas de negociação no GATT, acabou por formalizar a OMC. Assim, também, as Organizações Internacionais Não-Governamentais vêm conquistando legitimidade, tendo enorme aceitação como interlocutoras no âmbito das relações internacionais. Esse sucesso pode ser explicado, em boa medida, pelo fato de que seus objetivos e ações são motivados por questões que excedem às inseridas na esfera estrita dos Estados nacionais, dizendo respeito à uma “consciência universal” de indivíduos ou de grupos sociais.

São, no entanto, vários os exemplos da história, inclusive recente, que informam o quanto essa “consciência universal” se coloca em confronto com a “consciência nacional”, entendendo-se esta como uma forma já tradicional de racionalização do desejo de realização do progresso material dos indivíduos. Esta é, na realidade, a contradição que tem impedido uma atuação mais efetiva da própria ONU. Essa situação, contudo, não elimina a possibilidade de efetivação de um sistema global regido por critérios de supranacionalidade, mas, muito provavelmente, esse sistema terá seus contornos delimitados pela excludência

dos interesses dos diferentes grupos que venham a compô-lo.

O que diferencia, então, os movimentos de globalização anteriores do movimento em gestação na década de 1980 é a forma de sua realização, ou, a forma como os diferentes interesses se aglutinam em torno de instituições com novos papéis no sistema internacional. Se antes os interesses de grande parte dos grupos sociais se manifestavam exclusivamente por intermédio dos Estados nacionais, em período mais recente manifestam-se também por meio de comunidades de negócios, de idéias, étnicas, religiosas, etc.

Mas dentro dessa nova ordem de relacionamentos econômicos estabelecidas no sistema internacional, em que se observa a constituição de um mercado global, encontram-se tremendas ambiguidades reveladas, por exemplo, pelos processos de regionalização, já de per si ambivalentes em relação à globalização, e pela exclusão de grupos inteiros de sociedades nesse processo. Assim, não há, segundo essa ótica, como deixar de considerar, mesmo que concordando com a idéia de perda de autonomia equivalente à perda de hegemonia pelo Estado enquanto elemento básico da aglutinação dos interesses dos indivíduos, a manutenção dos desejos de conquista de condições superiores de vida material expressos pelo sentimento nacional.

O que, na realidade, confere efetividade aos arranjos internacionais é o fato de corresponderem à necessidade de cooperação para a superação de problemas universalmente compartilhados, assumindo *status* de instituições sociais. A ocorrência desses arranjos, por outro lado, tem maior probabilidade quando conta com o concurso dos Estados na medida em que estes ainda se colocam como atores centrais nas relações internacionais.

Assim, conforme se verá adiante, por tratar de um problema universal, resultando de negociações entre Estados dentro do sistema ONU e, portanto,

constituindo um regime consoante à noção de Rosenau⁷, como um conjunto de normas e princípios sobre áreas/temas específicos, a cooperação internacional institucionalizada, definida como operação conjunta entre países ou entre os diversos sujeitos do direito internacional e enquanto instrumento por excelência para a realização da cooperação internacional para o desenvolvimento pouco estudada, tornando-se por isso objeto de análise neste item do trabalho.

É importante destacar, ainda nesse sentido, que tendo este trabalho o objetivo de compreender a política externa brasileira a partir da década de 1990 e considerando estar essa política em grande medida posicionada em torno das condições da realidade internacional, exclui-se do escopo do trabalho historicizar em sentido amplo o desenvolvimento do sistema de cooperação internacional. Admitindo-se que tal sistema tenha passado a ser, por razões internas do país, um dado importante para a elaboração e execução da política externa brasileira, se desenvolve a seguir uma breve história institucional do sistema de cooperação internacional e a delimitação de suas características, enquanto elementos estruturais chaves para a definição do relacionamento brasileiro com o exterior.

3.2. A Cooperação Internacional Institucionalizada ou Cooperação Técnica Internacional: criação e desenvolvimento

Uma das hipóteses centrais que orientam este trabalho diz respeito ao multilateralismo enquanto orientação para a ação externa brasileira a partir dos anos 1990. Assim, esse multilateralismo estaria assentado na idéia de incremento à cooperação entre as nações com a delimitação de uma nova ordem nas relações internacionais marcada pela noção de interdependência.

⁷ ROSENAU, James, op. Cit.

Como se disse anteriormente, até meados do século XX, ou mais exatamente, até a II Grande Guerra Mundial, o sistema internacional esteve caracterizado basicamente pelas relações interestatais. Praticamente, a única experiência de organização “internacional” até a primeira metade daquele século foi a da Liga ou Sociedade das Nações que, com seus problemas congêntos, não tinha uma preocupação centrada nos problemas econômicos e, como consequência, não manifestava claramente um interesse pelo desenvolvimento, enquanto fenômeno eminentemente econômico, das sociedades em geral e pela necessidade de cooperação entre países nessa área. Em realidade, o problema da Liga das Nações já se referia às diferenças entre as percepções da realidade internacional entre os países que a compunham, destacando-se nesse processo a posição americana.

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) ao fim da II Guerra Mundial, tendo como um dos principais propósitos a cooperação entre países, se desenvolveu todo um aparato institucional no sentido de proporcionar uma maior interação entre nações ricas e pobres com o objetivo da transferência de recursos para desenvolvimento. O capítulo IX, Artigo 55, da Carta das Nações Unidas dispõe sobre a Cooperação Internacional Econômica e Social, conforme segue:

“Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;

b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e

c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.⁸

E complementa tal disposição com o Artigo 56, conforme segue:

“Para a realização dos propósitos enumerados no art. 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.”⁹

É fundamental ressaltar, como se observa no texto da Carta, que a preocupação com a estabilidade e a segurança, figurando como os principais motivos para a criação da ONU, incorporava uma nova visão dos problemas internacionais, apontando como causa ou motivo para a insegurança e a instabilidade, em boa medida, os desequilíbrios de desenvolvimento entre as nações. É importante anotar, também, que a assimetria entre países após a II Grande Guerra passava mesmo a motivar duas diferentes concepções de sociedade, caracterizando um novo período de guerra com características completamente distintas das anteriores.

É interessante notar, por outro lado, que o texto aludido faz referência ao princípio fundamental que orientaria a construção da doutrina originária de política

⁸ Ver MAROTTA RANGEL, Vicente. **Direito e Relações Internacionais**. 2.^a edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 29.

⁹ Idem, Ibidem.

externa brasileira a partir dos anos de 1960, a Política Externa Independente, qual seja, o princípio da autodeterminação dos povos, explicitado particularmente nos discursos do Presidente Jânio Quadros e no corpo teórico de tal doutrina por seu principal elaborador, Chanceler San Tiago Dantas. Tal princípio, inclusive, amparando a “opção universalista” já manifesta anteriormente na diplomacia brasileira, inclusive por Oswaldo Aranha, cujo papel na constituição da própria ONU merece destaque, referendaria o multilateralismo subjacente não só à Política Externa Independente, como às postulações relativas à política externa brasileira a partir da década de 1990, com maior ênfase e empenho no período de governo Itamar Franco, com a Chancelaria de Celso Amorim.

Mas o que é importante é que, mais do que por uma questão de fato, o direito internacional passou a ter novo status a partir do fim da II Grande Guerra, ampliando-se o escopo da ação por parte dos diversos atores internacionais nessa área. Com isso, evidentemente, se quer dizer que a criação da ONU, pelas mais variadas e óbvias razões, tais como a preocupação com a potencial conflagração de novos e muito mais destrutivos conflitos internacionais, correspondeu ao desenvolvimento de uma concepção ética das relações internacionais que, ainda que não hegemônica, revelava uma nítida percepção ou consciência dos problemas relativos à assimetria nos relacionamentos entre os países componentes do sistema internacional. Essa, inclusive, foi a tônica que engendrou a figura da cooperação internacional na Carta das Nações Unidas, em seus artigos 55 e 56.

As mudanças em curso nos cenários político, econômico e social mundiais viriam então a imprimir um novo perfil à sociedade internacional, influenciado agora por uma nova categoria de atores, a saber: as organizações supra, multi ou transnacionais.

Em função desses fatos, a cooperação internacional começou a se

desenvolver segundo duas perspectivas distintas. A primeira, com um caráter assistencialista, se referia a ações desenvolvidas por estados ricos, visando à ajuda a estados pobres para a superação de problemas básicos ou emergenciais. Tais atividades de cooperação recebiam e recebem mesmo a denominação de assistência técnica, prevendo-se sempre situações onde um país seria exclusivamente receptor de conhecimentos e outro exclusivamente fornecedor destes. Ainda, é bom que se frise, os conhecimentos ministrados estão restritos às técnicas, nunca à ciência e tecnologia. É óbvio que ao invés de ajudar a superar as condições de subdesenvolvimento de grande parte dos países, muitas vezes as atividades de cooperação aprofundaram tais condições na medida em que reforçaram laços de dependência desses países.

A segunda perspectiva esteve influenciada pela lógica que presidiu a própria criação da ONU e ensejou o desenvolvimento de todo um aparato, inclusive jurídico, de institucionalização da cooperação internacional, centrando-se no desenvolvimento de projetos voltados, de fato, para o desenvolvimento de países mais pobres. A isso se chama cooperação técnica internacional.

Assim, a cooperação técnica internacional se desenvolveu de forma a incorporar relações bilaterais e relações multilaterais, encontrando-se estas últimas no marco das organizações internacionais, que se desenvolveram em profusão tanto no âmbito da ONU, quanto fora dele. A participação da ONU nesse processo, portanto, assume importância crucial e, nesse sentido, já em sua fundação se constituiu o Conselho Econômico e Social (ECOSOC)¹⁰.

Contudo, segundo Cachapuz de Medeiros¹¹, o que, de fato, ensejou a institucionalização da cooperação técnica foi o processo de descolonização, que

¹⁰ Ver CACHAPUZ de MEDEIROS, Antonio P. As Organizações Internacionais e a Cooperação Técnica. In: PROGRAMA DE GESTÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. São Paulo: IEA/USP – MRE/PNUD, 1993. *mimeo*.

¹¹ Idem, *Ibidem*.

dando corpo à idéia de Terceiro Mundo, permitiu ao grupo de países que, teoricamente o compunham, se exprimir mais enfaticamente em relação a sua importância para a estabilidade do sistema internacional.

Assim, as primeiras iniciativas reais por parte da ONU no sentido da institucionalização da cooperação técnica foram a criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), em 1948, e, na seqüência, a constituição do “Programa Ordinário de Assistência Técnica”, no mesmo ano, resultante de uma resolução que permitia que o Secretário Geral efetuasse operações técnicas com base no orçamento da Organização. Pode-se afirmar que o Brasil passaria imediatamente a ser parte interessada nesse processo.

Em 1949, o “Programa Básico” seria ampliado, sendo criado o “Programa Ampliado de Assistência Técnica” e o ECOSOC instituiria o Bureau de Assistência Técnica que, tendo aumentada a demanda por seus serviços, motivaria a criação de um Fundo Especial que viabilizaria o financiamento dos investimentos necessários à operacionalização dos projetos da Organização.

Com o surgimento, em 1960, da Associação Internacional do Desenvolvimento (AID) em 1960, visando à liberação de empréstimos em condições vantajosas para os países em desenvolvimento, a discussão sobre o desenvolvimento já assumia novos contornos e a Assembléia Geral da ONU, em dezembro de 1961, aprovaria a resolução “Comércio Internacional: principal instrumento do desenvolvimento econômico”, que viria a gerar a inclusão do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em seu sistema.

Em 1966 foram fundidos o Programa Ampliado de Assistência Técnica e o Fundo Especial no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), este último criado em novembro de 1965, dotando a Organização de instrumento mais efetivo para a realização da cooperação técnica.

Em 1967, a ONU criou a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), visando à cooperação para o desenvolvimento da base industrial dos países.

Ao longo desse período, também, organismos constituintes da ONU tais como Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização Mundial da Saúde (OMS), por sua vez, adotaram medidas no sentido de se envolverem mais intensamente com a cooperação técnica. Assim, o sistema de cooperação técnica internacional da ONU se tornou por demais complexo e como resultado, por proposta do Conselho de Administração do PNUD, em 1972, o ECOSOC aprovou uma reforma que ampliou esse Conselho, compondo-o com representantes de Estados em vias de desenvolvimento e de Estados desenvolvidos, o que afetaria diretamente o Brasil.

A importância dessa reforma residiu na programação da cooperação que, até então organizada por projetos, passaria a ser organizada por país, a partir da instalação de representantes-residentes nos países participantes do sistema.

Participam do PNUD, como organismos de execução de cooperação, dentre os mais importantes além dos citados anteriormente: Centro das Nações Unidas sobre as Empresas Transnacionais (CNUET); Instituto das Nações Unidas para a Formação Profissional e Investigações (UNITAR); Comissão Econômica para a África (CEPA); Comissão Econômica para a Europa (CEPE); Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (CESPAP); Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental (CESPAO); Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Hábitat); Centro de Comércio Internacional (CCI); Organização da Aviação Civil Internacional (OACI); Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – Banco Mundial (BIRD); Corporação

Financeira Internacional (CFI); Fundo Monetário Internacional (FMI); União Postal Universal (UPU); União Internacional de Telecomunicações (UIT); Organização Meteorológica Mundial (OMM); Organização Intergovernamental Marítima Consultiva (IMCO); Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI); Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); Organização Mundial de Turismo (OMT); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Assim, também, o PNUD administra o Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Capitalização (FNUDC); Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM); Fundo das Nações Unidas de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (FNUCTD); Fundo Rotativo das Nações Unidas para a Exploração de Recursos Naturais (FRNUERN); Voluntários das Nações Unidas (VNU).

Contudo, conforme Cachapuz de Medeiros, até início dos anos 1990, 95% dos recursos do PNUD advêm dos orçamentos de assistência dos países que compõem a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, nesse sentido, as decisões quanto à cooperação no PNUD sofrem influências políticas importantes.

É importante ressaltar que os organismos de maior importância para execução dos programas de cooperação técnica da ONU são considerados a UNIDO (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial) e a UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), motivo porque merecem maior atenção por parte dos que pretendem estudar os organismos e as relações internacionais multilaterais, assim como têm merecido, particularmente no caso da UNCTAD, por parte da diplomacia brasileira.

O que é certo é que com o prenúncio do colapso da ordem estabelecida no pós-guerra, o conceito de cooperação passaria a ser objeto de reformulação, alcançando hoje o significado de operação conjunta entre países ou entre os

diversos sujeitos do direito internacional.

Ainda que conservando a condição básica de uma relação de doação e recepção de conhecimento, a cooperação internacional incorpora atualmente a noção de reciprocidade. Da mesma forma, a concepção de conhecimento passou por um processo de ampliação no campo da cooperação internacional, estendendo-se às áreas da ciência e tecnologia. Na realidade, parte-se da hipótese de que nenhuma atividade de cooperação pode ser situada num quadro onde existem fornecedores ou recebedores exclusivos, pois o conhecimento deve ser considerado o fruto de uma operação de construção em parceria.

Enquanto promovida por organismos internacionais de caráter oficial, a cooperação passou a ser, portanto, uma importante via, além de contribuir para o estabelecimento de normas internacionais de natureza variada, apoiando a formação de uma opinião pública internacional que tende a reduzir o nacionalismo e o poder das grandes potências, para o desenvolvimento de processos de internacionalização de um sem número de problemas, estimulando a criação de um sem número de organizações. E, como resultado, esse processo hoje se estende por uma gama variada de organizações não estatais.

Nesse sentido, conforme indica Anthony Giddens¹², se no começo do século XX podiam ser contabilizadas, no máximo, 20 organizações internacionais de caráter governamental e 180 transnacionais não-governamentais, ao final do século esses números encontravam-se modificados de tal forma que se registravam, pelo menos, 300 organizações do primeiro tipo e 5.000 do segundo¹³.

Naturalmente, esse processo correspondeu ao próprio desenvolvimento da sociedade no século XX e, na medida em que se coloca como uma perspectiva de

¹² GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

¹³ Deve-se ressaltar que as 5.000 organizações citadas por Giddens referem-se, em sua maioria, às ONGs que vêm a constituir o que vulgarmente se convencionou denominar Terceiro Setor, que reflete o desenvolvimento das ações de cooperação no setor intergovernamental da ONU.

superação da relação normalmente considerada de oposição entre Estado e mercado, que moldou a política internacional do século, caracterizando-a por períodos alternados de “mudanças estruturais” e “ajustes estruturais”¹⁴, apresenta um novo quadro de possibilidades de relações, destacando-se dentre estas as de cooperação como instrumento para a consecução do desenvolvimento, conforme se procurará explicitar no próximo item deste trabalho.

3.3. A Cooperação Técnica Internacional: organização e operação

Tradicionalmente se desenvolveram ações de cooperação internacional de dois tipos, definidos em função dos agentes envolvidos. São eles a Cooperação Bilateral, realizada entre os governos de dois países; e a Cooperação Multilateral, realizada entre governos e entidades internacionais.

Naturalmente, o escopo da cooperação varia nos dois tipos em função de como são definidas as linhas, áreas e formas de cooperação. Enquanto que na cooperação multilateral as diretrizes para ação são definidas pelos órgãos diretivos das organizações e organismos que compõem o sistema multilateral, como resultado das negociações entre os Estados signatários sobre os problemas de maior dimensão e que mais imediatamente afligem o sistema internacional, na cooperação bilateral tais diretrizes são estipuladas em negociações diretas entre os Estados envolvidos.

A multiplicidade de organizações atuantes na realidade atual, nesse sentido, oferece uma gama variada de possibilidades de relacionamentos e, conseqüentemente, proporciona uma matriz muito ampla para a montagem de um

¹⁴ Conforme indicação anterior, no que se refere à questão das mudanças estruturais vale a leitura de EVANS, Peter. O Estado como Problema ou Solução. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. São Paulo: nº 28/29, 1993.

quadro de cooperação entre os diferentes atores do sistema internacional.

Nesse sentido, há que se destacar que as Organizações Não-Governamentais (ONGs), embora de grande importância no sistema de cooperação internacional atual, nascem da vontade de pessoas físicas ou jurídicas de direito interno às nações e, nessa medida, são regidas pelas leis do estado originário, não se submetendo às regras de cooperação técnica internacional institucionalizada.

Como o objeto de interesse prioritário deste trabalho diz respeito à cooperação institucionalizada, isto é, a cooperação técnica internacional no marco da ONU, pode-se estabelecer um quadro organizativo das ações de cooperação a partir das classificações das organizações internacionais que compõem esse sistema.

Assim, considerando suas finalidades, as organizações podem ser definidas como organizações com fins gerais e organizações com fins específicos, tais como ONU e OMS, por exemplo.

No que se refere à natureza jurídica, as organizações podem ser divididas em organizações intergovernamentais e supranacionais, tais como a OEA (Organização dos Estados Americanos) e a UE (União Européia). Há que se ressaltar, nesse caso, que praticamente o único exemplo, dado que no atual estágio de desenvolvimento das relações internacionais os Estados são incapazes de renunciar à sua soberania, refere-se à União Européia que, mesmo assim, não se encontra em situação de plena supranacionalidade.

Segundo essa perspectiva, as organizações também podem ser classificadas como não-governamentais e mistas. Mas as organizações não-governamentais, conforme dito anteriormente, não se submetem às regras da cooperação institucionalizada e o caso de organizações mistas é raro, senão único, podendo ser referido ao exemplo da Cruz Vermelha.

Finalmente, quanto ao caráter territorial, as organizações podem ser classificadas como organizações universais e organizações regionais como, ainda uma vez, OMS e OEA, respectivamente.

Uma importante questão a ser destacada no processo de classificação dos organismos internacionais diz respeito à possibilidade dessas organizações assumirem mais de uma definição, uma vez que uma organização regional pode ter finalidade geral, assumindo ao mesmo tempo caráter intergovernamental. É esse o caso da OEA. O que é fundamental salientar é que um organismo internacional, enquanto ator efetivo do sistema internacional e por conseguinte agente da cooperação técnica internacional, deve ter personalidade jurídica independente da de seus membros, o que acontece por tratado internacional que passe a ter caráter de norma constitucional, conforme assevera Cachapuz de Medeiros .

Na cooperação bilateral os principais organismos envolvidos são as agências “nacionais” de cooperação, enquanto órgãos especializados dos ministérios de relações exteriores no desenvolvimento desse tipo de operação, e os governos ou suas representações diplomáticas.

É importante que se ressalte que grande parcela da cooperação realizada no mundo ou, pelo menos, a maior potencialidade de cooperação se encontrava concentrada na primeira metade da década de 1990 da seguinte maneira por tipo de “bem”: Alemanha, em tecnologia de processo; Japão, em tecnologia de produto; e EUA, em produtos em geral.

No que se refere à cooperação multilateral institucionalizada, pode-se dizer que esta se realiza de quatro formas, divididas segundo os sistemas de atividade dos organismos internacionais, a saber:

- O Sistema da Organização das Nações Unidas;
- O Sistema das Organizações de Cooperação Monetária, Financeira e

Comercial;

- O Sistema das Organizações Regionais; e
- O Sistema das Organizações de Fomento.

O sistema de cooperação da ONU, enquanto primeiro e mais amplo sistema desenvolvido, é considerado exemplar para os demais.

Como se sabe, a ONU está estruturada no seguintes órgãos: Assembléia Geral; Secretariado Geral; Conselho de Segurança; Conselho Econômico e Social; Conselho de Tutela; e Corte Internacional de Justiça. Além disso a ONU conta com as seguintes diretrizes (fundos, programas, organizações, acordos ou conferências que não constituem organismos porque não tem *budget* próprio e, por conseguinte, autonomia): GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio); UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento); UNIDO (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial); PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância).

O órgão da ONU particularmente responsável pela cooperação, conforme assinalado anteriormente, é o ECOSOC, que conta com quinze organismos. Assim, nesse primeiro sistema podem ser destacados, enquanto agentes efetivos da cooperação, os seguintes organismos:

- Sistema ONU

UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura); OIT (Organização Internacional do Trabalho); OMS (Organização Mundial da Saúde); BIRD (Banco Mundial); FMI (Fundo Monetário Internacional); CIF (Corporação Financeira Internacional); AID (Associação Internacional de Desenvolvimento); OACI (Organização da Aviação Civil Internacional); FNUAP (Fundo de População das Nações Unidas); UPU (União Postal Universal); UIT

(União Internacional de Telecomunicações); OMM (Organização Meteorológica Mundial); FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola); AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica); OMPI (Organização Mundial da Propriedade Intelectual).

No que se refere ao Sistema das Organizações de Cooperação Monetária, Financeira e Comercial tem caráter um tanto diferenciado em função de sua complexidade. Nascido dos problemas econômicos fundamentais do sistema internacional no século XX, o Sistema foi desenvolvido a par da constituição da ONU, embora vinculado a esta, e mesmo constituído por uma série de organismos diferentes entre si, apresenta maior concentração de ações relevantes sobre determinados atores. São eles:

- Sistema das Organizações de Cooperação Monetária, Financeira e Comercial

FMI (Fundo Monetário Internacional); OMC (Organização Mundial do Comércio); OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico)

É importante ressaltar, ainda nesse sistema, que originalmente o GATT se colocava como um ator expressivo para esse tipo de cooperação. Contudo, como indicado acima, esse organismo assumia a condição de uma diretriz e não como um organismo da ONU, isto é, sem capacidade autônoma e real de legislar, tomar decisões ou adotar sanções sobre as relações de comércio entre países.

As necessidades e o desenvolvimento da política internacional é que viriam a proporcionar a criação, ao fim da Rodada Uruguai, dentro do próprio GATT, a criação da OMC, cujo papel hoje assume maior relevância.

O Sistema das Organizações Regionais nasce, como o próprio nome sugere, de necessidades geográfica e culturalmente localizadas e têm como exemplos de organismos cooperadores:

- Sistema das Organizações Regionais

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento); OEA (Organização dos Estados Americanos); CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe); OPAS (Organização Pan-Americana de Saúde); OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico).

No que se refere ao sistema das organizações de fomento, o crescente aporte de investimentos nos países em desenvolvimento após a II Grande Guerra foi operado, em grande parte, graças a esse sistema de cooperação, que teve como principais agentes:

- Sistema das Organizações de Fomento

BIRD (Banco Mundial); AID (Associação Internacional de Desenvolvimento); CIF (Corporação Financeira Internacional); BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

Cabe lembrar que às organizações privadas interessa, em primeiro lugar, o Sistema das Organizações Nações Unidas e, em menor escala, o Sistema das Organizações Regionais, já que os outros sistemas são acionados quase que exclusivamente por estados.

Nesse sentido, as atividades de cooperação no sistema institucionalizado tem se ampliado de maneira a abranger agentes privados no processo de cooperação. Tal situação encontra-se consolidada, conforme atesta documento disponibilizado eletronicamente pelo PNUD, já no ano de 2001, intitulado “Why Should Businesses Work with UNDP?”, no qual se coloca o argumento de que *“as corporações privadas vêem a pobreza como um inimigo do crescimento e da estabilidade e, por isso, compreendem a necessidade de preservar o meio-*

ambiente, a lei e a boa governança para realizarem seus investimentos^{***} e se propõe a atuação conjunta entre estados, organizações internacionais e empresas.

Naturalmente, e essa situação é ilustrativa disso, as ações de cooperação são periodicamente objeto de definição em termos de prioridades, isto é, de áreas a serem prioritariamente cobertas pelas atividades cooperativas.

No caso sublinhado, observa-se uma preocupação grande com a inclusão das entidades privadas de caráter negocial, atribuindo-se um papel de maior vulto para o mercado enquanto meio para a superação da pobreza e elegendo-se áreas como meio-ambiente como problema para solução pela via da cooperação.

É importante salientar, por outro lado, que entre os países do Terceiro Mundo tem-se destacado, a partir da década de 1970, uma outra modalidade de cooperação denominada Cooperação entre Países em Desenvolvimento.

A importação dos países subdesenvolvidos, seja de produtos, conhecimentos, tecnologias, serviços ou mesmo de recursos financeiros, deve ser considerada, portanto, uma forma a partir da qual as organizações podem conquistar padrões de qualidade que as coloquem em condições de competitividade internacional.

É nesse sentido que a cooperação internacional assume papel relevante, na medida em que, enquanto figura do direito internacional, pode proporcionar os meios, em condições favoráveis, para o desenvolvimento de ações que venham a garantir o acesso dos países subdesenvolvidos à situação de bem estar e competitividade necessários ao seu acesso ao desenvolvimento.

Não se pode esquecer, também, o fato de que as crises também podem ser traduzidas como momentos apropriados para mudanças de atitudes no sentido da

* PNUD. Why Should Businesses.... Disponível em: <<http://www.undp.org/business/why.html>>. Acesso em: 19 fev. 2001.

internacionalização das ações organizacionais, na medida em que os recursos se restrinjam indicando como alternativa para a sobrevivência das organizações a busca de recursos externos.

É desnecessário dizer que a consecução de tal objetivo exige das organizações acuidade quanto à definição dos potenciais beneficiários das ações de cooperação e de suas necessidades relativamente ao que se pretende empreender. Dessa forma, as organizações devem ter total segurança quanto à qualidade do que estão oferecendo, o que significa que devem apresentar um padrão relevante de competência. Ocorre que em muitos casos e por uma série de razões, destacando-se dentre essas o desconhecimento das técnicas e métodos específicos para o desenvolvimento de ações de cooperação técnica internacional, as organizações nem sempre conseguem alcançar o sucesso desejado.

É a partir disso que a elaboração de projetos para o desenvolvimento de ações de cooperação internacional assume fundamental importância, configurando-se como uma alternativa para o levantamento de recursos necessários ao desenvolvimento de projetos de relevância sócio-econômica.

O desenvolvimento de ações de cooperação internacional, portanto, depende normalmente da elaboração de projetos que se identifiquem com as prioridades estabelecidas, quer pelos governos, quer pelos organismos internacionais. No entanto, o significado do termo “projeto” varia dependendo da formação profissional dos agentes envolvidos com a cooperação técnica internacional. Dessa forma, para os engenheiros, projetos têm a ver com o conjunto de obras e especificações técnicas necessárias à realização de uma ação. Já para os economistas, têm a ver com os estudos de viabilidade para a consecução dessa ação.

O que, de fato, define um projeto de cooperação técnica é o fato de que constitui a unidade básica da cooperação na medida em que *“transubstancie*

*fundos externos em um pacote de recursos focalizados, organizados e programados de forma a atender necessidades identificadas*¹⁵, isto é, o projeto de cooperação é uma peça formal que permite a transferência de recursos do exterior para o desenvolvimento de ações que venham a solucionar problemas de toda a natureza, inclusive, do próprio desenvolvimento.

De qualquer maneira, genericamente os projetos têm em comum o fato de serem *“um conjunto não repetitivo de atividades independentes, orientadas para um objetivo específico, que deve ser atingido: num prazo estabelecido; com recursos limitados, previamente alocados; e com qualidade predeterminada”*¹⁶.

Assim, segundo Kruglianskas¹⁷ (1993), após a definição desses elementos e o mapeamento dos objetivos de organismos e governos que estejam relacionados com as atividades pretendidas, devem ser elaborados projetos que genericamente contenham os seguintes elementos:

- Folha de Rosto

Em que deverão constar: Título do projeto; Responsável(eis) pela elaboração; Entidade(s) executoras; Entidade(s) patrocinadora(s); Outra(s) entidades cooperadora(s); Data da elaboração do projeto.

- Introdução

Trata-se de uma descrição resumida do contexto em que se insere o projeto, fornecendo informações sobre o setor no qual se desenvolverá o projeto, outras experiências realizadas e as principais instituições atuantes na área.

- Justificativa

¹⁵ PNUD. Guidelines for Project Formulation and the Project Document Format. New York, 1988.

¹⁶ PLONSKI, G. A. *Administração de Projetos: Visão de Conjunto. Programa de Gestão da Cooperação Técnica Internacional*. IEA/USP – MRE/PNUD, 1993. *mimeo*. p. 6.

¹⁷ KRUGLIANSKAS, I. Planejamento de Projetos de Cooperação Técnica Internacional. In: PROGRAMA DE GESTÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. São Paulo: IEA/USP-MRE/PNUD, 1993. *mimeo*.

Deve demonstrar a relevância do problema e as razões para a realização do projeto da forma como se propõe. Deve, também, indicar o público-alvo e as interações com outras organizações intervenientes de maneira a revelar a sinergia da ação. É a peça de convencimento do(s) patrocinadore(s).

- **Objetivos Gerais e Específicos;**

Os objetivos gerais, como o próprio nome diz, são genéricos e não devem ser garantidos somente pela ação proposta.

Os objetivos específicos devem ser descritos de forma verificável, isto é, devem ser quantificados, assumindo a característica de metas.

- **Plano de Trabalho**

Deve descrever as atividades a serem desenvolvidas para a realização do projeto com a indicação dos responsáveis pelas mesmas. Também deve demonstrar os resultados parciais e finais apresentados pela proposta.

- **Riscos**

Quando houver, devem ser indicados com probabilidade de ocorrência e impacto sobre a ação. Devem sugerir ou estimular a elaboração de planos de contingência ou alternativos.

- **Plano Organizacional**

Deve descrever “quem faz o que”, isto é, as linhas de autoridade e responsabilidade e o sistema de comunicação no projeto, inclusive de entidades externas envolvidas com o projeto.

- **Sistema de Acompanhamento e Controle**

Deve descrever as formas de avaliação, incluindo as avaliações parciais e final e indicando os aspectos técnicos a serem considerados, época(s), local(ais) e participante(s). Assim, também, deve indicar os momentos de revisão de ações.

- Orçamento

Deve demonstrar de maneira organizada e detalhada os custos de todas as ações previstas, desdobrando-se segundo diferentes fontes, inclusive de contrapartida.

- Diversos

Deve considerar outros aspectos, tanto facilitadores quanto dificultadores, relevantes para o desenvolvimento do projeto.

- Anexos

Deve incluir todo tipo de documentação do projeto, além de currículos e planos detalhados. Serve mais ao processo decisório, quanto ao financiamento, do que ao processo de execução. Inclui documentos tais como: cronograma físico de execução; cronograma de avaliações e relatórios técnicos; programação de treinamentos; descrição de equipamentos; organogramas; e outros.

Esses projetos encaminhados institucionalmente são objeto de avaliação para definição de possibilidades de cooperação.

3.4. A Cooperação Técnica Internacional do Brasil

Ainda na perspectiva assistencial de cooperação, referida anteriormente, o Brasil começou a organizar suas ações de cooperação técnica criando um órgão para cooperação técnica recebida, dentro do Ministério das Relações Exteriores, denominado CNAT – Comissão Nacional de Assistência Técnica.

Em virtude das mudanças ocorridas na política internacional e no sistema de cooperação técnica, o país reorganizou seu próprio sistema de cooperação, criando em 1967 a SUBIN – Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica

Internacional, vinculada ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. No entanto, a formulação da política de cooperação passaria a caber, a partir de 1969, à Divisão de Cooperação Técnica do Ministério das Relações Exteriores.

Dessa maneira, o Brasil conta hoje com uma agência de cooperação, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão responsável pela operação da cooperação técnica, pertencente à Fundação Cabo Frio e, portanto, somente indiretamente ligado ao Ministério das Relações Exteriores.

Estando estruturada em três setores (Cooperação Técnica Recebida Bilateral; Cooperação Técnica Recebida Multilateral; e Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento), a ABC considera a cooperação técnica como *“um instrumento específico pelo qual países e/ou organismos internacionais transferem conhecimentos e técnicas dentro de um processo planejado de mudanças, associado às prioridades de desenvolvimento sócio-econômico e articulado com a política externa do País”*¹⁸.

Segundo tal colocação, pode-se imaginar que a cooperação técnica assume um papel fundamental na mobilização de recursos para a absorção de tecnologias e ascensão do país na escala do desenvolvimento.

Conforme Plonski¹⁹, algumas das principais características da cooperação técnica internacional no Brasil referem-se a: desenvolvimento da infra-estrutura humana; geração de um fluxo de conhecimentos de forma a aumentar o estoque preexistente; capacitação efetiva dos agentes recipiendários; carreamento de recursos financeiros para desenvolvimento desse processo.

No que se refere à cooperação bilateral, as atividades mais intensas, segundo o autor, estariam se desenvolvendo ao longo do tempo com os seguintes

¹⁸ WARWAR, Z. et alli. O papel da cooperação técnica internacional no desenvolvimento brasileiro. In: PROGRAMA DE GESTÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. São Paulo: IEA/USP – MRE/PNUD, 1993. *mimeo*. p. 4.

¹⁹ PLONSKI, G. A., op. Cit.

países: Japão, Alemanha, França, Canadá, Grã-Bretanha. Atualmente se percebe uma tendência de crescimento expressivo das relações de cooperação com Itália e Espanha.

Com relação à cooperação multilateral, também segundo Plonski, os acordos de cooperação estariam se realizando fundamentalmente com o PNUD, UNIDO, OEA, FAO, UNICEF e FNUAP.

Tradicionalmente a cooperação técnica se desenvolve no Brasil segundo as modalidades abaixo:

- 1) Vinda de Peritos
- 2) Doação de equipamentos
- 3) Formação no exterior
- 4) Miniprojetos (reúne os três itens anteriores)
- 5) Projeto Tipo – até 5 anos envolvendo até US\$ 5 milhões
- 6) Estudo para Desenvolvimento – vinculado a necessidades públicas (+amplo)
- 7) Estudo para Pesquisa – encomenda para solução de problemas
- 8) TCT (Third Country Training Program) – Projetos de treinamento

Cabe lembrar que as ações de cooperação não se reduzem a recebimento, mas também a fornecimento de recursos, o que pode até facilitar atividades do primeiro tipo. E o Brasil, dada sua situação intermediária de desenvolvimento, tem se notabilizado por ações dessa natureza. É o caso, por exemplo, de Cuba e países africanos, particularmente os de língua portuguesa. O Brasil desponta hoje como grande fornecedor de cooperação para América Latina e África. Por esse motivo é que se criou um setor específico de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento na ABC.

Por sua vez, a caracterização de um projeto de cooperação técnica pela ABC é dada atualmente como um processo de implementação de atividades

destinadas à transferência ou geração de conhecimentos por meio de:

- 1) utilização de consultoria especializada;
- 2) formação e treinamento de recursos humanos;
- 3) realização de pesquisas e estudos;
- 4) complementação de infra-estrutura.

Para tanto, os projetos de cooperação no modelo desenvolvido pela ABC devem conter os seguintes elementos:

Roteiro do Projeto de Cooperação Técnica*

1. Caracterização das Instituições
 - 1.1. Dados da Instituição Solicitante
 - 1.2. Dados sobre o Responsável pela Solicitação
 - 1.3. Dados da Instituição Cooperante
2. O Projeto
 - 2.1. Título do Projeto
 - 2.2. Descrição do Subsetor
 - 2.3. Objetivo(s) do Projeto
 - 2.4. Resultados a serem alcançados pelo Projeto
 - 2.5. Justificativa
 - 2.6. Plano de Trabalho
3. A Cooperação Técnica
 - 3.1. A Cooperação Técnica Solicitada
 - 3.2. A Contrapartida oferecida pela Instituição Solicitante
 - 3.3. Quadro Demonstrativo do Orçamento do Projeto

Uma vez preenchidos os requisitos de elaboração do projeto e consultados os agentes envolvidos com a proposta, devem ser os mesmos

* ABC/MRE. Orientação Básica para Apresentação de Projetos. Disponível em: <http://www.abc.mre.gov.br/ci/riantacao_basica/orntpct.htm>. Acesso em: 27 mar. 2001.

encaminhados a ABC.

Naturalmente, a preocupação neste item do presente trabalho está concentrada na cooperação técnica recebida na medida em que, enquanto meio institucionalizado, tem seus registros oficializados e, principalmente, assume importância formal na consecução de ações de cooperação visando à criação de condições para o desenvolvimento brasileiro.

É importante ressaltar que a análise está apoiada fundamentalmente em relatórios e contatos com quadros executivos da Agência Brasileira de Cooperação – ABC - ao longo da década de 1990 e nos anos mais recentes. Enquanto braço executivo da cooperação realizada pelo Brasil, conforme indicado anteriormente, a ABC começou a operar objetivando fortalecer o recebimento de cooperação em fins de 1987, quando de sua criação.

Nesse sentido, foram consideradas as informações dos dois anos imediatamente anteriores ao período sob análise, correspondendo aos anos iniciais de operação da ABC, de maneira a se formar um breve juízo sobre o que ocorria com a cooperação no período imediatamente anterior ao que se encontra sob apreciação, bem como as informações dos dois anos seguintes, relativas ao primeiro governo FHC, de forma a apreciar indicativamente a continuidade do processo.

Deve-se destacar, contudo, a dificuldade do trabalho com as informações disponíveis, uma vez que a Agência e suas atividades passariam por várias mudanças no processo de organização, que iriam desde a composição de seus quadros profissionais e, por conseguinte, do *modus operandi* da cooperação, até as diretrizes emanadas pelos diferentes governos no período compreendido por este trabalho.

Os relatórios da ABC, portanto, apresentam variação significativa em sua forma de apresentação ao longo do período, revelando diferentes enfoques,

preocupações e perspectivas, sendo que os dados que os compõem observam maior ou menor precisão e profundidade de acordo com as mudanças aludidas.

A natureza do trabalho realizado para a elaboração da análise da cooperação pode ser resumida na homogeneização, uniformização e padronização dos dados, resultante da avaliação dos relatórios e da observação das questões relevantes quanto ao desenvolvimento da cooperação. Trata-se, então, de uma análise indicativa da natureza da cooperação brasileira no período sob análise.

Com esse fim, este item do presente capítulo deste trabalho estará dividido de forma a explicitar a situação da Cooperação Técnica Recebida Bilateral e da Cooperação Técnica Recebida Multilateral, para finalmente se proceder à avaliação dessas cooperações e da cooperação técnica em geral recebida pelo Brasil nos governos Collor e Itamar Franco.

Também com esse intuito, se procurará analisar ainda que brevemente a situação da cooperação por país, no caso da cooperação bilateral, e por organismos internacionais, no caso da cooperação multilateral, para depois se proceder à análise mais geral comparada entre essas duas modalidades de cooperação. Cumpre esclarecer, conforme anotação no item anterior deste trabalho, que a apreciação da cooperação técnica realizada pelo Brasil se fará de maneira geral e relativamente ao período sob observação e que, portanto, a análise histórica das diferentes nuances das relações individuais ou gerais entre o país e as organizações com quem desenvolveu essa cooperação não se incluem no escopo do trabalho. Essas nuances, no entanto, poderão se explicitar e eventualmente tornarem-se objeto de análise mais detida em função da avaliação da cooperação levada a efeito pela política externa brasileira no período em pauta.

3.4.1. A Cooperação Técnica Bilateral recebida pelo Brasil

Japão

Desenvolvendo a cooperação com o Brasil a partir de Acordo Básico de Cooperação Técnica assinado em 1970²⁰, no período de governos militares portanto, o Japão se colocaria como principal parceiro brasileiro ao longo do período sob análise.

Conforme se observa no quadro a seguir, o número de projetos de cooperação desenvolvidos alcançam uma média anual de 29, chegando a atingir um volume total de 46 projetos no ano de 1994, montando a um valor médio anual em torno de US\$ 38 milhões.

Ao longo desse período o número de projetos esteve concentrado em 24,5% na área de Indústria, que até o ano de 1992 ocupava o primeiro lugar no tipo de projeto desenvolvido. Somente a partir de 1993 a área de Meio Ambiente começa a ocupar posição privilegiada na distribuição por tipo de projeto, atingindo uma média anual de 31,0% de 1993 em diante. Em terceiro lugar, naturalmente, vem a área de Agricultura.

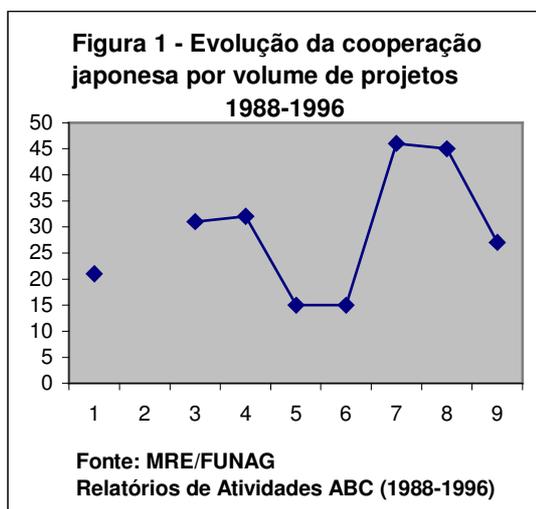
Em ambos os casos, no que se refere à participação no volume total de projetos, se observa uma concentração na região Sudeste que se reduz a partir de 1995. Esse dado é importante na medida em que os dados disponíveis sobre a distribuição dos projetos por valores apresenta diferenças significativas em relação

²⁰ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

à mesma distribuição pelo número de projetos. Assim, por exemplo, se em 1988 a participação da região Sudeste no total de projetos era da ordem de 52,0%, a participação dessa região na distribuição de projetos por valores no mesmo ano era de somente 37,0%.

Quanto às instituições receptoras constatou-se uma nítida concentração nos organismos governamentais, seguidos dos institutos de pesquisa e em último lugar as universidades e instituições de ensino.

Graficamente a cooperação japonesa apresentou a seguinte configuração no período:



Não obstante a variação em termos de números de projetos objeto de cooperação no período, a regularidade da cooperação, embora se coloque numa perspectiva tradicional de assistência técnica realizada fundamentalmente pelas figuras clássicas de cooperação, operada pela Japan International Cooperation Agency – JICA, fez do Japão, no período, um parceiro altamente comprometido com o Brasil. Isso pode ser atestado pelo fato de que a maior parte da cooperação

se realizaria a “fundo perdido”, situação praticamente excepcional na cooperação principalmente bilateral, e pela inclusão de “atividades” nas ações desenvolvidas nos anos finais do período.

Nesse sentido é importante assinalar que a ampliação da cooperação japonesa foi acompanhada da multiplicação de organismos cooperadores daquele país, destacando-se aí instituições como Japan Foundation e a JITCO, organizações, inclusive, de caráter privado. Também por isso, a cooperação japonesa com o Brasil pode ser identificada como altamente “descomplicada”.

TABELA 1 - COOPERAÇÃO BILATERAL RECEBIDA
Projetos em execução

JAPÃO									
Regiões %	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Norte	5					9	10	11	11
Nordeste	10					13	15	18	19
Centro Oeste	24	ND*	29	ND*	ND*	15	12	16	15
Sudeste	52		52			50	51	42	37
Sul	10					13	12	13	19
Nacional									
Áreas/Temas %	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
C&T	19								
Ensino Superior	5								
Indústria	29	26	26		27,3	23,2	29,3	22,2	13,0
Agricultura	14**	17	16		22,7	23,2	14,6	15,6	21,7
Rec. Minerais	5				4,5				
Meio Ambiente	5***	17	16	ND*	18,2	267	29,3	33,3	34,8
Saúde	10	13			9,1	14,3	14,6	20,0	26,1
Transp. Ferrov.	5								
Transp. Hidrov.	10	4			4,5*****	5,4	4,9	4,4	
Seg. Pública		13	29****						
Energia e Rec. Nat.		9	13		4,5	3,6	4,9	4,4	4,4
Desenv. Urbano					9,1	3,6	2,4		
Total	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	21	ND*	31	32	15	15	46	45	27
Valor da Cooper.	US\$ 20 mi 87	ND*	US\$ 37 mi	ND*	ND*	US\$ 40,6 mi	ND*	US\$ 46 mi	US\$ 46 mi
Obsv.:									São incluídas 4 atividades

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ ABC

* ND = não disponível

** os dados sobre Agricultura referem-se nesse ano à Produção Vegetal

*** os dados sobre Meio Ambiente referem-se nesse ano a Saneamento

**** o dado é a somatória dos percentuais de Saúde, Transportes Ferrov./Hidrov. e Seg. Públ.

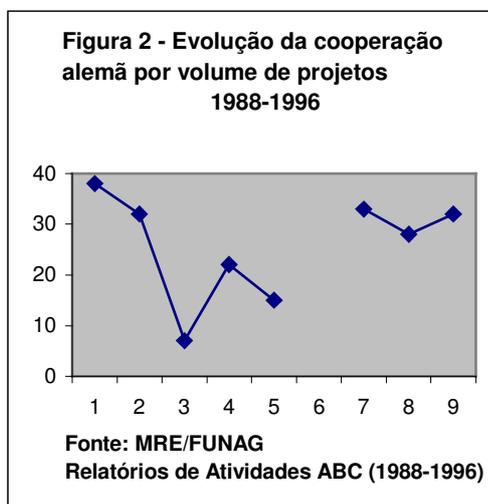
***** os dados a partir desse ano referem-se à somatória de cooperação em Transportes

Alemanha

Iniciada com o Acordo Básico de Cooperação Técnica Brasil-RFA, assinado em 1963²¹, a cooperação alemã se coloca como uma parceria tradicional forjada no desenvolvimento dos mecanismos da cooperação técnica internacional.

Assumindo o segundo posto na cooperação com o Brasil, a cooperação alemã atingiu no período de 1988 a 1996 uma média em torno de 29 projetos por ano, igual à média japonesa, muito embora o montante desses projetos alcançasse uma média inferior à daquele país, em torno de US\$ 23 milhões por ano.

Graficamente, a cooperação alemã com o Brasil assumiu a seguinte configuração:



Como se pode observar no quadro a seguir, na fase inicial desse período

²¹ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

(1988/89) as ações tiveram maior concentração nos setores de Indústria e Serviços, seguido por Agricultura, assim como nas regiões Sudeste e Nordeste, seguidas pela região Sul.

É importante salientar que a partir do segundo ano dessa etapa da cooperação, o setor relativo a Desenvolvimento Regional e Urbano cresce de importância na distribuição do número de projetos por setores, assumindo as primeiras posições nessa distribuição nos anos de 1990 e 1991.

É importante destacar, também, que somente com o início da execução da maior parte dos projetos organizados em novos e mais abrangentes programas sobre os quais se assentaria a cooperação alemã já no final do período analisado, conforme se observa no quadro a seguir, se pode constatar uma maior preocupação com a regionalização da cooperação. Assim é que a participação da região Sul no total de projetos em execução assume o primeiro lugar a partir de 1990, mantendo tal posição ainda nos anos finais do período. É mister assinalar, nesse sentido, que a concentração de projetos na região Sul tem muito a ver com a colonização da região, que conta com uma forte participação étnica alemã.

Por outro lado, é importante notar que a cooperação alemã a partir do ano de 1990, apresentou mudança constatável nos anos finais do período no que diz respeito à natureza dos projetos, indicando uma maior participação de projetos relativos a Meio Ambiente no total de projetos, seguida da participação de projetos relativos à Indústria e ao Prorenda, que se ocupa da geração de renda para as camadas mais pobres da população, com alto teor, portanto, social. As atividades do programa regular, nesse sentido, tiveram decrescida significativamente sua posição no final do período.

No todo, a cooperação alemã se mantém como uma expressão significativa da cooperação recebida bilateral brasileira, o que pode ser atestado pela grande ampliação do número de projetos em execução fora dos programas tradicionais a partir de 1995, resultante da formalização naquele ano de novos programas de cooperação (SACTES e Pool de Peritos). Na verdade a cooperação alemã tem se notabilizado pela transferência de *know how*, com a capacitação de quadros e o envio de especialistas.

TABELA 2 - COOPERAÇÃO BILATERAL RECEBIDA
Projetos em execução

Alemanha									
Regiões %	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Norte	7								3
Nordeste	13	64	31					21	21
Centro Oeste	3			ND*	ND*	ND*	ND*		
Sudeste	40	9	31					33	35
Sul	37	27	38					39	38
Nacional								6	3
Áreas/Temas %	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Indústria e Svs.	30	30		18				Prorrenda:	Prorrenda:
Agricultura	27**	20						25	20
Saneam/Meio Amb	10	10***	11	27				Meio Amb.:	Meio Amb.:
Des. Reg. e Urbano	10	20	27	32				46,4	60
Educação	10	5			ND*	ND*	ND*	Indústria:	Indústria:
Saúde	7	10						25	24
Planej. Soc. e Econ.	3	5****						Prog. Reg.:	Prog. Reg.:
Transporte	3							3,6	6
Apicultura				18					
Total	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	38	32	7	22	15	ND*	33	28	32
Valor da Cooper.	DM 71 mi	ND*	US\$ 26 mi	ND*	ND*	US\$ 20 mi	DM 23 mi	ND	DM 25 mi
Obsv.:			Início da					Formaliz.	
Os projetos referem-se à execução e follow-up			execução de					Novos Progr.	
			projetos do					7 Pool de Per.	7
			Prorrenda					72 SACTES****	60 DED*****

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ABC

* ND = não disponível

** os dados sobre Agricultura referem-se nesse ano à Agropecuária, Pesca, Pecuária e Desenvolvimento Florestal

*** a rubrica assume denominação exclusiva de Meio Ambiente

**** a rubrica passa a ser Administração Pública

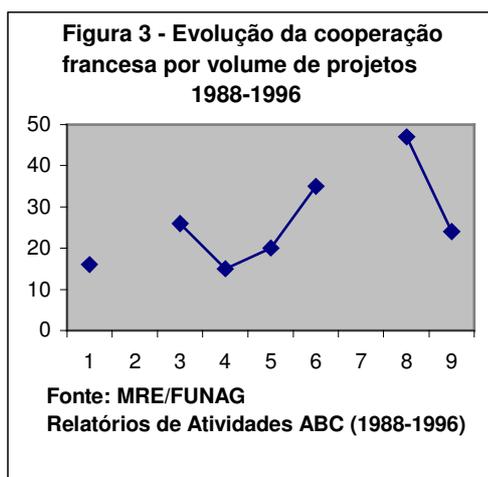
***** SACTES = Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social

***** DED é a nova denominação da modalidade SACTES

França

Assim como a Alemanha, a França se coloca numa perspectiva tradicional da cooperação com o Brasil, tendo se iniciado com a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica e Científica, em 1967²², já no ciclo dos governos militares.

Atingindo uma média em torno de 26 projetos realizados anualmente no período, os valores envolvidos pela cooperação, no entanto, encontraram-se bem abaixo dos valores da cooperação alemã e japonesa, em torno de US\$ 13 milhões ao ano, para uma proposta que excede, pelo menos em denominação e em termos de diretrizes gerais, a cooperação técnica, recebendo a adição do termo científica em seu acordo de fundação. O volume de projetos realizados na cooperação francesa com o Brasil, são apresentados no gráfico abaixo.



Dos dados disponíveis, encontrados no quadro a seguir, se observa que a maior parte dos projetos desenvolvidos se concentrou na área de Agricultura. Contudo, diferentemente das cooperações com os países anteriormente analisados, a segunda posição ficou com a área de Saúde.

²² Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

Em termos de distribuição geográfica, também diferentemente da cooperação com os países anteriores, os projetos apresentaram uma dimensão multiregional nos anos de 1988 e 1990, sendo que nos anos finais do período houve prevalência da região Centro-Oeste, seguida da Sudeste, sem contar o desenvolvimento de um percentual de projetos de caráter nacional.

É importante registrar, também, que a exemplo da Alemanha, a França começaria a desenvolver, a partir de 1992, uma cooperação centrada em programas voltados, numa ponta, para as áreas de Agricultura, Saúde e Administração Pública e, noutra, para Meio Ambiente. Em boa parte, o crescimento da participação de projetos na área de Meio Ambiente nos anos finais do período analisado se deve a esse fato.

Quanto às instituições receptoras da cooperação, assim como no caso do Japão, apresentam destacada participação os organismos governamentais, seguidos das ONGs.

Embora de menor monta do que as cooperações de Japão e Alemanha, a cooperação francesa se destaca. Por sua natureza também científica, atestada pelo expressivo número de projetos voltados para o campo da Saúde, com expressiva participação no total de projetos executados, a cooperação francesa apresentou uma tendência de ampliação ao final do período, com a negociação e início do desenvolvimento significativo de novas atividades a partir de 1996, acrescentando à cooperação formal uma série de projetos, ações, iniciativas e atividades que já vinham se realizando durante todo o período como cooperação descentralizada, isto é, realizada com o concurso de instituições privadas ou fora da esfera estatal, as também denominadas ONGs.

TABELA 3 - COOPERAÇÃO BILATERAL RECEBIDA
Projetos em execução

FRANÇA									
Regiões %	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Norte	19							2	13
Nordeste								19	17
Centro Oeste	19							30	29
Sudeste	19	ND*		ND*	ND*	ND*	ND*	28	29
Sul	13							21	8
Multiregional	30		58 (SE/NE)						
Nacional									4
Áreas/Temas %	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Administração	13							2,1	8,3
Planejamento	6	3***							
Agricultura	38	6	38					57,4	54,2
Ciência	6**	6							
Saúde	13		19	ND*	ND*	ND*	ND*	17,0	12,5
Desenv. Regional	19	44							
Transporte	6								
Desenv. Urbano		6						8,5****	4,2
Educação		15							
Indústria e Svs.		21							
Meio Ambiente			15					14,9	20,8
Total	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	16	ND*	26	15	20	35	ND*	47	24
Valor da Cooper.	ND*	ND*	US\$ 14 mi	ND*	ND*	US\$ 15 mi	ND*	US\$ 15 mi	US\$ 8 mi
Obsv.:					2 Progrs.		5 Progrs. s/ discr. projs		Começa desenv. sig. novas ativ.
Dados de 1989 = coop. descentraliz.									

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ABC

* ND = não disponível

** os dados sobre Ciência referem-se nesse ano à Informática

*** a rubrica passa a ser Planejamento Econômico-Social

**** a rubrica passa a ser Política Urbana

Canadá e Grã-Bretanha

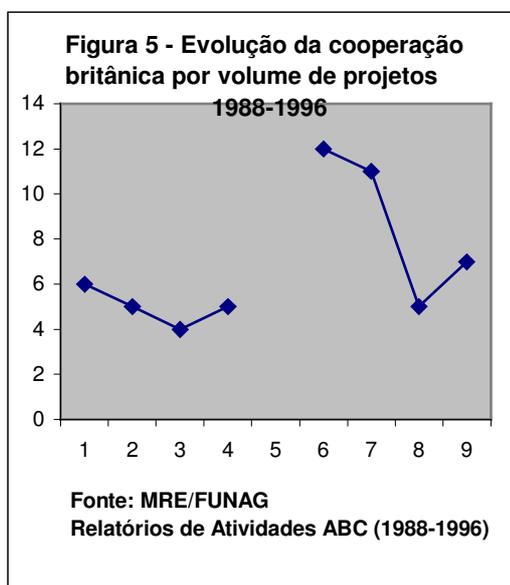
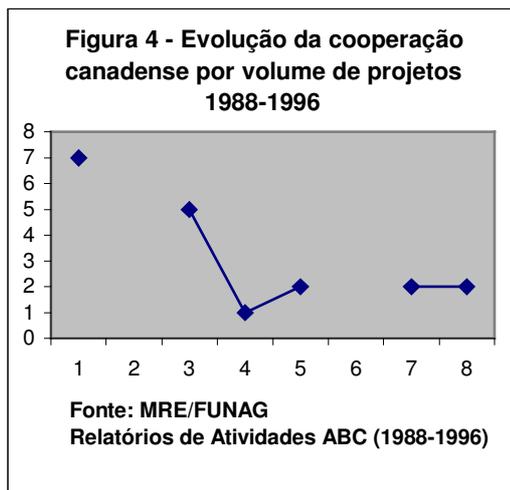
Em níveis inferiores de cooperação, esses países, ainda assim, apresentam-se como importantes parceiros do Brasil nesse processo. Conforme se observa nos quadros abaixo, a cooperação com o Canadá gerou uma média de 3 projetos anuais no período, alcançando um valor anual em torno de US\$ 11 milhões, enquanto que no caso da Grã-Bretanha a cooperação gerou uma média de 7 projetos anuais, alcançando, no entanto, um valor anual em torno US\$ 4 milhões.

Tendo início nos governos militares, com a assinatura dos Acordos de Cooperação Técnica e Básico de Cooperação Técnica entre Brasil – UK e Irlanda do Norte, em 1975 e 1968²³, respectivamente, este último convênio se coloca na mesma perspectiva da cooperação dos países europeus, mais especificamente de Alemanha e França. Contudo, em ambos os casos a cooperação efetiva se iniciaria no período sob análise com uma programação de custeio de projetos pelo governo canadense de CDN \$ 25 mi para três anos a partir de 1989²⁴, e a assinatura do Entendimento sobre Cooperação Técnica e Meio Ambiente, em 1989, pelos governos britânico e brasileiro.

Graficamente as cooperações britânica e canadense no período de 1988 a 1996 podem ser vislumbradas abaixo:

²³ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

²⁴ Idem, Ibidem.



Mesmo com informações muito escassas, pode-se observar que a cooperação canadense teve uma elevada concentração de projetos nas áreas de Indústria e Agricultura nos dois primeiros anos (1989-1990) e, diferentemente do que ocorreu com outras cooperações, tais projetos estiveram nesse período mais concentrados nas regiões Norte e Nordeste.

A participação da região Nordeste no composto dos projetos, mesmo com o

reposicionamento da distribuição de projetos por áreas, assumindo a questão do Meio Ambiente preponderância praticamente absoluta na participação no total nos anos finais do período, mereceu destaque no ano de 1995.

As informações periféricas sobre essa cooperação demonstram que a partir do ano de 1990, com o aumento da participação das entidades privadas nos projetos em execução, começa a se desenvolver uma preocupação com Saúde e Meio Ambiente e, nesses campos, com a formação de recursos humanos, particularmente das regiões Nordeste e Norte, manifesta claramente a partir de 1993.

Em função da atividade desenvolvida a cooperação canadense viria ser reprogramada em 1994, mantendo a tendência apontada acima e assumindo os projetos um caráter nacional, garantindo a continuidade desse processo e seu incremento a partir somente de 1996.

Já a cooperação britânica, que em 1989 foi objeto de discussão entre representantes dos dois governos objetivando uma maior formalização/organização, esteve centrada no setor da Pecuária em 1989 e passou a desenvolver-se prioritariamente nas áreas de Meio Ambiente e Saúde de 1990 em diante, chegando a atingir a primeira a supremacia na participação do total dos projetos somente em 1996, muito embora também se observe o desenvolvimento de projetos relativos à Indústria e Administração Pública, de uma forma geral, atingindo esses setores naquele ano uma participação equilibrada relativamente à Saúde e inferior ao setor de Meio Ambiente.

O interessante a assinalar é que os projetos estiveram no ano de 1989 mais concentrados nas regiões Sudeste e Nordeste e no final do período tal

concentração se encontrava na região Norte. O grosso da cooperação teve como instituições receptoras institutos técnicos e governo e seus institutos de pesquisa.

TABELA 4 - COOPERAÇÃO BILATERAL RECEBIDA

Projetos em execução

CANADÁ								
Regiões %	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Norte	36	16						
Nordeste	33	50					50	
Centro Oeste	1		ND*	ND*	ND*	ND*		
Sudeste	5							
Sul	10							
Nacional	14						50	100
Áreas/Temas %	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Indústria	37	80**						
Agricultura	27							
Mineração	18		ND*	ND*	ND*	ND*		
Administr. Públ.	9							
Saúde/Meio Amb.	9						100 (50/50)	100***
Total	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	7 (concl.)	ND*	5	1	2	ND*	2	2
Valor da Cooper.	US\$ 12,6 mi	ND*	ND*	ND*	ND*	ND*	CDN\$ 37 mi	US\$ 9,5 mi
Obs.: início da coop. negociado em 1988 (CDN 25 mi - 3 anos)		Aumento particip. entidades privadas				Reprogram. da Cooper.		US\$ 27,4 mi próx. 5 anos

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ABC

* ND = não disponível

** a rubrica incorpora a partir desse ano Mineração

*** os dados referem-se exclusivamente a Meio Ambiente

TABELA 5 - COOPERAÇÃO BILATERAL RECEBIDA
Projetos em execução

Grã-Bretanha									
Regiões %	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Norte		18,7						80	67
Nordeste		33,2							11
Centro Oeste	ND*	12,6	ND*	ND*	ND*	ND*	ND*		
Sudeste		35,5						20	
Sul									
Nacional									22
Áreas/Temas %	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Prod. Vegetal		18,7							
Prod. Animal		48,1	36**						
San./Prot. Meio Amb.		33,2	64						57,1***
Tecnol. Industrial					17				
Saúde					30				14,3
Metrologia	ND*			ND*	15	ND*	ND*	ND*	
Infraestrut.e Urbaniz.					17				
Energia					15				
Rec. Natur. Renov.					6				
Administr. Públ.									14,5
Indústria									14,3
Total	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	6	5	4	5	ND*	12	11	5	7
Valor da Cooper.	ND*	US\$ 1,745 mi	ND*	ND*	ND*	ND*	ND*	US\$ 5,9 mi	ND
Obsv.:	Discus. p/ maior formaliz. da Cooper.					Aloc. US\$ 22 mi 5 anos projetos. M A			

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ABC

* ND = não disponível

** os dados referem-se à Agropecuária, Pesca e Indústria

*** a rubrica passa a ser Meio Ambiente

Itália e Espanha

Criadas pelo Acordo Básico de Cooperação Técnica de 1972, complementado pelo Acordo-Quadro de Cooperação Econômica, Industrial, Científica-Tecnológica, Técnica e Cultural de 1989, e pelo Convênio Básico de 1971, substituído pelo Novo Convênio de 1989²⁵, as cooperações de Itália e Espanha não atingiram qualquer expressão, estando sempre marcadas por negociações que protelavam sua efetiva realização.

No caso espanhol, a entrada do país na Comunidade Européia talvez tenha trazido conseqüências econômicas que impedissem a destinação de recursos necessários para a cooperação com o Brasil. No caso italiano, as sucessivas crises econômicas e certos formalismos e desorganização agiriam como elementos impeditivos do desenvolvimento de atividades de maior relevo na área.

Como se observa no quadro abaixo, a cooperação mesmo que em sua maior parte na modalidade interinstitucional (entre instituições privadas, com participação decisiva de ONGs) ainda aconteceu por parte da Itália, motivada em grande medida pelo interesse em se criarem as condições para o deslocamento de capital italiano para o Brasil. Mesmo assim, esteve centrada na área de Saúde, seguida já nos anos de 1995 e 1996, pelas áreas de Meio Ambiente e Assistência Social. Além disso, os projetos tiveram sua maior concentração na região Sudeste, seguida da região Nordeste, o que se explica pela natureza das áreas cobertas pelos projetos desenvolvidos.

²⁵ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

No que se refere a Espanha, após uma série de acordos sem efetivação ao longo de todo o período, somente em 1995 começaram a ser negociados projetos, em número de 8, centrados nas áreas de Agricultura, Indústria e Meio Ambiente.

TABELA 6 - COOPERAÇÃO BILATERAL RECEBIDA
Projetos em execução

ITÁLIA				
Regiões %	1989	1994	1995	1996
Norte			15	
Nordeste	27		41	
Centro Oeste	20	ND*	8	
Sudeste	40		36	100
Sul				
Nacional	13			
Áreas/Temas %	1989	1994	1995	1996
Planejamento	7			
Indústria	20			
Desenv. Regional	20			
Saúde	27	ND*	33,3	50
Agricultura	7			
Desenv. Urbano	7			
Meio Ambiente	13		33,3	
Assist. Social			33,3	50
Total	1989	1994	1995	1996
Total de Projetos	ND*	38	3+39	2+56
Valor da Cooperação	ND*	ND*	ND*	ND*
Obsv.:	Falha fornec. informações		39 por ONGs Promessa: US\$ 4 mi	56 por ONGs

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) ABC

* ND = não disponível

Outros Países

Até 1992 a cooperação com a Comunidade Econômica Européia era tratada, para efeito das ações da ABC, como cooperação multilateral. O tratado de Maastricht, dando corpo à União Européia, faria com que a ABC reclassificasse a cooperação como cooperação bilateral. Somente a partir de 1996 têm início as atividades de cooperação com os Países Baixos e Portugal.

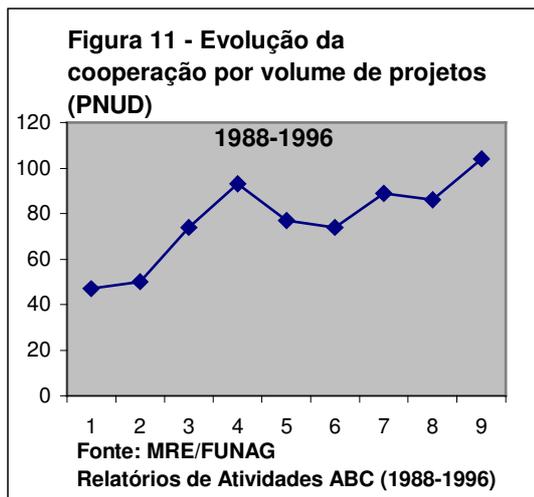
3.4.2. A Cooperação Técnica Multilateral recebida pelo Brasil

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD

Enquanto principal braço da cooperação da ONU, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD - sempre teve uma relação importante com o Brasil, apresentando-se como seu maior parceiro no campo multilateral. Tal relação teria início já na criação do PNUD a partir do Acordo Básico de Cooperação Técnica com as Nações Unidas, assinado pelo Brasil em 19/09/1960²⁶ e se realizaria por um Programa Regular.

Conforme se observa no gráfico e quadro seguintes a cooperação do PNUD com o Brasil no período de 1988 a 1996 alcançou cifras expressivas, sendo que só no período de 1992 em diante chegou à casa dos US\$ 431 milhões, obviamente contando com uma contrapartida nacional, basicamente governamental, também bastante elevada, neste último caso correspondendo a 46% do total. Na verdade, a cooperação efetiva dessa agência da ONU pode ser caracterizada muito mais por seu caráter diretivo e assessor na definição da programação de projetos, pois sua contribuição comporia os 5% de recursos multilaterais daquele total originado. Os restantes 49% seriam resultantes de acordos de empréstimos junto ao Banco Mundial e BID.

²⁶ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.



Composta por ciclos, essa cooperação compreendeu, no período sob análise, os IV e V Ciclos, que proporcionaram verbas para projetos provenientes exclusivamente daquele organismo da ordem de mais ou menos US\$ 14 milhões anuais, dando suporte a uma média de 77 projetos por ano, sendo que o número de projetos no início do período comparado ao número de projetos ao fim do período mais do que dobrou.

Muito centrada na questão do desenvolvimento, a cooperação do PNUD esteve concentrada no primeiro ciclo compreendido pelo período (IV Ciclo) no tema de crescimento auto sustentado, seguido pelo de avanço científico e tecnológico, promovendo ações nas áreas fundamentalmente de planejamento governamental, meio ambiente, agricultura, irrigação, saneamento, energia e saúde.

Nesse sentido, tais ações foram desenvolvidas em sua maior parte por organismos da esfera de governo federal ou, de alguma forma, ligados a ela, tais como: Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA), Diretoria de Aviação Civil

(DAC), Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão (Embrater), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito federal (CAESB), Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e mais 34 outras organizações.

A partir do V Ciclo (1992-1996) a cooperação do PNUD começaria a sofrer ligeira alteração de maneira a aumentar a preocupação com a reestruturação e modernização do aparelho estatal, concentrando estas áreas a maior parte dos projetos, o que se alteraria novamente a partir de 1995 com a priorização dos projetos nas áreas voltadas para o desenvolvimento social, distribuindo-se melhor os projetos pelas áreas de saúde e educação.

No que se refere à distribuição geográfica da cooperação, pode-se perceber ao longo do período cujos dados estão disponíveis, uma maior concentração de projetos desenvolvidos na região Centro-Oeste, sendo esta superada somente nos anos de 1991 e 1992 pela concentração em projetos de porte Nacional.

TABELA 7 - COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEBIDA

PNUD									
Regiões %	1988*	1989	1990	1991****	1992****	1993****	1994	1995	1996
Norte	42,2			7,1 8,6	2,5 3,9	1,9 5,4			
Nordeste	11,3	falha		5,4 6,5	3,0 6,5	2,9 8,1			
Centro Oeste	29,2	fornec.	ND***	4,4 4,3	0,8 3,9	72,7 66,2	ND***	ND***	ND***
Sudeste	5,4	Infos.		3,5 11,8	2,0 13,0	22,3 19,0			
Sul	11,9			0,8 4,3	0,2 1,3	0,2 1,3			
Nacional				78,8 64,5	91,5 71,4				
Áreas/Temas %	1988*	1989	1990	1991****	1992****	1993****	1994	1995****	1996****
Desenvolvimento	29,5	41	2.º	24,9 33,3	Mod. Est. 46,8 15,5	Adm.Públ. 36,8 33,8		Ed.,C&T 21,7 10,4	26,2 26,5
Recursos Nat.	3,6	11		22,0 25,8	Telecom 1,3 20,4	Meio Amb. 13,1 22,9		Mod.S.Prod. 4,4 9,3	6,7 6,1
Agricultura	15,3	11	3.º	12,1 6,5	MA/D.S. 22,0 13,9	Agric. 4,0 9,5		M.Amb. 21,1 31,4	19,1 22,5
Indústria	3	15**		1,2 8,6	Saúde 7,8 28,6	Plan. Reg. 2,3 4,0		Saúde 32,1 15,1	22,0 15,3
Transp. e Comun.	38,8	4	1.º	24,2 3,2	Ed./C&T 10,4 6,0	Indústria 0,7 4,0		Mod. Est. 20,7 33,7	25,8 27,6
Com. e Fin.	0,7				M.S.Prod. 10,4 10,8	Tr./Com. 13,6 2,7	ND***		0,2 2,0
Assent. Humano	1,3	2		1,0 1,0	Av. Civil 1,3 4,7	Energia 6,1 2,7			CTPD
Educ. e Cult.	5,1	7		2,9 5,4		Saneam. 0,6 1,4			
Empr. e Cond. Soc.	1	2		4,8 10,8		Informát. 15,4 1,4			
C&T	1,7	7		6,9 5,4		Saúde 4,0 1,4			
						Outros 4,0 16,2			
Total	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	47	50	74	93	77	74	89	86	104
Valor da Cooper.	US\$ 16,5	US\$14,1	ND***	ND***	US\$ 14,1 mi	ND***	ND***	ND***	ND***
Obsv.:	Progr. IV Ciclo (87/91)				Progr. V Ciclo (1992/1996)				

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ ABC

* distribuição da cooperação por valores

** a rubrica passa a incorporar também o item Comércio

*** ND = não disponível

**** distribuição da cooperação por valores e por número de projetos e renomeação dos temas

Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial - UNIDO

A cooperação da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial – UNIDO – com o Brasil teve início com a assinatura do Memorando de Entendimento, em 1987²⁷.

Enquanto organismo com fins específicos, a cooperação prestada por essa agência da ONU esteve concentrada na região Sudeste, sendo que, mesmo quando essa concentração se deslocou para os projetos de caráter Multiregional, contavam estes com a participação daquela região.

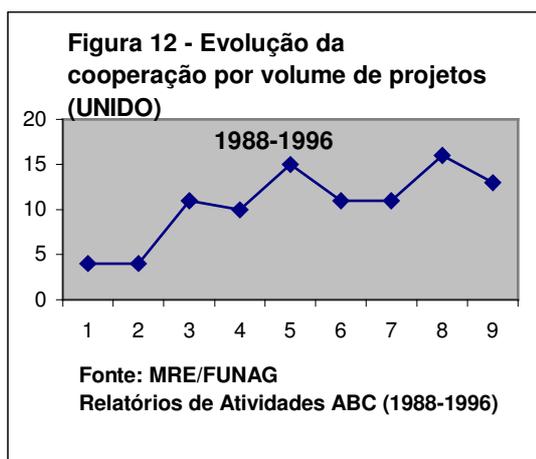
Nesse mesmo sentido, os projetos voltados para a área industrial tiveram como maior preocupação a ampliação e modernização do setor. No entanto, a cooperação começaria a se centrar de fato na modernização industrial somente a partir de 1991, quando os projetos começariam a contar efetivamente com a execução e a participação, inclusive em termos de recursos, privilegiada da iniciativa privada, o que geraria uma importante discussão para o incremento de novos projetos em 1995. Dentre os atores da iniciativa privada destacaram-se ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas), ABINEE (Associação Brasileira da Indústria de Eletro-Eletrônicos) e SENAI (Serviço de Aprendizagem Industrial).

É importante salientar que contando com poucos recursos, boa parte da cooperação se deu por via triangular, isto é, pelo financiamento junto a outros organismos internacionais como o PNUD. Assim, por exemplo, no ano de 1992, do

²⁷ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

total dos recursos destinados aos projetos em execução somente 8,5 % corresponderam a verbas da própria UNIDO.

Como um processo ainda em princípio no início do período de 1988 a 1996, a cooperação da UNIDO foi se incrementando ao longo do tempo, revelando, portanto, um movimento ascendente, conforme se observa no gráfico a seguir.



Em média foram executados 9 projetos por ano no período de 1988 a 1996, ainda que partindo de um total de 4 projetos no ano inicial do período se tenha chegado ao final do período com um total de 13 projetos executados, o que corresponde a um aumento significativo do número de projetos executados anualmente. Em termos de valores a cooperação da Unido importou uma média de US\$ 1,9 milhões anuais.

TABELA 8 - COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEBIDA

UNIDO									
Regiões %	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Norte						9,1			
Nordeste						9,1			
Centro Oeste				30		18,1	ND*	ND*	ND*
Sudeste		80	80			54,6			
Sul		20	20			9,1			
Multiregional	75			70	100				
Nacional	25								
Áreas/Temas %	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Indústria	50		60		Destaques:	72,7			
Agorindústria	25		40		Ind. Têxtil;				
Extr./Beneficiam.	13	ND*		ND*	Bens de Cap.;		ND*	ND*	ND*
Contr. Poluição	13				PME; Contr.				
Meio Ambiente					Pol.; Modern.	9,1			
Outros					Incl.	18,2			
Total	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	4	4	11	10	15	11	11	16	13
Valor da Cooper.	ND*	US\$ 1,4 mi	US\$ 1,8 mi	US\$ 1,7 mi	US\$ 4,5 mi	US\$ 1,5 mi		ND*	US\$ 600 mil
Obsv.:					Só 8,5% UNIDO	52% de Contrapart.	Contin. 93		

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ ABC

* ND = não disponível

Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF

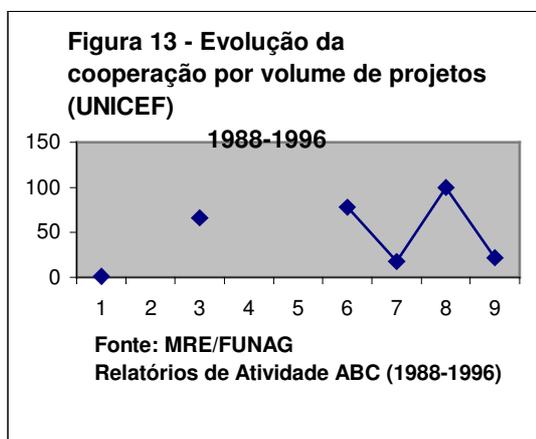
O Fundo das Nações Unidas para a Infância começou sua cooperação com o Brasil a partir da assinatura do Acordo de Cooperação firmado em 28/03/1966²⁸. Assim como a maior parte dos organismos constituintes da ONU, a UNICEF tem sua função centrada num aspecto específico dos problemas da humanidade, qual seja o da infância. No entanto, se diferencia de outros organismos na medida em que constitui um fundo, o que significa que enquanto organização tem autonomia relativamente limitada em termos de decisão quanto a políticas para o setor. Dependendo fundamentalmente de recursos de terceiros, sua atuação é muito marcada pelo desenvolvimento de campanhas educacionais, de conscientização e muito mais do que pelo financiamento de projetos, pela divulgação de experiências de sucesso no trato com os problemas. Sua principal ação consiste da articulação de meios para a consecução de projetos que, dada a multiplicidade, ainda que tais projetos sejam de relativamente pouca amplitude, podem auxiliar na solução de problemas.

Assim é que, observando-se a cooperação realizada com o Brasil no período de 1988 a 1996, constata-se a maior relevância do projeto “Criança Esperança”, cuja composição em termos de recursos é dada basicamente pela arrecadação de doações de cidadãos nacionais e aporte de recursos de países desenvolvidos. Contudo, por meio dessa ação o número de projetos executados aumentou significativamente no período, embora tenha observado uma queda

²⁸ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

expressiva no último ano da série, conforme se pode perceber no gráfico e quadro a seguir.

Na verdade, como se trata de uma atuação com um caráter mais assistencialista, as ações se diferenciam muito das tradicionais ações de cooperação e assumem configurações diferentes, como por exemplo no ano de 1993, quando se desenvolveram 78 convênios, o que significa dizer que, muito provavelmente, a programação a ser definida em 1994 contaria com a transferência de parte da responsabilidade pela coordenação, supervisão e execução de projetos para outros atores ou organismos envolvidos com a temática. Assim, também, a queda no número de projetos executados no final do período foi totalmente compensada pelo desenvolvimento de atividades em quantidade expressiva.



O aporte de recursos nas condições descritas foi da ordem de mais ou menos US\$ 5,5 milhões ao ano, sendo que a maior parte das ações se concentrou, segundo os dados disponíveis, na região Nordeste, naturalmente a

mais pobre do país.

Quanto às preocupações que norteariam a atuação do UNICEF, percebe-se que até o ano de 1992 estiveram marcadas pela emergência da situação infantil, incluindo nesse último ano a questão da mulher e introduzindo tema do meio ambiente. Já a partir de 1993 a programação começaria, de fato, a ser delineada em torno da necessidade de formulação de políticas para o desenvolvimento infantil, delineando-se o Programa de Cooperação 1994-2000 – “Escola e Família” – em torno de áreas como promoção dos direitos da criança, educação, saúde, criança e meio ambiente, comunicação e mobilização social, e apoio à política para a mulher e a criança.

Nesse sentido, também se pode observar ao longo do período uma mudança de interlocutores ou parceiros privilegiados na cooperação do UNICEF, de tal modo que na primeira parte do período se observou uma participação destacada dos organismos governamentais na execução de projetos, seguida da participação das ONGs e outros. Já a partir de 1993, esta distribuição começa a se modificar de forma a conceder principalmente às ONGs, mas também a outras instituições, tais como universidades, instituições de ensino e instituições da iniciativa privada, uma posição mais destacada nessa participação, superando a dos organismos governamentais.

TABELA 9 - COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEBIDA

UNICEF									
Regiões %	1988	1989	1990**	1991	1992	1993**	1994	1995	1996
Norte						8,6			
Nordeste			46			61,9			
Centro Oeste	ND*	ND*	11	ND*	ND*	13,0	ND*	ND*	ND*
Sudeste						14,1			
Sul			5			2,1			
Outros			28						
Áreas/Temas %	1988	1989	1990***	1991	1992	1993**	1994	1995	1996**
Sobrev. infantil e nutrição			49		Mesmos projs. + temas s/ criança e meio amb.e desenv. da mulher	Criança 68,4 Mulher 16,3			Pol. Soc. 18,2 Com./Mob. Soc. 9,1
Crianças em sit. difícil	ND*	ND*	18	ND*		Form. Prof. 4,3 Des. Reg. 4,3	ND*	ND*	Direitos 13,6 Educação 22,7
Desenv. infantil e educação			10			Mod. S. Públ. 1,0 Meio Amb. 4,3			Saúde 18,2 Meio Amb. 13,6
Outros			23			Pobreza 1,0			Prog. Suplem. 4,5
Total	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	1	ND*	66	ND*	ND*	78 convênios	18	100	22
Valor da Cooper.	ND*	ND*	US\$ 6,2 mi	US\$ 5,7 mi	US\$ 7,2 mi	US\$ 4,9 mi	ND*	US\$ 3,8 mi	ND*
Obsv.:	Proj. "Criança Esper."						Prog. Coop. "Escola e Família" (94/2000)		Inclui 500 atividades

* ND = não disponível

** distribuição por número de projetos

*** distribuição por valores da cooperação

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura - FAO

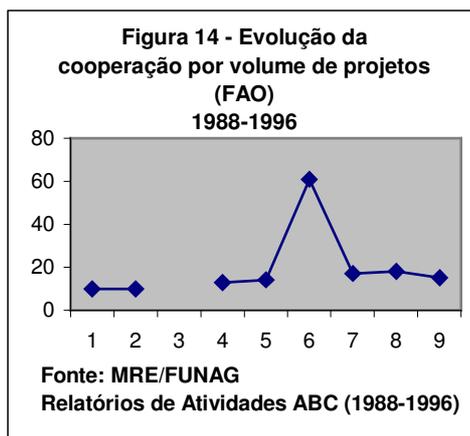
A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura começou sua cooperação com a assinatura pelo Brasil do Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo Brasileiro e as Agências Especializadas das Nações Unidas em 20/12/1964²⁹.

O que se pode observar é que essa cooperação nasce no marco da cooperação institucionalizada, isto é, da cooperação técnica e, em princípio, subordinada à ordem de problemas característicos dessa atividade. Dessa maneira, inicialmente muito mais preocupada em aumentar a capacidade produtiva do país no setor agrícola do que propriamente dotar o país da capacidade de desenvolver os conhecimentos necessários à geração autônoma dos meios para o aumento da capacidade produtiva brasileira no setor, a cooperação da FAO foi importante senão por seus resultados efetivos, mas pela própria dimensão da cooperação.

Assim, o valor da cooperação apresentou uma média anual de US\$ 13,3 milhões no período sob análise, com uma queda no ano final do período, gerando uma média em torno de 20 projetos de grande envergadura ao ano.

Graficamente essa cooperação apresentou a seguinte situação em termos de números de projetos no período:

²⁹ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.



Num primeiro momento, conforme se assinalou, os projetos estiveram mais concentrados nas produções animal e vegetal. A partir de 1990 começou a se desenvolver uma ação mais voltada para a questão estrutural da atividade agrícola, iniciando-se projetos centrados nas questões de agroindústria, agroecologia, qualidade alimentar, pesquisa, integração comercial e cooperativismo (ver quadro a seguir).

Sendo incrementada gradualmente essa cooperação incorporou à sua temática a questão do desenvolvimento agrícola em 1994, com o estabelecimento de 4 programas, a saber: Technical Cooperation Program (TCD), Unilateral Trust Fund (UTF), Government Contributions Projects (CGT) – com o governo, e UNDP/FAO (Assistência Técnica FAO); e em 1995 se introduziu o “Freedom for Hungry Committee” que previa recursos no valor de US\$ 20.952.000 a serem gastos nos três anos seguintes.

Dos dados disponíveis depreende-se que, embora com pequena variação da distribuição, os projetos concentraram-se, por motivos óbvios, na região Nordeste do país.

TABELA 10 - COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEBIDA

FAO									
Regiões %	1988*	1989**	1990**	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Norte	0,7	8	11						
Nordeste	42,1	42	44						
Centro Oeste		8	11	ND***	ND***	ND***	ND***	ND***	ND***
Sudeste	39,5	17	11						
Sul	1,1	25	22						
Multiregional	16,6								
Áreas/Temas %	1988*	1989	1990**	1991**	1992	1993**	1994	1995	1996****
Produção Animal	54,9		Agric. Irrig. 33			15			Agr. Fam. 3,9 7,1
Produção Vegetal	41,0		Ext. Rural 22						25,0 21,4
Prom. e Estr. Rural	2,1		Agroind. 11						Def. Anim. 2,8 7,1
Abastecimento	0,2	falha	Agroecol. 11	25,0		15			Ger.Renda 28,9 7,1
Prot. Meio Amb.	0,7	fornecim.	Qualid. Alim. 11		ND***	8	ND***	ND***	Irrig. 14,0 7,1
Prot. Rec. Nat. Ren.	1,1	infos.	Apicult. 11	12,5					Nutrição 6,0 14,3
				Pesq. 2,5		15			Pol. Agríc. 7,3 21,4
				Int.Cial. 12,5		8			Ref. Agrár.12,0 14,3
				Coop. 12,5		8			
				Pesca 12,5		8			
						Armaz. 15			
Total	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	10	10	ND***	13	14	61	17	18	15
Valor da Cooper.	US\$ 11,3 mi	ND***	ND***	US\$ 11,6 mi	US\$ 17,2 mi	US\$ 16 mi	ND***	US\$ 21 mi	US\$ 2,8 mi
Obsv.:							4 Progrs.	Mesmos Progrs. + "Freedom for Hungry Commitee" (US\$ 20 mi em 3 anos)	

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ ABC

* distribuição por valores da cooperação

** distribuição por número de projetos

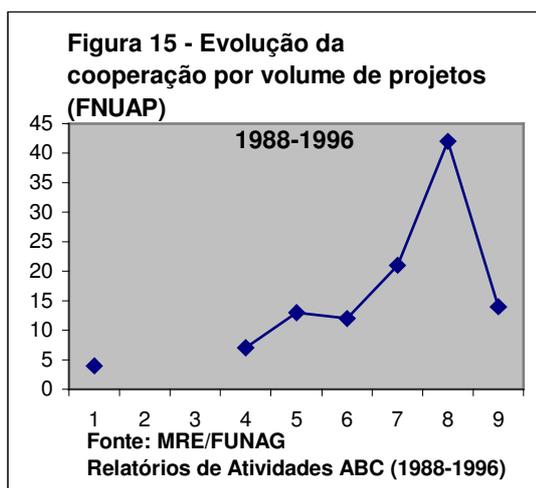
*** ND = não disponível

**** distribuição por valores e por número de projetos, respectivamente

Fundo de População das Nações Unidas - FNUAP

Nascida da assinatura do Acordo Básico entre Brasil e PNUD, em 16/09/1960³⁰, a cooperação do Fundo de População das Nações Unidas se desenvolveria, até pelas características estruturais da organização, em moldes semelhantes à do UNICEF.

Assim, desenvolvendo muito mais ações de caráter educacional os projetos estiveram focados nas áreas mais sensíveis da saúde familiar, mulher e adolescente e pesquisa e apresentaram um crescimento expressivo ao longo do período de 1988 a 1996, com uma queda em seu último ano. Conforme se pode observar no gráfico abaixo, partindo de um total de 4 projetos no ano inicial desse período, a cooperação chegou ao montante de 21 projetos em execução em 1994, ano em que se introduziu o programa “Umbrella Mulher”, que elevaria o número de projetos a 42 em 1995.



³⁰ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

O valor da cooperação, ao contrário, conforme quadro a seguir, apresentou um declínio gradativo ao longo do período, partindo de um total de US\$ 15,6 milhões em 1988 e chegando a um total de US\$ 7,7 milhões no ano de 1996, conforme se observa no quadro seguinte.

No que se refere à distribuição geográfica dos projetos, nota-se certa concentração em torno de três regiões (Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste), revelando um maior equilíbrio entre as ações.

No caso da cooperação do FNUAP o papel dos organismos governamentais, diferentemente da cooperação da UNICEF, foi relativamente diminuído desde o início, sendo que já a partir de 1991 a responsabilidade das ONGs somada à de outras instituições da esfera privada superariam em muito à daqueles organismos na execução dos projetos de cooperação.

TABELA 11 - COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEBIDA

FNUAP									
Regiões %	1988*	1989	1990**	1991	1992**	1993**	1994**	1995	1996
Norte	1,7		22 (maior concentr.)	ND***	31	7,1	5,7	ND***	ND***
Nordeste						25,0	17,2		
Centro Oeste						21,4	34,3		
Sudeste	95,8					39,3	37,2		
Sul						7,1	5,7		
Nacional	2,5				69				
Áreas/Temas %	1988*	1989	1990**	1991	1992**	1993****	1994**	1995****	1996****
Plan./Saúde Fam.	1,7		56	31	38	0,3 7,1	31,4	37,4 4,8	50,9 14,3
Ass. Saúde Mulher	95,6		Demogr. 33	Mulher e Adol. 11			2,9		
Ass. Idosos	0,2		Meio Amb. 11	Ed., Info e Com. 26	16		2,9	31,0 11,9	17,3 21,4
Ensino e pesq.	2,5			Col., An. e Pesq. 10	23		62,8	1,7 2,4	4,5 7,1
				Pop. Plan. Des. 21	23			21,0 11,9	26,1 50,0
						Saúde 81,3 42,9 M. Amb. 1,0 7,1 Outros 17,4 42,9			
								M/P/D***** 8,9 69,0	1,2 7,1
Total	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	4			7	13	12	21	42	14
Valor da Cooper.	US\$ 15,6 mi			ND***	US\$ 15 mi	US\$ 13 mi	US\$ 6,6 mi	US\$ 8,5 mi	US\$ 7,7 mi
Obsv.:	Projs. em execução	Falha fornec. infos.	Concl. projs. anteriores		(92 a 96)		Prog. "Umbrella Mulher"	(média p/ 3 anos)	

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ ABC

* distribuição por valores da cooperação

** distribuição por número de projetos

*** ND = não disponível

**** distribuição por valores e número de projetos, respectivamente

***** M/P/D = Mulher, População e Desenvolvimento

Organização dos Estados Americanos - OEA

A Organização dos Estados Americanos é o organismo mais importante dentro do sistema regional de cooperação a que geográfica e politicamente pertence o Brasil. Tal cooperação tem vigência desde fevereiro de 1970, quando da assinatura pelo Brasil do Protocolo de Buenos Aires³¹.

Assim como o PNUD, a OEA desenvolve a cooperação com os países associados sempre tendo como objetivo o desenvolvimento e, nesse sentido, abrigando projetos nas mais variadas áreas de cobertura desse processo.

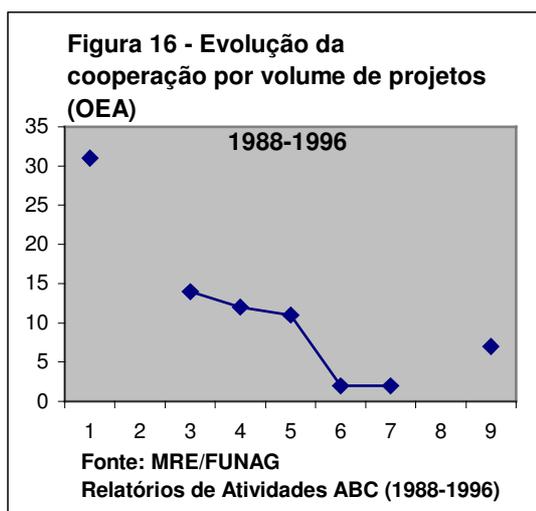
Não é por acaso que em relação ao Brasil, no período de 1988 a 1996, os projetos executados estiveram concentrados principalmente no tema de Educação seguido pelo de Ciência e Tecnologia, de 1988 a 1990, sendo este último superado pelo de Desenvolvimento Regional a partir de 1993 até 1994, conforme se observa no quadro a seguir.

Contudo, o número de projetos e os valores envolvidos não apresentaram maior expressão, o que significa que embora importante essa cooperação não teve maior alcance. Em parte isso se explica pela relativa fraqueza da instituição em termos de recursos e poder, muito embora, também, a cooperação tenha se realizado com instituições com elevada capacidade multiplicadora, tais como: Ministério da Educação e Cultura (MEC), Ministério da Indústria e Comércio (MINC), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência do Desenvolvimento

³¹ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

da Amazônia (SUDAM), Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal de São Carlos (UFSC), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Em média foram 11 projetos por ano, sendo que o número de projetos variou ano a ano num sentido descendente não apresentando correspondência com o montante de recursos destinados à cooperação. A distribuição anual desses recursos não apresentou regularidade e é de se destacar que no ano em que a cooperação da OEA atingiu maior intensidade em termos de valores – 1991 – passaria a ser reformulada profundamente.



Assim, também, dos dados disponíveis, percebe-se que à questão do desenvolvimento esteve incorporada a preocupação com a abrangência nacional uma vez que à exceção do ano de 1993 os projetos em execução estiveram concentrados nas dimensões nacional e multiregional.

TABELA 12 - COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEBIDA
(número de projetos)

OEA									
Regiões %	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Norte				14		50			
Nordeste						50			
Centro Oeste									
Sudeste		ND*					ND*	ND*	ND*
Sul									
Multiregional	88			16					
Nacional	12		71	70					
Áreas/Temas %	1988	1989	1990	1991	1992	1993**	1994	1995	1996
Administração	2								
Indústria	4	7							
Prot. Meio Amb.	6	7							
C&T	31	37	1.º lugar					10	12,5
Agric.e Abastec.	8					60 50	50	10	12,5
Educação	35	37						50	50,0
Cultura	10	9						10	12,5
Desenv. Regional	4	4				40 50	50	10	12,5
Turismo	2							10	
Total	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	31		14	12	11	2	2		7
Valor da Cooper.	US\$ 2,3 mi		US\$ 3,2 mi	US\$ 7 mi	US\$ 1,7 mi	US\$ 1,2 mi	US\$ 1 mi	US\$ 2,1 mi	US\$ 3,5 mi
Obsv.:	(p/ 88 e 89)		(p/ 90 e 91) 6 projs.ant.	1) Projs. de des. eco-soc congelados; 2) profundas reformulações dos projs.	Principais setores: C&T, Educ. Bás. e Sup., Des. Reg. E Cultura	mais 2 atividades pontuais: Admin. Aduaneira e Cultura		(p/ 94 1 95) 8 projs. só em Educação e Cultura	mais 2 atividades

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ ABC

* ND = não disponível

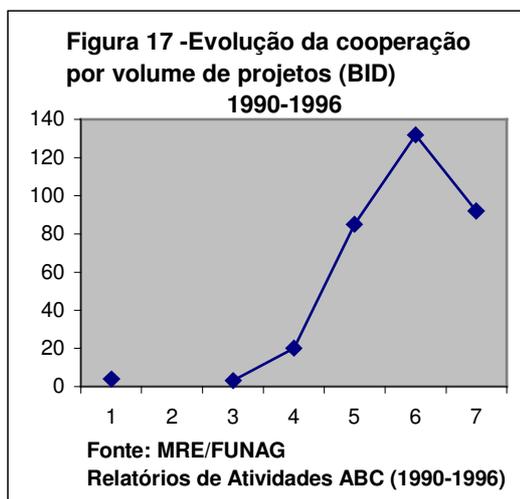
** distribuição por valores e número de projetos, respectivamente

Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID

O Banco Interamericano de Desenvolvimento, assim como a OEA, é a uma agência regional de maior expressão, só que com fins específicos. Sua cooperação com o Brasil teve início quando os Estados Unidos incumbiram-na de administrar o Fundo Fiduciário para o Progresso Social – FFPS – destinado a financiar projetos de agricultura, infra-estrutura comunitária, educação básica, saúde e desenvolvimento cooperativo e integração, em 1961³².

Contudo, a cooperação no período de 1988 a 1996 só apresenta registros a partir de 1990, sendo executada por meio de um número bastante elevado de projetos de valor também bastante alto.

Assim, com um movimento ascendente os projetos executados giraram em torno de uma média anual de 56, com um valor médio anual em torno de US\$ 17,5 milhões, conforme gráfico abaixo.



Concentrada em maior proporção nas áreas de Agricultura,

³² Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

Desenvolvimento Institucional, Desenvolvimento Social, Educação e Saúde, a cooperação do BID assumiu a configuração tradicional da cooperação e original no acordo de cooperação entre aquela agência e o Brasil, voltada para o financiamento de atividades destinadas à construção das condições para o desenvolvimento. Nesse sentido, as ações de cooperação do BID são fortemente caracterizadas pela formação de pessoas para projetos de desenvolvimento.

Considerando as áreas priorizadas na cooperação e a parca disponibilidade de informações sobre a distribuição geográfica da cooperação, pode-se presumir que a concentração dos projetos em termos regionais esteve localizada em maior proporção na região Sudeste.

De qualquer modo a cooperação do BID precisa ser encarada como uma cooperação um pouco diferenciada, uma vez que se refere a recursos financeiros fornecidos sob a forma de empréstimo. Dessa forma, também, é importante salientar que boa parte desses recursos advinham do chamado Fundo de Operações Especiais que é composto por contribuições dos países membros do Banco feitas parte em dólar e parte em moeda local. Isto significa que uma parte dos recursos destinados ao projetos de cooperação executados pelo Brasil de 1990 a 1996 provinha do próprio governo brasileiro, adicionados aos recursos que compunham o Fundo em outros países, mais aqueles do próprio Banco, o que justifica o valor expressivo da cooperação. A constatação dessa situação pode se dar com a observação das instituições responsáveis pela execução dos projetos que, com a escassa informação, indica uma participação destacada dos organismos governamentais, seguida quase que exclusivamente, e em níveis bastante inferiores, da participação das ONGs.

TABELA 13 - COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEBIDA

BID									
Regiões %	1990	1991	1992	1993***		1994	1995	1996	
Norte				5,5					
Nordeste				31,5					
Centro Oeste	ND*	ND*	ND*	15,1		ND*	ND*	ND*	
Sudeste				26,0					
Sul				21,9					
Áreas/Temas %	1990	1991**	1992	1993****		1994	1995	1996	
Saúde		30,1		20,9	16,4				
Educação		21,5		50,2	20,5				
Agricultura	O setor mais beneficiado foi a Agricultura			0,7	2,7				
Desenv. Social		48,4							
Desenv. Instituc.			ND*		8,1	35,6	ND*	ND*	ND*
Desenv. Regional					8,1	6,8			
Mulher					3,3	5,5			
Meio Ambiente					6,7	5,5			
Infra-estrutura					1,6	5,5			
C&T					0,1	1,4			
Total	1990	1991	1992	1993		1994	1995	1996	
Total de Projetos	4	contin.	3	20		85	132	92	
Valor da Cooper.	US\$ 12,1 mi	contin.	US\$ 5,6 mi			US\$ 20,5 mi	US\$ 34,2 mi	US\$ 15,4 mi	
Obsv.:	mais 15 operações totalizando US\$ 62, 1 mi			Fase II mais 1 proj. Fundo Op. Esp. (US\$ 7,5 mi)		US\$ 17,9 mi do Fundo (FOE)	US\$ 22,5 mi do Fundo (FOE)	US\$ 12,2 mi do Fundo (FOE)	

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ ABC

* ND = não disponível

** distribuição por valores da cooperação

*** distribuição por número de projetos

**** distribuição por valores e número de projetos respectivamente

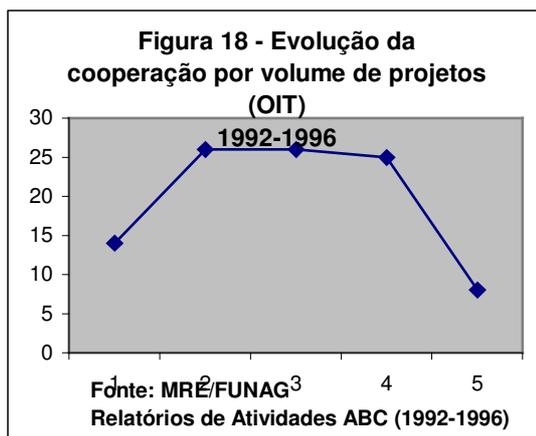
Organização Internacional do Trabalho - OIT

Embora a Cooperação da Organização Internacional do Trabalho com o Brasil concentre-se principalmente na execução de projetos de apoio ao planejamento e avaliação social, na elaboração de políticas de emprego e salários, principalmente no campo rural, no período de 1988 a 1996, só se encontram registros de atividades a partir de 1992 e, fundamentalmente, voltados para a questão infantil, o que se constata com o estabelecimento do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil em 1993³³.

Nesse sentido, o montante dos recursos empenhados anualmente nos projetos a partir daquele (todos eles enquadrados naquele Programa) apresentou regularidade e assumiu um valor médio anual relativamente baixo de US\$ 1,25 milhões.

Mesmo assim, o número de projetos executados, em sua maior parte por ONGs, de 1992 em diante foi relativamente alto situando-se numa média anual em torno de 20, com número absoluto de projetos mais reduzido nos extremos do período, conforme se observa no gráfico abaixo.

³³ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.



Os escassos registros da cooperação da OIT são insuficientes para uma avaliação mais precisa sobre o tipo de cooperação realizada, isto é, sobre áreas abrangidas e de que forma, e sobre as regiões mais visadas nesse processo. Dos dados disponíveis, somente ao ano de 1993, percebe-se uma pulverização dos projetos em termos de setores e uma concentração óbvia desses projetos na região Nordeste, seguida das regiões Sudeste e Sul.

TABELA 14 - COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEBIDA
Projetos em execução

OIT					
Regiões %	1992	1993	1994	1995	1996
Norte		3,8			
Nordeste		42,3			
Centro Oeste	ND*	23,0	ND*	ND*	ND*
Sudeste		26,9			
Sul		7,6			
Áreas/Temas %	1992	1993	1994	1995	1996
Informática		6,6			
Agricultura		6,6			
Saúde	ND*	9,5	ND*	ND*	ND*
Planejamento		3,0			
Indústria		2,8			
Outros		70,9			
Total	1992	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	14	26 Progrs.	contin.	25	8
Valor da Cooper.	US\$ 900 mil	ND*	US\$ 1,3 mi	US\$ 1,4 mi	US\$ 1,4 mi
Obsv.:		Programação dentro do Programa Internac. de Elimin. Trab. Infantil	continuid. da programação	continuid. da programação	

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ ABC

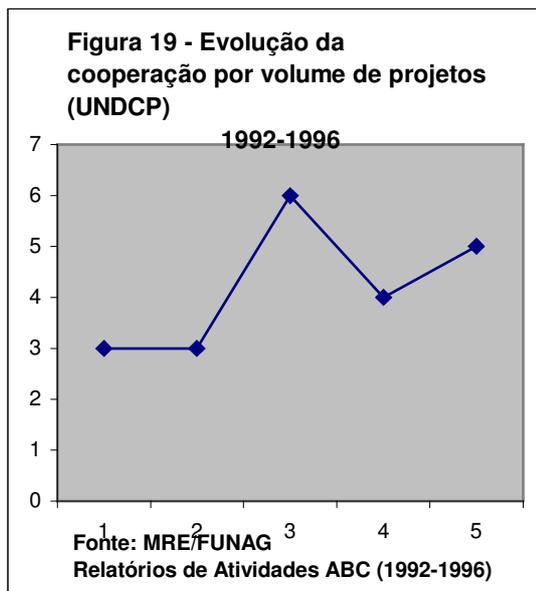
* ND = não disponível

Organização das Nações Unidas para o Controle de Uso Indevido de Drogas
e Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher -
UNDCP e UNIFEM

Dois tipos de cooperação muito especializada tiveram início em 1992 e foram desenvolvidos pelas Organizações das Nações Unidas para o Controle do Uso Indevido Drogas e para o Desenvolvimento da Mulher, UNDCP e UNIFEM, respectivamente³⁴.

No primeiro caso a cooperação envolveu valores expressivos e relativamente constantes, provavelmente em função da dimensão que o problema das drogas assumia. No entanto, por se tratar de uma cooperação especializada, o número de projetos executados foi bastante reduzido, como se vê no gráfico abaixo.

³⁴ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.



Embora a única informação disponível sobre a distribuição geográfica dos projetos se refira ao ano de 1993, os dados indicam uma concentração, também óbvia, na região Centro-Oeste.

No que se refere à cooperação para a questão da Mulher, os dados são mais precários e indicam menor expressão em termos de valores e número de projetos, concentrados nas áreas de Violência e associados com a questão do Meio Ambiente, em grande parte desenvolvidos por ONGs em várias regiões combinadas.

TABELA 15 - COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEBIDA

Projetos em execução

UNDCP					
Regiões %	1992	1993	1994	1995	1996
Centro Oeste	ND*		ND*	ND*	ND*
Áreas/Temas %	1992	1993	1994	1995	1996
Combate ao Tráfico		principal		4,1 25,0	
Prevenção Uso Drogas	ND*		74,2 66,7	92,3 50,0	97,3 80,0
Treinamento de RH			25,8 33,3	3,6 25,0	2,7 20,0
Total	1992	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	3	3	6	4	5
Valor da Cooper.	US\$ 4 mi	US\$ 3,4 mi	US\$ 13,1 mi	US\$ 1,3 mi	US\$ 6,7 mi
Obsv.:				US\$ 15 mi p/ quinq. 92/96	

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ ABC

* ND = não disponível

TABELA 16 - COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEBIDA

Projetos em execução

UNIFEM					
Regiões %	1992	1993	1994	1995	1996
Multiregional	ND*	C-O e SE	ND*	ND*	ND*
Áreas/Temas %	1992	1993		1995**	1996
Meio Ambiente				42,5 30,0	
Violência	ND*	Mulher e	ND*	34,4 30,0	Idem
Cidadania		Meio Amb.		18,3 20,0	
Área Social				4,8 20,0	
Total	1992	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	4	4	ND*	10	contin.
Valor da Cooper.	US\$ 660 mil	ND*	ND*	US\$ 1,3 mi	contin.
Obsv.:		realizados por ONGs			Organiz. Com probles. Fin.

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ ABC

* ND = não disponível

** distribuição por valores e número de projetos

Organização Internacional de Madeiras Tropicais - OIMT

A Organização Internacional de Madeiras Tropicais, lidando com um problema que assumiria proporção significativa no período compreendido por este trabalho, começaria sua cooperação efetiva com o Brasil em 1993, muito embora formalmente essa cooperação tivesse seu início a partir da assinatura pelo Brasil

do Acordo Internacional de Madeiras Tropicais em 1983³⁵.

Com um caráter específico e voltado para uma situação emergencial, essa cooperação envolveria recursos e um número de projetos elevados. Conforme se pode notar no gráfico e quadro seguintes, houve uma certa regularidade no desenvolvimento das atividades, girando os valores da cooperação em torno de uma média anual de US\$ 11 milhões, enquanto que a média anual de projetos esteve em torno de 10,5.

A grande preocupação apontada pelas áreas abrangidas pelos projetos executados referiu-se ao Meio Ambiente inicialmente, sendo esta preocupação desdobrada nas questões de Reflorestamento e Indústria Florestal, sendo que, ainda que se observe uma grande indisponibilidade de dados, há uma indicação no sentido de que a maior concentração de projetos, por razões, mais ou menos óbvias, ocorreu na região Norte.

Graficamente a cooperação da OIMT no período se desenvolveu da seguinte maneira em termos de número de projetos:

³⁵ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

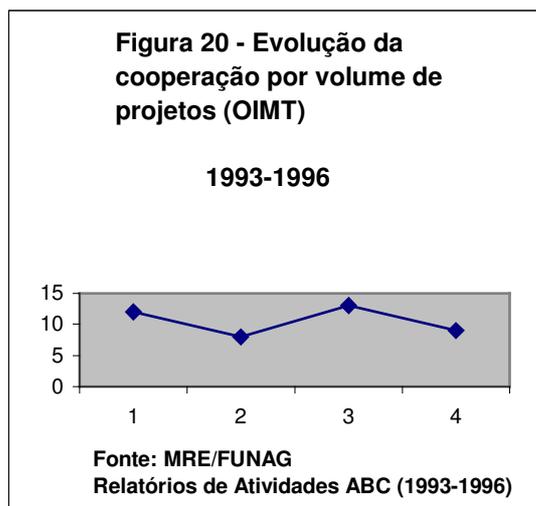


TABELA 17 - COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEBIDA

OIMT							
Regiões %	1993*	1994		1995		1996	
Norte	10						
Nordeste		ND**		ND**		ND**	
Centro-Oeste							
Sudeste	1						
Sul	1						
Áreas/Temas %	1993*	1994***		1995***		1996***	
Indústria da Madeira	40						
Meio Ambiente	60						
Indústria Florestal		44,5	20,0	54,4	46,2	26,1	33,3
Reflorestam. e Manejo		55,5	80,0	32,3	38,5	48,0	55,6
Infomação Econômica				13,3	15,3	25,9	11,1
Total	1993	1994		1995		1996	
Total de Projetos	12	8		13		9	
Valor da Cooper.	US\$ 10,3 mi	US\$ 8,5 mi		US\$ 14,9 mi		US\$ 10,3 mi	
Obsv.:							

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ ABC

* distribuição por número de projetos

** ND = não disponível

*** distribuição por valores e número de projetos respectivamente

Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura -
UNESCO

A cooperação da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura foi formalizada com a assinatura do Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Brasil e as Agências Especializadas das Nações Unidas em 20 de dezembro de 1964³⁶.

Enquanto importante organismo da ONU, a UNESCO por sua natureza, no entanto, desenvolve, em geral, ações mais pontuais voltadas fundamentalmente para a preservação do patrimônio histórico das nações. Nessa medida, a cooperação efetivamente realizada com o Brasil no período compreendido por este trabalho teve início em 1993 e, pelos dados disponíveis, depreende-se que ficou restrita nos dois primeiros anos à atividade tradicional da UNESCO, vislumbrando somente um projeto desenvolvido entre a agência e o estado da Bahia no sentido de estudar tecnicamente as condições de conservação do Centro Histórico de Salvador. No período seguinte a cooperação daquele organismo começaria a passar por uma revisão.

Conforme se observa a seguir, os valores envolvidos foram bastante baixos.

³⁶ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

TABELA 18 - COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEBIDA
Projetos em execução

UNESCO				
Regiões %	1993	1994	1995	1996
Multiregional	NE	NE	ND*	ND*
Áreas/Temas %	1993	1994	1995	1996
Planejamento Urbano	100	100	100	100
Total	1993	1994	1995	1996
Total de Projetos	1	contin.	ND*	ND*
Valor da Cooper.	US\$ 190 mil	contin.	ND*	ND*
Obsv.:	atividades relativas ao patrim. cult.		2 acordos (Minist. Trab e Minist. Meio A) Rev. da Coop.	4 acordos

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ ABC

* ND = não disponível

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA

Embora de caráter regional e tendo iniciado sua cooperação com o Brasil somente em 1994³⁷, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, dados o volume de recursos e o número de projetos executados, se revelou um importante parceiro brasileiro.

Assim é que, conforme quadro abaixo, desenvolvendo 29 projetos em 1994 e 1995, a cooperação teria continuidade com a aprovação de 15 projetos a serem desenvolvidos no biênio 96-97, com um total de recursos de US\$ 53 milhões, sendo US\$ 26,6 milhões somente para 1996. Tais projetos, além disso, estariam concentrados nos temas importantíssimos e interligados de Desenvolvimento Rural, seguido de Política e Comércio, em 1994, Gerenciamento e Transferência de Tecnologia, em 1995, e novamente Desenvolvimento Rural em 1996 e 1997.

³⁷ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

TABELA 19 - COOPERAÇÃO MULTILATERAL RECEB.
Projetos em execução

IICA			
Áreas/Temas %	1994	1995	1996
Política e Comércio	28,5	11,0	6,7
Ger. e Transf. Tecnol.	10,7	45,0	6,7
Desenv. Rural	46,6	11,0	40,0
Sanid. Agropecuária	14,2		
Agropecuária		11,0	
Desenv. Institucional		11,0	6,7
Ger. Emprego e Renda		11,0	
Desenv. Regional			20,0
Formação Profissional			6,7
Recursos Hídricos			13,2
Total	1994	1995	1996
Total de Projetos	29	contin.	ND*
Valor da Cooper.	ND*	ND*	US\$ 26,6 mi
Obsv.:			Inov. na coop. com 15 projetos (US\$ 53 mi) no per. de 96-97

Fonte: Relatórios de atividades (1988/96) - MRE/ ABC

* ND = não disponível

Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento - BIRD

Dada sua importância o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, ou Banco Mundial, merece um registro principalmente porque tendo iniciado negociações com o Brasil em 1988³⁸ para o fornecimento de recursos para as áreas de Transporte, Energia, Saneamento e Desenvolvimento Rural, destinou somente em 1994 recursos da ordem de US\$ 27 milhões para o desenvolvimento de projetos em tais áreas.

³⁸ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

Outras Instituições

Em 1992 o Brasil começaria negociações para a cooperação com a Organização Mundial de Meteorologia que se iniciaria a partir de 1994³⁹ com o desenvolvimento de um projeto, Recuperação de Bacias Hidrográficas, no valor de US\$ 460 mil, executado pelo IBAMA, ampliando-se tal cooperação em 1995 com o desenvolvimento de 4 projetos no valor de US\$ 1,2 milhões e 1 projeto em 1996 no valor de US\$ 3,285 milhões.

Em 1994 o Brasil iniciaria a cooperação com a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – UNCTAD – com a criação de um Trade Point⁴⁰, no valor de US\$ 681 mil, tendo como contrapartida nacional o valor de US\$ 10 mil e a promoção da II Reunião Especial sobre o Tema da Cooperação entre Comunidade de P&D e o Setor Produtivo, no valor de US\$ 56 mil. A cooperação para criação de trade center continuaria em 1995.

Também em 1994⁴¹, teria início o acompanhamento de ações desenvolvidas pela Organização Pan Americana de Saúde – OPAS – que previam recursos de US\$ 9,6 milhões ao ano. Essas ações, contudo, sofreriam uma indefinição até o final do período sob análise, não ocorrendo, portanto, a alocação dos recursos citados.

Nesse mesmo ano também seriam iniciadas as negociações para cooperação com a Organização Mundial do Turismo – OMT – que não geraria frutos até o fim de 1996.

³⁹ Idem, Ibidem.

⁴⁰ Idem, Ibidem.

⁴¹ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

Em 1995 iniciou-se a cooperação com a Organização da Aviação Civil Internacional⁴² que proporcionaria o desenvolvimento de 2 projetos de treinamento no setor em 1996, no valor de US\$ 6,4 milhões.

Em 1996⁴³ se iniciaria a cooperação com União Internacional de Telecomunicações, com um projeto no valor de US\$ 3, 8 milhões, com o objetivo de fornecer subsídios técnicos para a reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro.

Finalmente, em 1996⁴⁴ o Brasil também iniciaria cooperação com a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL – para a execução de 3 projetos de estudos econômicos sobre o desenvolvimento.

A Comissão Econômica Européia, conforme se salientou na descrição da Cooperação Bilateral Recebida, passaria a se constituir como uma cooperadora do sistema multilateral a partir de sua transformação em União Européia. Assim, de 1992 a 1996, a cooperação realizada, da mesma forma que antes, se restringiu à construção de um Eurocentro, no ano inicial desse período, e a ações de apoio à integração no Mercosul e um programa para a infância desfavorecida no meio urbano, desenvolvido em 1995 e 1996⁴⁵, com um total de recursos da ordem de 8 milhões de ECUs em cada um desses anos.

⁴² Idem, Ibidem.

⁴³ Idem, Ibidem.

⁴⁴ Idem, Ibidem.

⁴⁵ Relatório de Atividades ABC/CTRE - 1988.

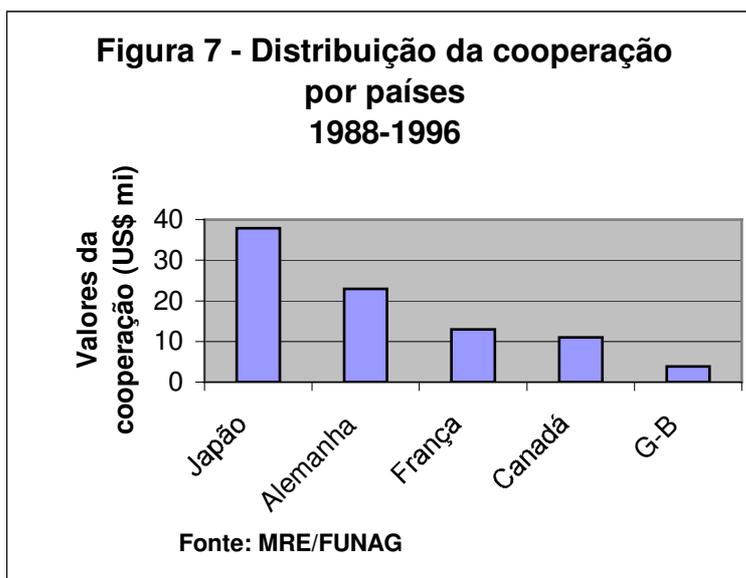
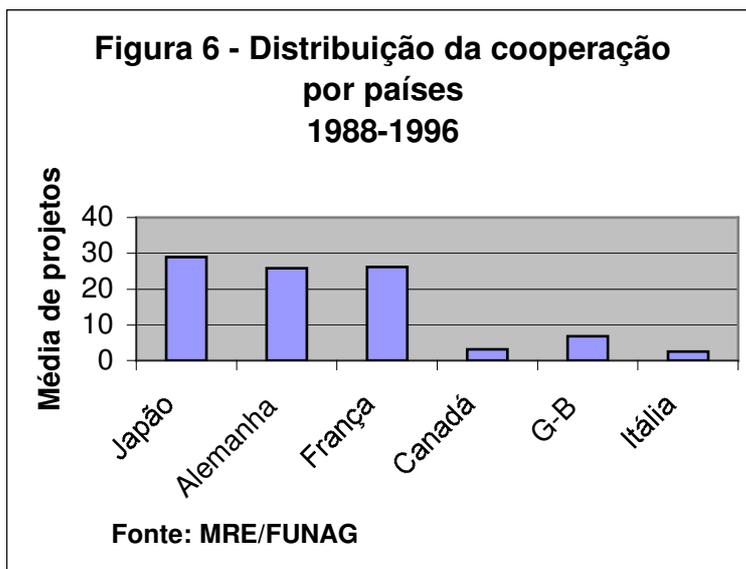
3.5. Análise da Cooperação Técnica Internacional do Brasil

3.5.1. Análise da Cooperação Bilateral Recebida

A cooperação bilateral recebida durante o período de 1988 a 1996, conforme as informações levantadas, esteve vinculada basicamente a seis países: Japão, Alemanha, França, Canadá, Grã-Bretanha e Itália. Como se nota, a maior parte desses países se encontra localizada na Europa. Tal cooperação, à exceção do caso alemão, teve início no ciclo de governos militares.

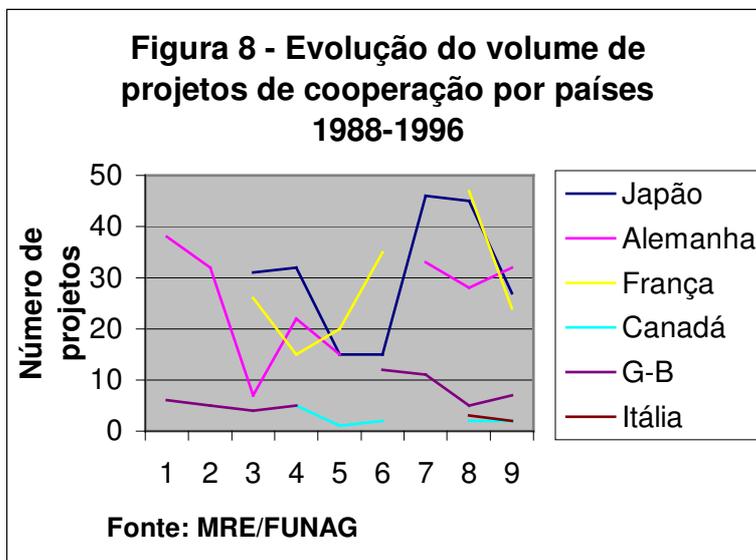
Como também se pode observar nos gráficos seguintes, o Japão se destacou como o maior cooperador brasileiro tanto no que se refere à quantidade de projetos executados, quanto aos montantes em termos de recursos destinados à cooperação. Em segundo lugar vem a Alemanha e em terceiro a França. No caso destes dois países a diferença entre número de projetos e valores envolvidos assume maior expressão de tal modo que se a média de projetos executados por ambos foi praticamente igual, os recursos despendidos na cooperação foram muito menores por parte da França.

Assim, também, a cooperação de Canadá e Grã-Bretanha, assumindo esses países respectivamente quarto e quinto lugares por ordem de importância na relação com o Brasil, apresentou variação significativa, sendo que em número de projetos a Grã-Bretanha superou em muito o Canadá, ocorrendo o inverso em valores de cooperação. A Itália, cujas informações e tipo de cooperação não permitem um posicionamento no que tange a valores, se apresentou como a sexta parceria brasileira no número médio de projetos realizados.



Um elemento importante a considerar na cooperação bilateral recebida pelo Brasil no período de 1988 a 1996 foi sua evolução, positiva em geral a partir do ano de 1992 (governo Itamar Franco), recuperando-se de uma queda acentuada ao final da década de 1980 e início dos anos 1990. Tal evolução, todavia, seria sucedida por nova tendência de queda a partir de 1995, o que pode ser observado

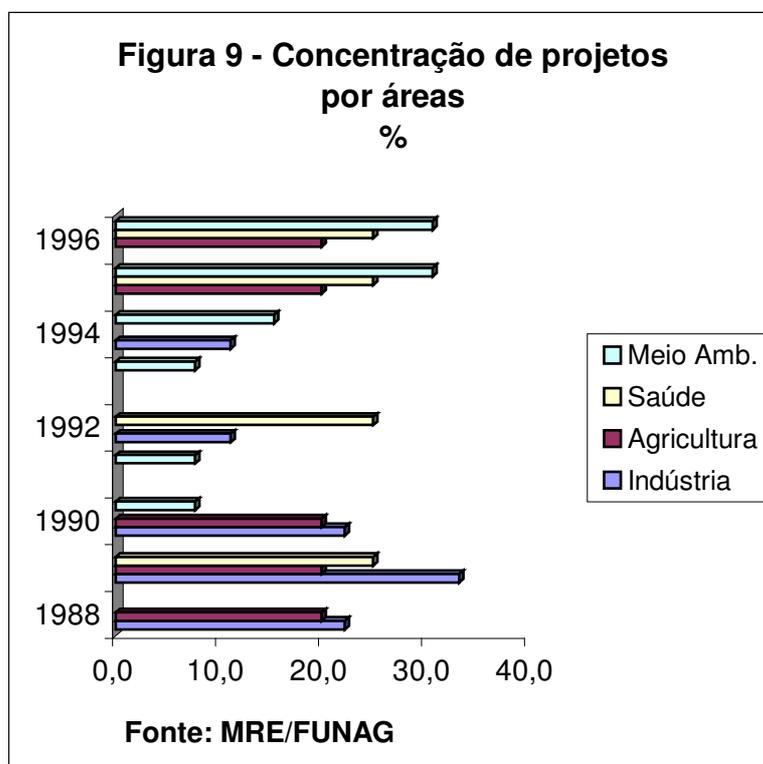
no gráfico abaixo.



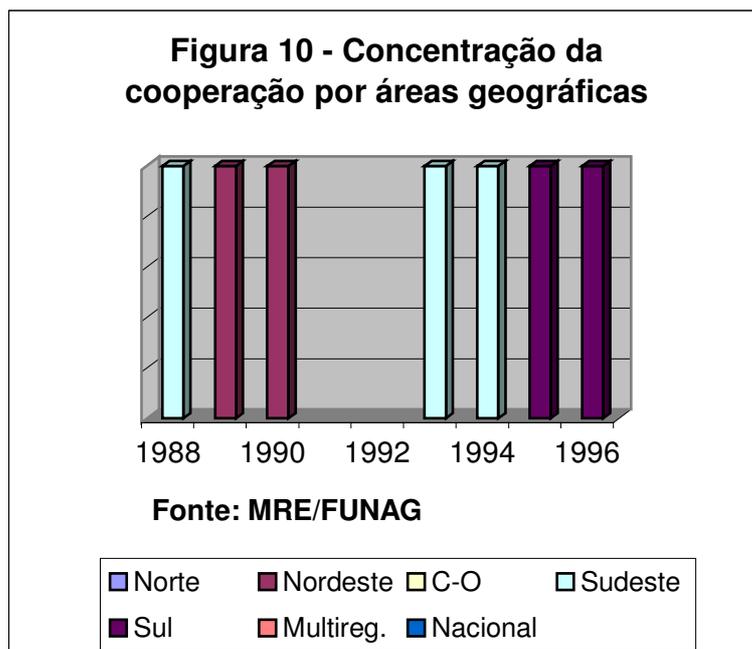
Quanto aos valores, observa-se que a cooperação bilateral gerou um montante de recursos em torno de US\$ 80 milhões anualmente, correspondendo à execução de algo em torno de 95 projetos ao ano, permite inferir resultados razoáveis para a cooperação realizada.

Nesse sentido, no que se refere às áreas/temas da cooperação bilateral nota-se que houve uma maior concentração de projetos nos setores da indústria, saúde, meio ambiente e agricultura ao longo do período. Conforme o gráfico seguinte, nos dois anos finais da década de 1980 houve uma predominância de projetos na área industrial, seguindo-se uma predominância de projetos na área de saúde entre os anos de 1991 e 1993 e na área de meio ambiente nos anos de 1994 a 1996. Os projetos relativos à agricultura, embora não tenham apresentado predominância em qualquer ano da série, tiveram participação importante e

regular no total dos projetos executados ao longo do período.

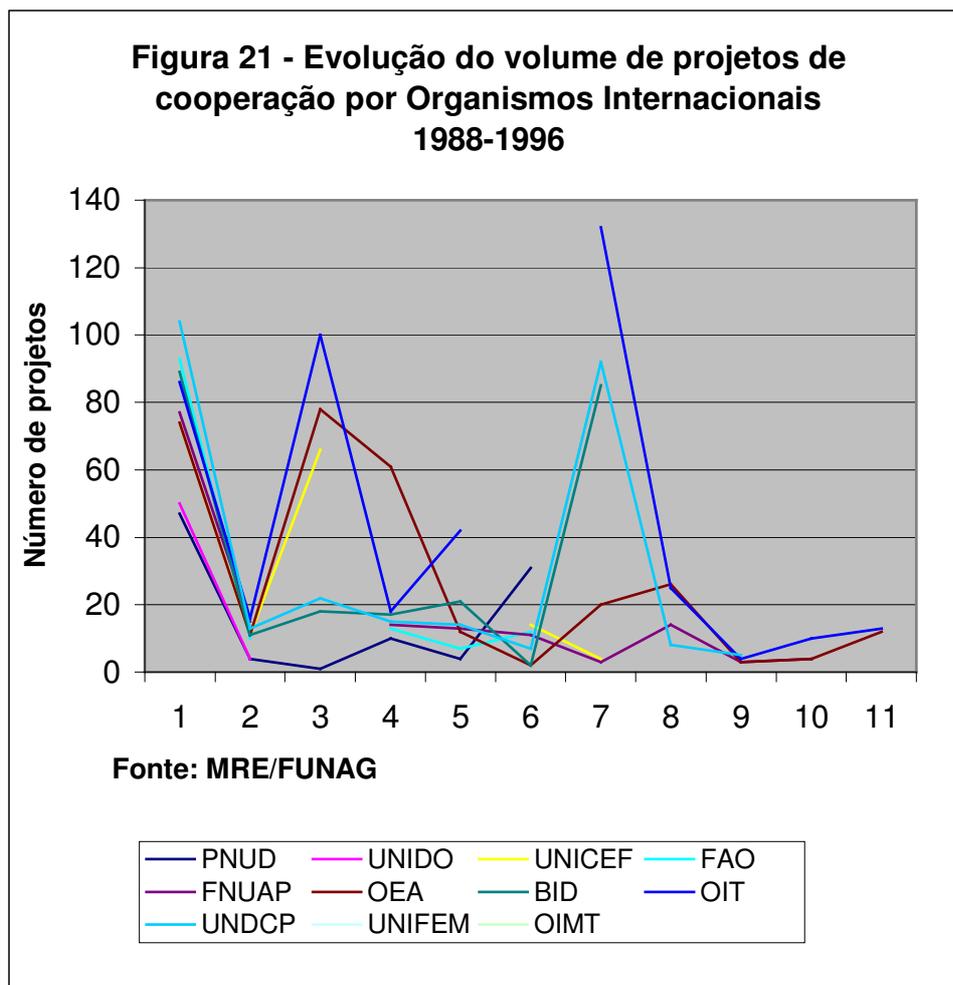


É importante destacar, também, que os projetos executados estiveram concentrados na região Sudeste no final da década de 1980 até o ano de 1990, apresentando-se diluídos nos anos seguintes até 1993, quando voltariam a se concentrar na região Sudeste. A partir de 1995, a concentração se deslocaria para a região Sul, como se pode observar no último gráfico.



3.5.2. Análise da Cooperação Multilateral Recebida

A cooperação multilateral recebida pelo Brasil no período de 1988 a 1996 apresentou em geral, à semelhança do ocorrido com a cooperação bilateral, oscilação bastante pronunciada. Assim, conforme se observa no gráfico seguinte, partindo de uma retração acentuada no final da década de 1980, a cooperação, em termos de quantidade de projetos, iniciaria a década de 1990 em um patamar elevado. No entanto, nos anos seguintes, de 1990 a 1993, esse patamar se reduziria significativamente, mantendo-se a cooperação num nível mais ou menos estável. No período de governo Itamar Franco a cooperação se elevaria novamente, seguindo-se novo momento de redução e estabilização, de 1994 em diante.



É importante salientar que o crescimento da cooperação, particularmente no governo Itamar Franco, se daria pela ampliação do quadro de cooperadores, com o ingresso de novas instituições parceiras e a implementação e execução de novos projetos de cooperação. Assim é que dos seis principais organismos na cooperação com o Brasil no início do período analisado, o número de instituições cooperadoras subiria para dez em 1992 e quatorze em 1994.

Em termos muito genéricos, a cooperação multilateral rendeu a execução de 295 projetos anualmente, implicando o envolvimento de recursos da ordem de

US\$ 125 milhões ao ano.

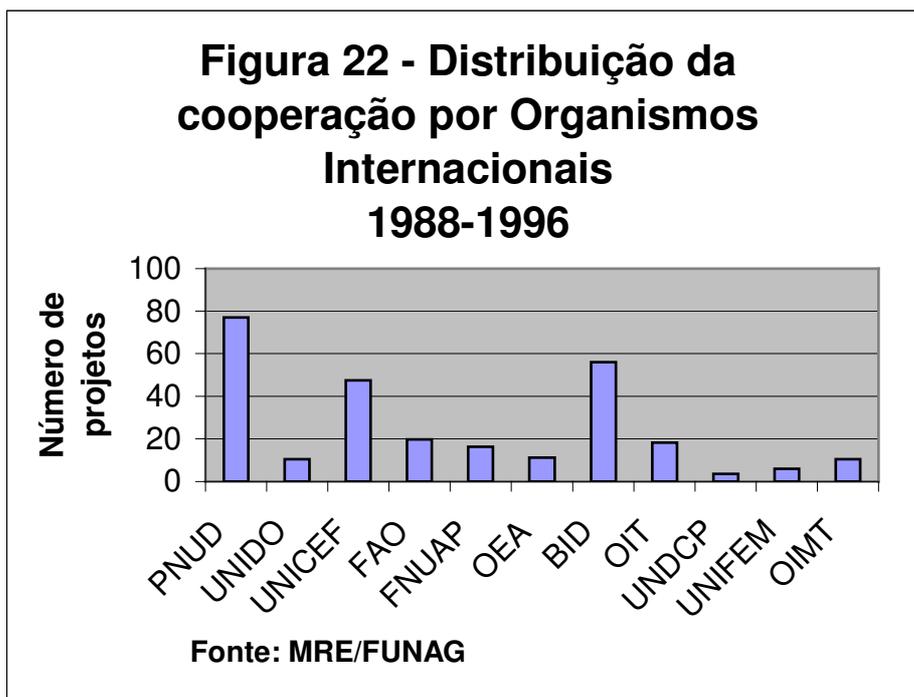
Como principal cooperador com o Brasil se colocou em primeiro lugar o PNUD que, por razões óbvias, apresentou destaque absoluto tanto no que se refere ao número de projetos executados, quanto a valores envolvidos. Em segundo lugar se colocaria o BID, representando importante parceria na medida em que iniciaria efetivamente sua cooperação com o Brasil somente a partir de 1990, muito embora em termos de recursos envolvidos na cooperação só tenha se colocado em quarto lugar. A UNICEF alcançou o terceiro lugar em termos de número de projetos, não acontecendo o mesmo em termos de recursos envolvidos, alcançando somente o sexto lugar nesse quesito. Assim, o segundo lugar no que concerne a valores foi alcançado pela FAO, ficando essa instituição em quarto lugar no que concerne a número de projetos executados.

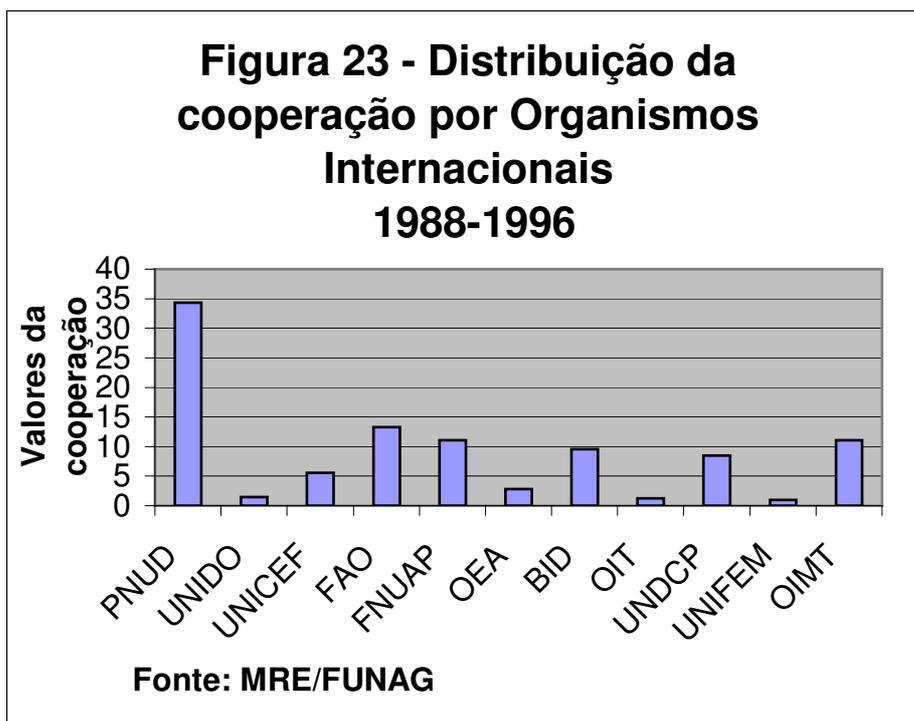
Em quinto lugar, no que tange a projetos executados, ficou a OIT, que em recursos oferecidos à cooperação atingiu somente o nono lugar. Por seu turno, o FNUAP e a OIMT, organismos de natureza muito específica e tendo o último iniciado tardiamente a cooperação com o Brasil, somente em 1993, atingiram o terceiro lugar no que se refere aos valores envolvidos em projetos de cooperação. No que tange ao número de projetos executados esses organismos alcançaram respectivamente o sexto e oitavo lugares, sendo esta última posição compartilhada com a UNIDO.

Finalmente, merece destaque o quinto lugar alcançado pela UNDCP em termos de recursos oferecidos para a execução de projetos uma vez que, enquanto organismo também de natureza muito específica e voltado para um problema emergencial da sociedade internacional, só iniciou sua cooperação

efetiva com o Brasil em 1993.

A análise da cooperação multilateral recebida pelo Brasil faz ressaltar o relativo desequilíbrio entre os números relativos a quantidades de projetos e valores envolvidos, conforme se observa nos gráficos a seguir:



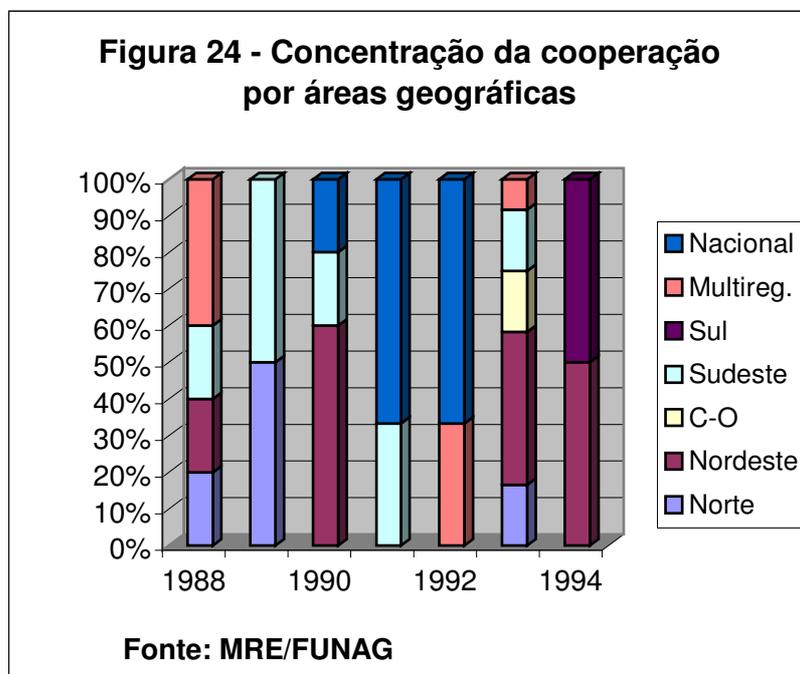


Como se pode notar, além das posições bastante diferentes apresentadas pelos organismos de cooperação relativamente às duas variáveis observadas, a amplitude dos indicadores em cada uma dessas variáveis é bastante diversa, de tal forma que quando se fala em número de projetos se observa uma ordem de grandeza superior relativamente à quantidade de recursos.

Quanto à natureza da cooperação, por sua característica intrínseca, no setor multilateral é realizada por organismos com fins gerais e específicos, compondo estes últimos a maior parte da cooperação efetivada. Isto significa que as ações desenvolvidas estiveram muito centradas em questões pontuais, bastante relacionadas a problemas emergenciais. Isto não implica dizer que essa cooperação não se refira ao desenvolvimento, mas a natureza das ações executadas nesse campo é bastante diferente daquela realizada na cooperação

bilateral, já que incorpora processos diferentes, muitas vezes apresentando maior diluição e sugerindo prazos mais largos do que aquela.

Por fim, os projetos de cooperação no setor multilateral estiveram distribuídos do ponto de vista de localização geográfica de forma bastante variada no período, conforme se pode observar no gráfico abaixo. Partindo de uma situação de maior concentração de projetos com dimensão Nacional e Multiregional em fins da década de 1980, a distribuição da cooperação mostrou uma concentração de projetos nas regiões Sudeste e Norte no período imediatamente inicial da década de 1990, seguindo-se novamente um período de concentração em projetos de caráter Nacional. A partir daí percebe-se uma redistribuição da cooperação por várias áreas, seguida de uma reconcentração, agora nas regiões Sul e Nordeste, no período de 1992 a 1994.



É fundamental ressaltar finalmente que as informações globais sobre a distribuição mundial da cooperação não se encontram disponíveis, não sendo possível avaliar a participação brasileira nessa distribuição. Os dados relativos à cooperação ainda hoje se encontram dispersos em torno de diferentes agências.

Isso não impede, contudo, de inferirmos a importância da cooperação realizada pelo Brasil uma vez que, situando-se como um país com grau de desenvolvimento intermediário já naquele período, enfrentaria condições menos favoráveis de obtenção de recursos que países mais pobres. A cooperação brasileira alcança expressão em função da capacidade desenvolvida pelo país em função da política externa levada a efeito na primeira metade da década de 1990.

Nesse sentido, saindo de uma situação de cooperação com caráter bastante pontual e relativamente desordenada, contando com uma profunda oscilação em seus valores no final da década de 1980, o Brasil construiu na primeira metade da década de 1990 um processo de cooperação cujos valores chegaram a um montante em torno de US\$ 205 milhões em média ao ano. Se quando comparados ao PIB brasileiro da época esses valores representam relativamente pouco, implicaram a realização de uma média de 395 projetos ao ano, o que pode ser considerado bastante razoável em termos de cooperação institucionalizada.

4. POLÍTICA EXTERNA, COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASILEIROS NA PRIMEIRA METADE DA DÉCADA DE 1990.

4.1. Breves considerações metodológicas para o entendimento da teoria das relações internacionais

As relações internacionais enquanto objeto de estudo têm despertado um interesse crescente, de forma a constituir um destacado campo de conhecimento científico. Consideradas como relações entre nações a partir da fundação da sociedade moderna, com o advento do capitalismo, as relações internacionais caracterizaram-se como relações realizadas segundo determinadas normas e padrões entre atores de uma mesma natureza, o Estado, até fins da Guerra Fria¹.

A análise das relações internacionais, do ponto de vista teórico e considerando a perspectiva apontada acima, pode ser organizada metodologicamente de maneira relativamente simples, tomando por ponto de partida as três grandes possibilidades correspondentes a três grandes concepções de relações internacionais explicitadas por Marcel Merle em sua clássica obra “Sociologia das Relações Internacionais”². Na realidade pode-se encontrar similitude entre tais concepções e os três modelos explicativos do processo de conhecimento considerados por Adam Schaff³ conforme a incidência de seus elementos constituintes, a saber: sujeito, objeto e a relação entre estes dois.

Dessa forma, a concepção clássica das relações internacionais, tendo

¹ Ver KEOHANE, Robert; NYE, Joseph; HOFFMANN, Stanley. *After the Cold War*. 2nd. ed. Harvard University Press, 1993; e LAFER, Celso; FONSECA JR., Gelson. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões). In: FONSECA JR., G.; NABUCO DE CASTRO, S. H. (org). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

² MERLE, Marcel. *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília: Ed. UNB, 1982.

³ SCHAFF, Adam. *História e Verdade*. 2^a edição. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

como fundamental referência Hobbes, assevera que o homem vive em “estado de natureza”, ou seja, sua necessidade de possuir ou de defender sua propriedade o leva a um estado permanente de beligerância. A percepção de que esse estado de permanente conflito implica riscos à sua sobrevivência, no entanto, obriga o homem, pela imposição da vontade de um homem mais forte, a assumir um “contrato” a partir do qual se definem seus direitos e deveres. Esse contrato, por sua vez, tem como base um poder “soberano” que materializa o “Estado”. A superação do “estado de natureza” se dá, portanto, com a instituição do “estado de sociedade”.

Estendendo-se a situação inicial à esfera das relações entre as sociedades nacionais, constituídas pelos Estados a partir da instituição do “estado de sociedade”, o resultado se mostra diferente. Assim, o “estado de natureza”, enquanto estado de guerra, caracteriza as relações internacionais, na medida em que nessa esfera da realidade, não havendo um poder “soberano”, as relações não atingem o “estado de sociedade”. Para esta concepção das relações internacionais, denominada tradicionalmente como “realista”, o estado de guerra é a chave para a compreensão das relações entre as nações.

Tendo desenvolvimento importante, essa concepção das relações internacionais conta com a contribuição de pensadores expressivos, que são fundamentais na constituição desse conhecimento, tais como Carl Von Clausewitz e Raymond Aron, que viriam a desenvolver teorias com alto valor analítico como a da Balança de Poder.

No entanto, a concepção clássica das relações internacionais não se reduz à visão “realista” da realidade internacional e se mostra ampla com o advento, em contraposição ao realismo, de uma visão “idealista” dessa realidade. Segundo essa visão, o pacto ou contrato social, categoria fundamental e fundada pela teoria política elaborada por Hobbes, que constituiria a sociedade nacional, ao contrário

da perspectiva realista, se daria não pela imposição de um poder soberano, mas sim pelo exercício da razão. Isto significa dizer que as relações internacionais não se caracterizariam por uma situação de guerra permanente e a paz se colocaria como uma possibilidade para a realidade internacional como produto da racionalidade dos homens. Colocam-se nessa posição filósofos de maior expressão como Rousseau e Kant, cujos pensamentos sobre a realidade internacional proporcionariam desdobramentos importantes para a realidade manifestos em eventos tais como a construção da Liga das Nações.

Numa perspectiva metodológica⁴, a concepção clássica das relações internacionais corresponde ao modelo “idealista” de conhecimento, isto é, aquela que confere o predomínio do sujeito no processo de construção da realidade e de seu conhecimento. Nesse sentido, as relações internacionais são determinadas pela agência de um sujeito, no caso o Estado, e sua compreensão só pode ser produto do entendimento da natureza desse sujeito. Repleta, portanto, de juízos morais sobre o homem, cria, invariavelmente, interpretações metafísicas⁵ da realidade, alcançando, por conseguinte, verdades absolutas, o que, sem dúvida, constitui-se em problema na medida em que a realidade venha a negá-las. É importante ressaltar, entretanto, que tais interpretações não podem ter sua importância minimizada pois também cumprem o papel de instrumentalizar a reflexão sobre a realidade, proporcionando meios para a sua compreensão e para uma intervenção conseqüente no mundo real.

As alternativas ao modelo “idealista” de conhecimento, desenvolvidas com o sentido de superá-lo, seriam correspondidas no campo das relações internacionais pelo desenvolvimento de novas concepções dessa realidade, sem,

⁴ Conforme afirmação anterior, para efeito de desenvolvimento deste raciocínio é considerado o trabalho de SCHAFF, Adam, op. Cit.

⁵ Ver CARR, E. Vinte Anos de Crise: 1919-1939. 2.^a ed. Brasília: Ed. UNB/IPRI/Imprensa Oficial, 2001.

contudo, se observar uma sincronia temporal entre o desenvolvimento de ambas. Assim é que para superar o “idealismo”, surgiria o “positivismo”, que segundo Adam Schaff, correspondendo à teoria do “reflexo” e contrariamente à teoria que dava sustentação ao modelo anterior, viria a conferir ao objeto a centralidade no processo de conhecimento. Dessa maneira, o objeto do conhecimento atua no aparelho perceptivo do sujeito que é um agente passivo. O produto desse processo - o conhecimento - é o reflexo, ou a cópia do objeto.

Tendo nascido como consequência das mudanças apresentadas pela realidade, com o advento das revoluções Francesa e Industrial, o positivismo pretendia imprimir um caráter científico às análises da realidade, recusando o apriorismo da concepção idealista de conhecimento. O pressuposto no modelo derivado dessa concepção de conhecimento é o de que todas as coisas, assim como as pessoas, têm seu comportamento definido a partir de leis da natureza, constituindo organismos, ou sistemas, cujo funcionamento deve ser objeto de observação científica, de tal sorte que o conhecimento do funcionamento das coisas deva assegurar o conhecimento das leis que o regem e, por conseguinte, da realidade e dos organismos que a constituem.

Não é por acaso que interpretações derivadas desse modelo explicativo, muitas vezes denominado “realista”, do processo de conhecimento aplicadas a diferentes campos de conhecimento, tornaram-se vulgarmente conhecidas como as teorias “organicistas”, “funcionalistas” e “behavioristas”. No campo da sociologia, pode-se observar sob certa perspectiva que o modelo positivista teve seu desenvolvimento marcado pela obra de Durkheim seguida por uma série de outros famosos sociólogos, redundando naturalmente na composição de uma teoria “sistêmica” das relações sociais.

Analogamente a essas idéias, no campo das relações internacionais tem-se que, enquanto organismo, o sistema das relações internacionais está sujeito a

uma série de leis definidas por sua própria natureza e podem ser conhecidas por meio da observação persistente e acurada de seu funcionamento. Começa-se, portanto, com a observação dos atores que compõem esse sistema e dos fatores que influenciam sua ação para, a partir daí, construir-se um quadro de relações que caracterizariam o próprio sistema. Assim, segundo Marcel Merle, se desenvolve a concepção “moderna”, “sociológica”, “realista”, de “inspiração anglo-saxônica” ou “sistêmica” de relações internacionais.

O importante a destacar nesse sentido é que com uma configuração mais pragmática as teorias de relações internacionais com esse corte, colocam-se numa perspectiva descritiva e suas possibilidades estão assentadas sobre métodos de procedimentos refinados visando à geração de uma visão “orgânica” ou real das relações internacionais. Para tanto, recorrem, em grande parte, a instrumentos estatísticos de descrição da realidade como, por exemplo, quando procuram estabelecer relações funcionais entre o poder das nações e a medida de seus recursos.

Há, contudo, dentre esse espectro teórico algumas dificuldades subjacentes que o tornam tão suscetível a críticas no que se refere à questão da verdade quanto a teoria clássica das relações internacionais. Assim, a impossibilidade de mensuração de todos os tipos de relações e interações que acontecem na realidade internacional, dada a frequência com que ocorrem, obrigam esta escola a um esforço contínuo e permanente de desenvolvimento de métodos de procedimentos cada vez mais sofisticados, mas que, no limite, significam sempre uma redução dos problemas reais que implicam relações entre seres humanos e atores de diferentes naturezas.

A concepção “realista”, sem dúvida, significa um avanço para o conhecimento das relações internacionais na medida em que revela a necessidade de constante avaliação das perspectivas teóricas frente aos

movimentos reais que ocorrem na esfera dessas relações. Essa vertente teórica, inclusive, leva ao extremo as características de mobilidade e mutabilidade do sistema, assumindo ela mesma um caráter plenamente dinâmico. As técnicas descritivas da realidade desenvolvidas por essa escola mostram-se perfeitamente adequadas às necessidades de desenho de um sistema a partir do qual se possam processar interpretações e análises consequentes e abrangentes do mesmo.

Contudo, conforme aponta Marcel Merle, ao tentar superar a concepção clássica, a teoria moderna das relações internacionais acaba por conferir uma enorme importância às técnicas de descrição da realidade, sem que se dê conta de que a descrição da realidade é produto da ação do sujeito do conhecimento e, nessa medida, acaba por refletir a noção que este tem da realidade e, por conseguinte, suas afinidades éticas. É por esse motivo que muitas vezes essas teorias são consideradas ideológicas. Além disso, a necessidade de se reduzirem os fenômenos para uma maior precisão na descrição da realidade promove na maior parte das vezes o aprisionamento dessa descrição aos métodos de procedimentos utilizados para tanto.

No que se refere a esses dois modelos de interpretação da realidade internacional, há que se destacar também uma possível confusão estabelecida pela utilização de termos comuns para sua designação. A vertente de pensamento correspondente ao modelo clássico de conhecimento no campo das relações internacionais, conforme indicado anteriormente, divide-se em dois ramos, sendo que um deles recebe a denominação “realista”. Ao mesmo tempo, o modelo de conhecimento moderno no campo do pensamento sobre as relações internacionais, baseado no positivismo, também recebe muitas vezes a denominação “realista”. Contra essa confusão gerada pela utilização do termo “realista” se pode afirmar resumidamente que a idéia de realismo na concepção

clássica encontra-se vinculada muito mais à questão ética, enquanto que na concepção moderna essa vinculação se dá no campo metodológico propriamente dito. Isto quer dizer que para os clássicos “realistas” o problema da realidade se define em função da natureza humana, ou seja, de como o homem, em função de sua qualidade intrínseca egoísta, definida *a priori* pelo sujeito do conhecimento, se comporta no campo das relações sociais. Já para os pensadores modernos das relações internacionais o homem simplesmente reflete as condições de seu meio, não cabendo qualquer juízo a respeito de sua natureza particular. Caberia então ao pensador das relações internacionais, enquanto sujeito do conhecimento, compreender de maneira isenta as leis reguladoras desse meio para que se entendesse o comportamento dos homens nas relações internacionais. Objetivamente, a natureza em seu todo seria o elemento constituinte fundamental da realidade e do conhecimento.

Conforme se disse anteriormente, o desenvolvimento das concepções de relações internacionais apresentou um movimento assíncrono relativamente ao desenvolvimento dos modelos de processo de conhecimento. Dessa maneira, a concepção marxista das relações internacionais viria a se desenvolver mais cedo do que a concepção moderna dessas relações.

O importante é que tal modelo explicativo do processo de conhecimento se apresenta como uma alternativa interessante para a compreensão da realidade internacional na medida em que, segundo esse modelo, recebendo muitas vezes denominação “relativista”, o conhecimento é um processo resultante das relações entre sujeito e objeto. Originada em Marx, com o materialismo dialético, essa concepção de conhecimento nega, em princípio, as verdades absolutas ao conceber sujeito e objeto como elementos com materialidade e substância distintas e, portanto, não interpenetráveis, mas interrelacionados em função das necessidades humanas de produção das condições materiais de subsistência.

A produção das condições materiais de subsistência, por sua vez, depende das condições que a natureza impõe ao homem para sua sobrevivência, mas também do conhecimento que este constrói sobre a natureza, por meio de representações da realidade. Assim, conhecimento e realidade são o produto da ação do homem sobre o meio, bem como do meio sobre o homem, definindo-se historicamente conforme a relação de subsistência estabelecida entre os grupos humanos e a natureza. Naturalmente, a convivência em sociedade, particularmente nas sociedades complexas, se dá entre grupos diversos, com diferentes condições de produção de subsistência, e invariavelmente implica conflitos cujos resultados, em última análise, é que determinam a realidade e o próprio conhecimento. As mudanças que acontecem historicamente na realidade significam, portanto, mudanças das relações sociais de produção e, por consequência, do conhecimento, não podendo este ser reduzido e assumir a configuração de uma (ou mais de uma) verdade absoluta, mas sim de um juízo verdadeiro, porém mutável. Ele é o produto da história das relações estabelecidas entre os homens em sociedade. Para Marx, em síntese, realidade e conhecimento têm uma datação histórica e seus limites são definidos pela duração das relações sociais de produção que caracterizam a sociedade.

Como no caso do Capitalismo as relações sociais de produção caracterizam-se pelo antagonismo de classes em torno da propriedade dos meios de produção, a sociedade se funda sob um processo de dominação, que se dá com a instituição da ciência e do Estado nacional burguês, ambos representando os interesses da classe capitalista como grupo dominante da sociedade nacional. Nesse sentido, as relações internacionais, enquanto relações que apresentam como ator fundamental o Estado nacional são definidas em função dos interesses excludentes dos grupos dominantes das diferentes nações, assumindo no Capitalismo a característica de um conflito intraclasses. Os conflitos entre Estados

nacionais, por sua vez, só poderiam ser superados com a modificação das condições de produção de subsistência.

O real conflito a ser considerado na sociedade capitalista não se restringe então aos campos externo ou interno das nações, mas à própria essência do capitalismo. Marx não constrói, portanto, uma teoria de relações internacionais, mas sim uma teoria do Capitalismo. As relações internacionais, como de resto todas as outras relações humanas, inclusive as de conhecimento, são resultado de determinações passadas e sua mudança depende da transformação que ocorre somente com o esgotamento das relações sociais de produção. Nem mesmo os esforços posteriores desenvolvidos por pensadores marxistas, destacando-se dentre estes os de Lenin com sua teoria do Imperialismo, chegam a constituir uma teoria de relações internacionais por assim dizer, pois em sua maior parte prendem-se ao pressuposto do condicionamento do real à uma rígida estrutura de relações de produção. Os conflitos entre Estados nacionais seriam, então, praticamente insuperáveis, apresentando-se uma possibilidade de sua superação somente com o advento da revolução que viria a implantar uma sociedade igualitária de amplitude universal.

Assim, para Marcel Merle, a aplicação da concepção marxista das relações internacionais mostra-se um tanto problemática, de vez que a noção de estruturas rígidas de relações de produção como fator determinante da realidade, sendo ela própria o resultado de determinações passadas, pode ser negada “à prova dos fatos” (Merle, 1982). Não é por acaso que desenvolvimentos mais recentes de teorias de relações internacionais com corte marxista acabam por incorporar propostas de mudanças da realidade a partir de mudanças da consciência social. Tais teorias, entretanto, se identificam metodologicamente com as teorias de extração clássica com corte idealista.

Os méritos da concepção “relativista” de conhecimento, contudo, mesmo

não tendo frutificado em termos de desenvolvimento teórico em relações internacionais, são evidentes, na medida em que tal concepção faz ressaltar o caráter processual e histórico da realidade e de seu conhecimento. Ao mesmo tempo, ao destacar a economia como uma expressão fundamental do poder, objetiva a realidade e seu próprio conhecimento, particularmente no estudo das relações internacionais. Por outro lado, realçando, a exemplo de Hobbes, a questão do poder, que se manifesta politicamente, inclusive na esfera do conhecimento, senão como produto da ação humana individual, mas coletiva, de classes, incorpora elementos de subjetividade que, embora não reconhecidos em grande parte do próprio pensamento marxista, são fundamentais à compreensão da realidade internacional.

O importante, como resultado desta reflexão, é que pelas várias razões apresentadas a teoria das relações internacionais como um todo apresenta um caráter normativo/prescritivo já referenciado nas discussões que buscam delimitar essa área de estudo como um ramo “autônomo” de conhecimento. Hoffmann e Stoessinger⁶, por exemplo, colocam claramente a questão da soberania dos Estados como o elemento que imprime um caráter subjetivo às relações internacionais, na medida em que fazem do meio em que estas se realizam, “um meio descentralizado” (Hoffmann, 1963).

Como um dos fenômenos fundamentais para a formação dos Estados nacionais é o nacionalismo⁷, as relações que se estabelecem entre Estados são marcadas pela “tensão entre a luta pelo poder e a luta pela ordem”(Stoessinger: 1978). E essa tensão é definida em função, além das restrições que a realidade impõe objetivamente às nações, das imagens que estas fazem da realidade

⁶ Ver a esse respeito as obras contemporâneas fundamentais de HOFFMAN, Stanley (org.). **Teorias contemporâneas sobre las relaciones internacionales**. Madrid: Ed. Tecnos, 1963; e STOESSINGER, John. **O Poder das Nações**. São Paulo: Cultrix, 1978.

⁷ Ver STOESSINGER, op. cit.; e HOBBSBAWM, op.cit.

internacional. As imagens das nações, por seu turno, são, de algum modo, produto do conhecimento que se constrói com a produção teórica.

Obviamente, as posições de Hoffmann e Stoessinger não encerram a questão, ensejando novas discussões. O do estudo das relações internacionais vem se desenvolvendo de maneira a confirmar ou não a perspectiva daqueles autores. Grande parte das teorias interpretativas da realidade internacional mais recentes procura relativizar a importância do Estado enquanto ator nessa realidade. O certo é que grande parte dessa produção teórica também assume o significado de mero recurso para a intervenção na realidade.

Mas é sob tal perspectiva mesmo que uma teoria de relações internacionais pode conquistar sua autonomia, na medida em que venha a demonstrar sua “verdade” enquanto recurso necessário à análise da realidade⁸ assumindo, de fato, que este recurso corresponde à capacidade de compreensão da realidade que, em última análise, resulta da própria concepção de realidade do sujeito do conhecimento e que, portanto, pode e deve ser aprimorado.

Isso é o que acontece com proposições teóricas desenvolvidas principalmente a partir das mudanças operadas nas relações internacionais, particularmente na década de 1980. Tais teorias podem ser representadas exemplarmente pelos trabalhos de Robert Keohane e Joseph Nye⁹ que, conforme se verá adiante, ao analisarem a nova realidade internacional, ressaltando a relação entre sujeito e objeto, configurada em termos genéricos no processo histórico pela relação entre política e economia, reconhecem uma nova plêiade de atores e interesses e possibilidades de mudanças, ao mesmo passo em que procurando separar teoria e retórica, não perdem de vista estarem produzindo um

⁸ Para o aprofundamento dessa questão ver: KEOHANE, Robert. **After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984; e LAFER, Celso; FONSECA JR.,

⁹ Um dos maiores exemplos desses trabalhos está em KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Interdependence and Power**. 2 ed. Harper Collins Publishers, 1989.

conceito analítico.

Conforme Emanuel Adler¹⁰, proposições como as de Keohane e Nye, enquadrando-se numa perspectiva neoliberal, seguem a máxima weberiana segundo a qual “interesses materiais e ideais governam a conduta humana”, sendo que, na visão desse autor e segundo o próprio Weber, as “imagens do mundo” determinam freqüentemente os rumos pelos quais a ação é motivada pelo interesse.

Teorias com essa perspectiva assumiriam, ainda na visão de Adler, recorrendo a Keohane, uma perspectiva de escolha racional, explicando como as crenças individuais afetam as escolhas e os resultados políticos, sem deixar de considerar “o comportamento como afetado por forças físicas externas” (Adler, 1999). Assim, também, para Keohane essas teorias se colocariam como o meio termo entre o realismo e o pós-positivismo, o que, contudo, é recusado por Adler. Mas essa perspectiva teórica mereceria destaque por seu caráter inovador no momento em que a ordem internacional começava a assumir novo contorno, correspondendo aos movimentos observados no cenário internacional na década de 1980.

A compreensão da política externa brasileira implica, então, a necessidade de se considerarem a realidade e as concepções teóricas das relações internacionais em vigor, uma vez que estas, na mesma medida em que procuram se assentar nessa realidade, lhe dão assentamento. Na primeira metade da década 1990, segundo parece, a política externa brasileira esteve amparada sobremaneira na percepção de uma realidade internacional correspondente ao pensamento dos autores em questão, conforme se procurará explicar no item seguinte deste trabalho.

¹⁰ ADLER, Emanuel. O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**. São Paulo: n.º 47, 1999.

4.2. Realidade e teoria das relações internacionais na política externa brasileira da primeira metade da década de 1990.

Apoiados no exame de questões centrais do realismo, Robert Keohane e Joseph Nye desenvolveram uma teoria de interdependência que, conforme afirma Vigevani¹¹, não sendo propriamente nova, adquire um novo significado frente às características da realidade internacional da década de 1980.

Recusando a polarização entre posições tradicionais e modernas nas relações internacionais, por constatarem restrições à compreensão da realidade em ambas, Keohane e Nye, nas versões mais acabadas de sua teoria, observam a perda pelo Estado da condição exclusiva de ator determinante das relações internacionais, situação esta definida ao término do feudalismo, sem contudo, desconsiderar a permanência do conceito de poder como fundamental para a análise da política mundial. Essa constatação, segundo os autores, baseia-se no fato de que a segurança militar não se constitui mais, particularmente no estágio de desenvolvimento alcançado pelo sistema mundial no final dos anos de 1980, na expressão maior de poder nas relações internacionais, tornando-se este, conforme assinala Gelson Fonseca¹¹ reportando-se a Nye, algo menos tangível naqueles dias.

Considerando as transformações operadas nos campos econômico, das comunicações e das aspirações humanas, Keohane e Nye percebiam que as relações internacionais eram afetadas por fluxos de transações entre países, empresas e indivíduos, caracterizando uma interdependência entre as nações e acabando por sujeitar os Estados a procedimentos, regras ou instituições

¹¹ VIGEVANI, Tullo; CANDIA VEIGA, J. P.; MARIANO, K. L. P. Realismo versus Globalismo nas Relações Internacionais. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*. São Paulo: n° 34, 1994.

¹¹ FONSECA Jr., Gelson. Aspectos da Multipolaridade Contemporânea (notas preliminares). *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: N° 11, jan-jun 90.

supranacionais. Esses fluxos, por sua vez, eram permeados por diferenças de poder e riqueza, ou, assimetrias que conferiam para Keohane e Nye uma perspectiva de análise liberal, mas que não correspondendo à tradicional concepção do liberalismo ou neoliberalismo, proporcionava uma adjetivação à sua teoria.

Nesse sentido, sua noção de interdependência não equivale ao significado comum atribuído à dependência, isto é, à determinação do comportamento de Estados por forças externas, nem à dependência mútua, ou seja, relações definidas por benefícios proporcionais mútuos, mas a situações caracterizadas por efeitos recíprocos de diferentes magnitudes entre países ou atores de diferentes países.

De fato, os autores reconhecem a permanência da importância do Estado, enquanto meio para a realização das relações internacionais, só que com a mudança do ambiente em que estas se realizavam, mudavam também as formas de sua realização. Com essa preocupação, inclusive, Keohane vem a reposicionar o conceito de soberania¹². Assim, pode-se dizer que os autores encaram o desenvolvimento do sistema internacional sob uma perspectiva globalista. No entanto, é preciso destacar o cuidado que têm em não confundir sua concepção de sistema global com as posições discursivas sobre esse fenômeno.

Objetivando superar a visão da realidade internacional inserida na teoria da Estabilidade Hegemônica de Charles Kindleberger, os autores se situariam numa perspectiva inversa à da corrente predominante no circuito do pensamento sobre as relações internacionais no começo dos anos de 1980, qual seja, o do neorealismo, que alcançaria maior expressão na obra de Kenneth Waltz¹³. Nessa

¹² Ver KEOHANE, Robert. Soberania Estatal e Instituições Multilaterais: respostas à interdependência. In: MOISÉS, José Álvaro. **O Futuro do Brasil**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 1992.

¹³ Ver BALDWIN, David, **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, 1993.

medida, conforme assinalado anteriormente, assim como todos os *approachs* teóricos no campo das relações internacionais a teoria formulada por Keohane e Nye, mesmo que procurando se desvencilhar dessa situação, assume algum viés normativo que, confrontado com a teoria neo-realista, lhe confere um certo perfil idealista que a confunde com um neoliberalismo vulgar, sendo motivo, portanto, de uma intensa controvérsia que se estende à atualidade.

Com o propósito de confrontar as duas vertentes mais expressivas e opostas do pensamento contemporâneo sobre as relações internacionais David Baldwin¹⁴ viria a promover, no início da década de 1990, um importante debate entre neoliberais e neo-realistas, com a participação do próprio Keohane e importantes autores da corrente contrária. O que o resultado desse debate dá a entender é que, ainda que os teóricos globalistas incorporem em seus estudos sobre as relações internacionais elementos e procedimentos característicos das ciências experimentais nascidas na tradição positivista/realista, o produto de seu trabalho assume uma perspectiva “possibilista” relativamente aos problemas internacionais, uma vez que nas relações internacionais se observam possibilidades reais de consecução de um sistema de relacionamento não mais moldado pela excludência de interesses, mas racionalmente ordenado por cooperação para ganhos compartilhados.

Para os globalistas como Keohane e Nye, a economia emergindo como o “móvel” das relações internacionais, em lugar da distribuição do poder militar mundial característica da concepção neorealista da realidade internacional, implica e é implicada pelo surgimento de novas estruturas de fundamental importância para o desenho da sociedade internacional. Isto se manifesta no complexo quadro de relações estabelecidas a partir da existência de organizações de diferentes naturezas e com interesses diversificados tais como a ONU, as ONGs e as

¹⁴ BALDWIN, David, op. Cit.

empresas transnacionais. Sua diferença para com os neorealistas se daria, então, em torno da idéia de uma possível ruptura do vínculo entre território e poder concentrado na figura do Estado, que faria com que este perdesse sua condição de ator exclusivo no sistema de relações internacionais.

A teoria de Keohane e Nye, segundo se pode depreender, está assentada na avaliação de três possíveis perspectivas de análise da realidade e seus desdobramentos: a primeira, incorporando as idéias econômicas liberais clássicas, tendo como base a Teoria das Vantagens Comparativas de David Ricardo, convertida Teoria das Vantagens Competitivas em sua adaptação para a atualidade, sugere uma simetria nos ganhos decorrentes da interação entre as especializações econômicas nacionais, que por sua inefetividade acaba se compondo como uma peça retórica, senão ideológica, de explicação da realidade internacional; a segunda, configurada na Teoria do Imperialismo que, conforme indicado anteriormente, refere-se à uma situação de dominância e excludência, praticamente só superável com a transformação radical da realidade; e a terceira, assumida por Keohane e Nye, que, a partir da crítica à tradicional teoria liberal, inclusive nos moldes do que viria a acontecer com a teoria do desenvolvimento econômico, ressalta novos aspectos do relacionamento no sistema internacional.

Os autores procuram ressaltar o papel central ocupado pelo Estado nas relações internacionais, mas a rede complexa de interesses e o declínio do poder militar como determinante dessas relações conferem ao Estado um papel diverso do que até então desempenhava no cenário internacional. Sua ação, dada a situação de interdependência entre as nações, resultante dessa teia complexa de interesses de diferentes agentes internacionais, transformando tal interdependência numa interdependência “complexa”, outro termo utilizado para definir sua teoria, deve estar pautada por uma particular racionalidade. Mark

Zacher¹⁵, em seu ensaio sobre o fim da ordem de Westfália, se identifica com a posição dos autores ao afirmar que a transformação internacional em curso contemporaneamente não retira a autoridade do Estado, mas “implica o seu enredamento em um conjunto de regimes internacionais explícitos e implícitos e em uma série de interdependências que limitam cada vez mais a sua autonomia” (Zacher: 2000, p. 91).

A teoria da Interdependência Assimétrica ou Complexa de Keohane e Nye, solidamente sedimentada sobre a análise do processo de globalização desde suas origens e a despeito da controvérsia que geraria, passa a ser de fundamental importância para a compreensão da realidade internacional em construção na década de 1980 uma vez que, apesar de suas diferenças relativamente ao neo-realismo, coloca aspectos novos dessa realidade que são objeto de concordância por parte dos teóricos neo-realistas. Para Joseph Grieco¹⁶, por exemplo, tanto para neorealistas quanto para neoliberais, mesmo não estando o neoliberalismo baseado no realismo, a anarquia é uma característica das relações internacionais, significando a ausência de um governo comum interestatal, o que implica que para ambos é uma característica do sistema internacional a convivência entre o conflito e a cooperação. A diferença entre as duas correntes diz respeito ao ambiente no cenário internacional. Se para os neorealistas a anarquia implica um estado permanente de conflito, e, portanto, de guerra não só como última *ratio*, para os neoliberais a cooperação se coloca como uma possibilidade concreta. A título de observação, é importante assinalar que o problema colocado pela corrente neorealista refere-se às questões, conforme se verá adiante, que remetem ao termo traduzido literalmente do inglês e vulgarizado como “governança”.

¹⁵ ZACHER, Mark. Os pilares em ruína do templo de Westfália. In: ROSENAU, J; CZIEMPEL, E. **Governança sem Governo**. Brasília: UNB/Imprensa Oficial-SP, 2000.

¹⁶ GRIECO, Joseph. Anarchy and The Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. In: BALDWIN, David, po. Cit.

De fato, a discussão entre neorealismo e neoliberalismo se manifesta e de maneira bastante intensa nessa questão na medida em que coloca como problema a definição de cooperação e conflito nas relações entre as nações. Assim, neorealistas como Arthur Stein¹⁷ procuram avaliar como a noção de cooperação se coloca na perspectiva desenvolvida por Keohane e Nye.

Nessa medida, se destaca a figura dos regimes internacionais que começariam a tomar forma ainda na década de 1980 e cuja definição foi desenvolvida originalmente por Oran Young¹⁸ referindo-se a “instituições sociais governando as ações daqueles interessados em atividades específicas”, constituindo-se como estruturas sociais. De maneira semelhante e complementando a definição de Young, se colocam Jock Finlayson e Mark Zacher¹⁹, destacando serem os regimes “compostos de conjuntos de princípios explícitos ou implícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem numa dada área das relações internacionais e que podem ajudar a coordenar seus comportamentos” (Finlayson e Zacher: 1981, p. 275). Assim, se pode pensar que a criação de organizações internacionais de caráter supranacional investidas da responsabilidade de conduzir debates e negociações que venham a promover acordos relativos a questões específicas da realidade, sendo estas de preocupação por parte dos atores internacionais de uma forma geral, corresponde à constituição de regimes internacionais. São, portanto, uma parte da realidade

¹⁷ A título de informação, o posicionamento de Arthur Stein pode ser considerado um exemplo do neorealismo contemporâneo na medida em que utiliza para análise da realidade um instrumental próprio dessa concepção de relações internacionais que é o da Teoria dos Jogos. Ver: STEIN, Arthur. *Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World*. In: BALDWIN, David, op. Cit.

¹⁸ YOUNG, Oran. *International Regimes: Problems of Concept Formation*. **World Politics**. NJ: Vol. XXXII, N.º 3, April 1980.

¹⁹ FINLAYSON, Jock; ZACHER, Mark. *The Gatt and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions*. In: KRASNER, Stephen. **International Regimes**. 7th edition. Itaca/London: Cornell University Press, 1993.

internacional do maior interesse para os membros componentes dessa realidade.

Para Arthur Stein, entretanto, regimes são ordens estabelecidas a partir do jogo de forças ou estratégias tradicionalmente desenvolvidas pelas nações soberanas na busca de seus interesses individuais. Na teoria existem quando não são baseados nos interesses individuais das nações, mas na realidade acontecem de forma que os resultados dos arranjos são bons para uns e não para outros, pois quando todos estão satisfeitos não há porque falar em regimes. Confirmando sua perspectiva neorealista, Stein observa poder tomar como exemplo de regime a sociedade doméstica definida como um todo regido por um conjunto de normas não individuais que caracteriza a soberania. Contudo, a sociedade internacional, pautada pela soberania das unidades que a compõem, não pode ser definida como um todo porque não é regida por um conjunto de normas não individuais.

Na visão desse autor, os regimes nascem, de fato, porque os atores desistem de tomar decisões independentes, uma vez que não teriam como maximizar seus ganhos ou minimizar suas perdas, para lidar com os dilemas de interesse comum ou aversão comum, isto é, quando os resultados desses arranjos são preferíveis aos alcançados independentemente. No caso dos dilemas de interesse comum, os regimes requerem colaboração. No caso dos dilemas de aversão comum, os regimes requerem coordenação, provendo mecanismos que permitem as expectativas dos atores convergirem sobre um possível equilíbrio. A diferença entre tais regimes acaba se concentrando em torno da forma como estes se realizam. No primeiro caso, se institucionalizam com a criação de organismos, e no segundo, só convenções são requeridas.

Esta última colocação do autor levaria Charles Lipson²⁰, outro debatedor da questão, à consideração segundo a qual assuntos de segurança e economia

²⁰ LIPSON, Charles. International Cooperation in Economic and Security Affairs. In: BALDWIN, David, op. Cit.

emprestam tipos muito diferentes de interação estratégica, sendo que, em sua visão, os jogos econômicos envolvem relativamente simples coordenação em troca de benefícios mútuos. Nesse sentido, o autor recorre ao exemplo da ação cooperativa americana desenvolvida no Pós-Guerra com o objetivo de se construir um sistema de economia mundial aberta. Após a recuperação da economia mundial, se observa a persistente tentativa de transição para um regime de reciprocidade multilateral, que é menos estável do que um unilateralismo hegemônico.

Estas considerações sobre cooperação e construção de regimes internacionais, independentemente de sua posição contrária ou favorável à teoria de Keohane e Nye, fortalecem-na à medida que confirmam a realidade de tais aspectos no sistema de relações internacionais a partir da década de 1980 e, em função disso, destacam o multilateralismo como uma característica desse sistema na década de 1990. Transformam, portanto, essa teoria numa importante expressão da realidade internacional, a ser considerada pelos formuladores das políticas externas levadas a efeito nesse período.

Conforme indicado anteriormente, o problema colocado pela teoria de Keohane e Nye refere-se à ordem internacional, ou a como esta é determinada na nova quadra da realidade internacional. Dessa maneira, James Rosenau, autor que se debruçaria sobre a questão em “Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial”, ao procurar formular o conceito de “governança”, remetendo este à ordem internacional, estabelece uma distinção entre ordem e governo, embora reconheça a relação entre ambos. Para ele, a governança corresponde a um sistema de ordenação de atividades voltadas para objetivos comuns, originadas ou não em responsabilidades legais e que não dependem necessariamente de poder de polícia para sua aceitação. Nesse sentido, é um conceito que abrange o próprio governo.

Naturalmente, sua visão de governança está fortemente baseada na realidade instalada no sistema internacional a partir da década de 1980 e suscita profundas discussões, como ele mesmo coloca, pertinentes, por exemplo, à natureza do sistema de Estados nacionais que proporciona maiores condições de governança do que um sistema onde não haja poderes soberanos. Esta discussão fundamental leva, inclusive, à questão relativa à precedência desses elementos de tal forma que pode-se pensar em governança sem governo e, até mesmo, em governo sem governança. Contudo, a governança só existe, de fato, quando a ordem a que corresponde é aceita pelos atores mais fortes ou pela maioria dos atores do sistema internacional, enquanto que o governo pode existir mesmo sem governança. Neste sentido é que se estabelece uma relação entre governança e ordem. Para Rosenau, inclusive, a governança corresponde à ordem mais a intencionalidade.

Ainda na visão desse autor, a existência da governança sem um governo central a partir de uma ordem que incorpore decisões e seja capaz de impor comportamentos globais remete à questão sobre como as funções associadas às instituições governamentais são realizadas no sistema internacional. Aqui Rosenau, retomando a discussão sobre a anarquia na política mundial e definindo-a como a ausência de uma autoridade central nessa área da política e, portanto, não como uma situação de conflito permanente, remete ao estudo dos regimes e instituições internacionais.

Para Rosenau, contudo, regimes, embora também concebidos, conforme Finlayson e Young, como “conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos atores” destinados a sustentar e a regulamentar as atividades que ultrapassam as fronteiras nacionais” (Rosenau: 2000, p. 20), referem-se sempre a áreas específicas das relações internacionais. No entanto, abrangendo atores

governamentais e não-governamentais, os regimes internacionais partem da concordância intersubjetiva quanto à necessidade de cooperação em nome de interesses compartilhados, justificando a aceitação de princípios, normas, regras e procedimentos.

É importante ainda destacar a crítica à essa concepção de cooperação no sistema internacional, desenvolvida por Maria Regina Soares de Lima²¹ em sua análise das diversas interpretações sobre a ordem internacional do Pós-Guerra. Em sua visão, as interpretações racionalistas, fazendo com que seus partidários assumam o Dilema do Prisioneiro como jogo cooperativo de maior representatividade na descrição das relações internacionais, não encontram correspondência no mundo real. A questão da distribuição de poder entre as nações, para a autora, continuaria um problema central nas relações internacionais. Ao mesmo tempo, interpretações de matiz realista, em sua opinião, pecariam por considerarem que a nova ordem internacional estaria assentada numa unipolaridade com base numa hegemonia questionável sob certos aspectos, como o econômico, da realidade internacional. Assim, a crítica de Soares de Lima também não invalida a teoria de Keohane e Nye, uma vez que acaba por concordar com a idéia de constituição de um sistema internacional marcado por assimetrias inclusive no campo da cooperação, sendo esse o caso, por exemplo, da União Européia que, enquanto processo de integração e cooperação, também implica um processo de exclusão de nacionalidades. E, nesse sentido, a intervenção da autora se revela bastante útil na medida em que coloca como presença marcante no jogo internacional a dos “caronas”, isto é, de Estados atuando a favor de seus interesses, mas em função da capacidade de barganha dos atores com maior poder no estabelecimento de acordos e arranjos no sistema

²¹ SOARES DE LIMA, Maria Regina. Teses Equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Vol. 39, n.º 3, 1996.

internacional.

Voltando a Rosenau, o que finalmente se deve destacar e que se apresenta como um ponto fundamental de sua análise refere-se à idéia de que para a determinação da ordem internacional se estabelece necessariamente um jogo entre três dimensões dessa realidade, a saber: fundamentos ideacionais, padrões comportamentais e instituições políticas. A articulação entre esses elementos, levando à constituição de uma ordem internacional ou à sua transformação pode, no entanto, demandar décadas de amadurecimento. Além disso, essa articulação pode promover mudanças de sistema ou mudanças dentro do sistema, sendo que essa situação se define num processo.

Ao que parece, portanto, a teoria de Keohane e Nye incorpora todos estes elementos de tal sorte que se transforma numa teoria preocupada com a ordem de mudanças no sistema internacional, bem como com os elementos de mudança e permanência da realidade. Assim é que, para os autores, como o sistema internacional é assimétrico, em virtude dos diferentes graus de desenvolvimento das nações, os atores mais independentes encontram na interdependência uma fonte de poder ao apresentarem maiores condições de influenciar ou afetar os arranjos internacionais²². Nesse sentido, o poder no cenário da interdependência é realmente revelado, segundo Keohane e Nye, pela maior ou menor *sensibilidade* e *vulnerabilidade* das nações. *Sensibilidade*, nesse sentido, seria o grau de sujeição das sociedades nacionais à uma imposição externa de custos, enquanto que *vulnerabilidade* seria a capacidade dessas sociedades de reduzirem seu sofrimento com esses custos.

A *sensibilidade*, referindo-se também a questões tanto políticas e sociais, quanto culturais e ideológicas, parece ter uma importância um pouco menor do

²² Ver KEOHANE, Robert e NYE, Joseph, op. Cit.

que a *vulnerabilidade*, já que esta última, incluindo elementos estruturais tais como competência governamental e disponibilidade de recursos, remete a uma medida mais exata no longo prazo. É esta na verdade que, segundo Keohane e Nye, estabelece as regras do jogo.

A política externa no modelo da interdependência assimétrica ou complexa assume, portanto, a função clássica de política de um Estado em relação a outro ou ao contexto internacional, de maneira a responder aos impulsos externos para melhor atender aos seus interesses internos. E, conforme indica Keohane, esses interesses, correspondendo a incentivos políticos proporcionados por instituições nacionais e a oportunidades e constrangimentos da política mundial, é que definem a política externa de uma nação²³.

A consideração do desenvolvimento como resultado da maior integração entre as nações, relativizando a idéia de autonomia ou, ao menos, desvinculando-a da idéia de soberania, muito provavelmente, assim como aconteceu em vários países, influenciaria a decisão de qualquer governo brasileiro da década de 1990 quanto à promoção da abertura econômica conforme os pressupostos vigentes do liberalismo econômico revigorado.

Embora se possa reconhecer na mudança de atitude no primeiro governo brasileiro da década de 1990, Collor, a assimilação de um dos postulados centrais da teoria de Keohane e Nye acerca da nova configuração do sistema mundial, ou seja, o Brasil passando a se inserir num quadro de interdependência, pronunciando uma política externa voltada para o multilateralismo e rejeitando a visão anterior de um sistema dominado por uma polaridade hegemônica perfeitamente definida e localizada, não é claramente perceptível a racionalidade que orientaria suas ações no campo externo, nem suas nuances relativamente ao

²³ Ver aqui KEOHANE, Robert; MILNER, Helen. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge University Press, 1996.

governo seguinte, de Itamar Franco.

Uma forma de auferir essa racionalidade, justificando este trabalho e ressaltando comparativamente a maior ou menor afinidade entre as políticas externas dos governos da primeira metade da década de 1990 e destas com as de governos anteriores, residiria na descrição e análise de suas condutas frente a outros postulados da teoria da interdependência assimétrica ou complexa, tais como as estratégias levadas a efeito principalmente junto aos foros multilaterais no que se refere à adesão a regimes e arranjos institucionais internacionais e à conseqüente utilização de mecanismos daí resultantes, como a cooperação técnica internacional.

A política externa brasileira na primeira metade da década de 1990 e sua análise, ao que tudo indica, estariam amparadas na teoria da interdependência assimétrica ou complexa. As postulações do Estado e sua *sensibilidade* e *vulnerabilidade* às condições e tendências políticas globalizantes presentes no cenário internacional, é que dariam substância à política externa no período em questão.

Portanto, a partir da descrição e análise das políticas externas levadas a efeito pelos governos brasileiros da primeira metade da década de 1990 e de suas utilizações da cooperação técnica internacional, como recurso observável, é que se poderá compreender a lógica e os resultados das ações externas do Estado brasileiro no período, conforme se procurará fazer daqui em diante.

4.3. Política externa e desenvolvimento no Brasil.

Antes da análise das políticas externas dos governos da primeira metade da década de 1990, deve-se afirmar mais uma vez, conforme as colocações anteriores, que a política externa é uma política de Estado e por essa razão passa

a ser, na maior parte das nações, responsabilidade de um quadro especializado de funcionários que compõem um corpo diplomático. Também por se constituir como uma política de Estado, a política externa é uma política pública e em função disso pode-se imaginar que em países democráticos seja o produto da vontade geral da nação. Assim, por exemplo, apresentando diferenças profundas relativamente a outros países desenvolvidos, a política externa americana, não se desenvolvendo necessariamente com o concurso de um quadro profissional específico, é importante objeto de discussão no congresso daquele país.

No caso brasileiro, a execução e mesmo a decisão da política externa contam necessariamente com o concurso do aparelho diplomático. Mesmo não sendo o intuito deste trabalho analisar as razões para tanto, é importante assinalar que a tradição autoritária da política nacional ou o insuficiente desenvolvimento democrático do país e a inércia por parte da ampla gama de atores políticos nacionais no que se refere às questões relativas ao exterior, podem justificar tal situação. Cabe lembrar que já a partir do século XIX se desenvolveu por parte de influentes personagens no campo da diplomacia brasileira²⁴ a percepção de que a política externa não poderia estar à mercê de veleidades ideológicas ou interesses particulares, pois essa política implica relações que, no limite, podem induzir a sérios conflitos. Ao mesmo tempo, na história política do Brasil, particularmente com o advento da República, pode-se observar que não foram poucas as vezes em que os chefes de governo deixaram de se colocar como chefes de Estado.

Sob essa perspectiva, inclusive, a profissão da diplomacia brasileira se institucionalizou com a criação do Instituto Rio Branco, para formação de diplomatas, em 1945. Ainda, constituindo um quadro profissional especializado, os

²⁴ Destacam-se aqui as figuras do Visconde do Rio Branco, Joaquim Nabuco e Barão do Rio Branco. Ver: CARDIM, Carlos Henrique e ALMINO, João (Org.). **Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002.; e NABUCO, Joaquim. **Minha Formação**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005.

diplomatas brasileiros atingiram há pouco tempo a condição de quadro funcional de Estado.

Dessa maneira, o Itamaraty, enquanto organismo de Estado responsável pela diplomacia brasileira, tem definida como uma das primeiras e mais fundamentais funções adaptar os objetivos dos diferentes governos aos objetivos de Estado no que se refere às relações com o exterior. Os objetivos de Estado, conforme anotação na seção anterior deste trabalho, são constituídos pelos objetivos da nação, isto é, pelos interesses e necessidades dos diversos grupos que compõem a sociedade nacional e que se manifestam nos arranjos políticos que dão forma a essa sociedade e no caso do Brasil estão historicamente assentados na questão do desenvolvimento.

Na medida em que as relações exteriores signifiquem fundamentalmente o desenvolvimento de relações com outras nações visando atender os objetivos nacionais, ou por outras palavras, na medida em que a política externa brasileira se torne um braço da política da nação voltado para a consecução do desenvolvimento, passa a ser uma peça fundamental para a estratégia política nacional. E uma política externa conseqüente e coerente deve basear-se numa sólida compreensão da realidade nacional e internacional, justificando um quadro profissional especializado de Estado, no caso o quadro funcional da diplomacia, apto a interpretar permanentemente as realidades interna e externa à nação e seus condicionantes, e, nessa medida, capaz de empreender ações exteriores que favoreçam a realização dos objetivos nacionais.

Não que isso signifique que a discussão sobre a política externa deva se restringir ao meio diplomático, mas muitas vezes por conta das funções da diplomacia e por aquilo que se sublinhou no item anterior deste capítulo, relativamente à produção de pensamento no campo das relações internacionais e da política externa brasileira, as discordâncias entre diferentes instituições sociais

e políticas nacionais e o aparelho diplomático assumem proporções exageradas. O próprio aparelho diplomático tem considerado esta situação e, nessa medida, já de um bom tempo para cá tem procurado desenvolver mecanismos de levantamento e troca de idéias e opiniões acerca da política externa junto a diferentes grupos representativos da sociedade brasileira, como meio de desenvolver uma percepção totalmente adequada dos interesses nacionais como um todo e de sua compreensão pela sociedade para melhor orientar as ações externas do país. A organização da diplomacia, inclusive, vem assumindo desde a década de 1990 uma configuração federativa.

Mas, de fato, conforme afirmação anterior, no Brasil até recentemente as preocupações com temas relacionados à realidade externa ou internacional estiveram confinadas a um grupo limitado de atores. Dentre os grupos que se colocaram em grande parte e durante muito tempo à margem dessas questões, eximindo-se em boa medida da responsabilidade pela consecução de uma política externa, enquanto política pública e de Estado, encontra-se a comunidade acadêmica abrigada pela Universidade. Na mesma situação, por exemplo, também se coloca o Poder Legislativo que tem tradicionalmente exercido tão somente o papel formal de anuir ou não com as medidas implementadas nessa área da política²⁵.

É justo ressaltar, no entanto, que muito embora a comunidade acadêmica não tenha até recentemente desenvolvido esforços sistemáticos no sentido de produzir conhecimento na área em questão, parte dos problemas a que remete a política externa tem sido objeto de preocupação de uma parcela importante de seus componentes. Destacam-se, no caso, os estudos realizados nos campos da

²⁵ Ver a esse respeito FONSECA Jr., Gelson. **Temas de Política Externa Brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão / Ed. Ática, 1989; e do mesmo autor **A Legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. Além disso, ver ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Estudo das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Unimarco, 1999.

economia e da sociologia sobre o problema mais importante para a política externa brasileira, qual seja, o desenvolvimento. Trata-se de uma produção que inclusive incorpora questões relativas à realidade internacional e é por isso reconhecida internacionalmente e tem merecido sempre a atenção da diplomacia brasileira. Contudo, a realidade internacional em tais estudos é incorporada em sua maior parte como um dado, não chegando a se colocar como problema capaz de suscitar o desenvolvimento de uma reflexão teórica estritamente rigorosa sobre as relações internacionais e a política externa brasileira.

Dessa maneira, além do fato de o relacionamento, com a formalização de tratados e acordos, no âmbito internacional tradicionalmente se desenvolver pela diplomacia enquanto instituição representativa do Estado, a falta de uma reflexão sistemática e de um debate organizado sobre a realidade internacional fora do estamento diplomático, tem proporcionado proeminência ao Itamaraty, conferindo-lhe não só a prerrogativa da elaboração e, mesmo, da definição da política externa brasileira, como também, a competência quase que exclusiva na construção de um pensamento sobre essa política.

Assim, ainda que uma prerrogativa do chefe de governo, a definição da política externa do país ao longo da história tem tido seus contornos invariavelmente delimitados por uma tradição de atuação diplomática desenvolvida segundo determinados preceitos ou doutrinas construídas por aquele estamento da burocracia governamental.

Como resultado, a política externa brasileira enquanto produto da ação profissional da diplomacia parece seguir ao longo de sua história uma trajetória em alguns momentos paralela e, em outros, díspar, mas, de uma forma ou de outra, independente da trajetória de política interna do país.

Assim, por exemplo, no que tange à própria concepção de desenvolvimento nacional como objetivo do Estado, a idéia de autonomia para a elaboração e

condução das relações exteriores brasileiras se mostrou predominante de 1930 a 1990. Na década de 1990, entretanto, essa idéia parece ter se diluído como resultado da instalação de uma nova ordem internacional hegemônica, de globalização.

Como se verá adiante, a interdependência sempre se colocou como importante elemento para a definição da política externa brasileira desde suas origens. Contudo, a noção de interdependência, considerando fatores da realidade tanto nacional quanto internacional, principalmente a partir da década de 1930, sempre suscitou intensos debates na sociedade política brasileira quanto à possibilidade de implementação de um projeto de desenvolvimento nacional independente. Mais do que isso, a concepção de desenvolvimento originada na teoria econômica liberal, hegemônica no mundo ocidental até o início da década de 1950, se mostrava totalmente restritiva e, compreendendo o desenvolvimento como um absoluto, suscitava dúvidas profundas quanto à interdependência como fator de estímulo à autonomia e, por conseqüência, à soberania nacional. Posto, portanto, como um imperativo inalienável de Estado, na medida em que a idéia de que os limites do desenvolvimento da nação não poderiam ser estabelecidos externamente encontrava consenso, o desenvolvimento visando a autonomia nacional pautou a política externa brasileira desde 1930.

Não estando imunes às oscilações políticas por que passaria o país como resultado da mobilização da sociedade em torno da questão, pode-se imaginar que os quadros funcionais da diplomacia também se dividissem em torno dela. Enquanto instituição do Estado, entretanto, a política externa exigia do estamento diplomático que tais debates se desenrolassem em torno das alternativas estratégicas a serem consideradas na condução dos assuntos externos a partir da fixação de um objetivo nacional superior. Uma vez estabelecido o desenvolvimento visando a autonomia nacional como o mais importante objetivo

de Estado a ser perseguido pela política externa, este só poderia se consolidar com a elaboração de princípios doutrinários que, fundados na observação pragmática das relações internacionais, permitissem variação nos cursos de ação externa do país. De 1930 a 1990, portanto, algumas vezes a política externa desenvolvida pelo Brasil assumiu a perspectiva da interdependência, correspondendo à uma concepção de desenvolvimento associado²⁶ defendido por uma menor mas importante parcela da sociedade política brasileira que encontrava ramificações dentro do aparelho diplomático. Mas em grande parte dessas vezes também, a incorporação da idéia de interdependência se deu, em função de diferentes conjunturas internas e externas, de forma retórica, com o objetivo de se angariar maior independência e liberdade de ação no campo externo, transformando-a em instrumento coadjuvante necessário para a realização do desenvolvimento visando a autonomia nacional.

A compreensão do fenômeno do desenvolvimento e de suas possíveis naturezas é, então, crucial para o entendimento da política externa brasileira e nesse sentido merece ser discutido, ainda que brevemente.

Assim, partindo-se do fim da II Grande Guerra Mundial, é importante anotar que os dois sistemas político-econômicos que dividiriam o mundo, capitalismo e socialismo, estruturavam-se, em grande parte, sobre postulados antagônicos sobre o desenvolvimento. Cientistas sociais e líderes políticos empenharam-se desde as fundações desses sistemas em mostrar a superioridade de cada um deles na construção de sociedades desenvolvidas, isto é, sociedades em que a satisfação das necessidades humanas gerais e fundamentais se veriam atendidas. Essas necessidades, girando em torno da idéia de liberdade e igualdade, remetem necessariamente a questões concretas relativas à disponibilidade e distribuição de

²⁶ Ver CARDOSO, F. H. As tradições do Desenvolvimento Associado. **Estudos Cebrap**. São Paulo: Número 8, abr./jun. 1974.

recursos econômicos. Pode-se mesmo dizer que as grandes metas das sociedades do século XX se encontram sintetizadas pelas questões colocadas no debate entre as idéias que davam sustentação aos sistemas dominantes no concerto internacional e que convergiam em seu temário, relativo à importância do planejamento estatal ou do livre curso do mercado para o complexo processo de transformações políticas e sócio-econômicas que proporcionariam crescimento econômico, avanço tecnológico e aumento de bem-estar, promovendo o desenvolvimento. Este era visto, portanto, como um processo dinâmico.

Essa convergência de temas, é necessário inclusive que se observe, implica uma identificação de preocupações, principalmente considerando-se o grande conflito mundial, relativas à segurança internacional e às assimetrias de desenvolvimento entre as nações tomadas como causa da insegurança, que justificariam a instalação de um organismo como a Organização das Nações Unidas, ONU, bem como o desenvolvimento de um sistema de cooperação internacional, conforme se verá em seção específica deste trabalho.

Do ponto de vista do pensamento sobre o desenvolvimento, já desde a segunda década do século XX, à hegemonia da teoria econômica liberal se contrapunha a teoria do imperialismo, o que significava, genericamente, que as idéias relativas ao desenvolvimento se posicionavam em torno de duas grandes possibilidades: ou o desenvolvimento seria o produto natural da intensificação das trocas internacionais resultante da especialização das economias nacionais e, conseqüentemente, do aumento da interdependência; ou uma impossibilidade para a grande maioria das nações na medida em que um processo de neocolonialismo havia sido imposto por um pequeno número de países que haviam se desenvolvido no capitalismo.

A superação dos entraves ao desenvolvimento se daria, nessa perspectiva, por duas vias: pela observação estrita das postulações liberais, isto é, pela

liberação das forças que impulsionariam o livre-mercado; ou pelo desenvolvimento das forças revolucionárias que levariam à instalação de uma nova ordem social igualitária que colocaria o Estado, por meio do planejamento, como agente exclusivo na condução do processo. Em ambos os casos se observam limitações ao próprio desenvolvimento. No primeiro caso, a limitação se dá pela dependência da situação da economia mundial a que se submete o desenvolvimento nacional; no segundo, como contraposição, a autonomia pelo desenvolvimento nacional é limitada por aspectos tangíveis da realidade, relativos aos recursos necessários à provisão desse fim, que acabam por restringir a liberdade e a própria igualdade. De uma ou de outra forma, contudo, o problema do desenvolvimento era visto a partir da constatação da situação de pobreza de grande parte das nações frente à riqueza de umas poucas, e, por conseguinte, remetia à idéia de escassez e/ou má distribuição de recursos que impediam aquelas nações de alcançarem níveis de abundância econômica e conseqüente autonomia.

Na realidade, até finais dos anos 1940 e, portanto, após o fim da II Grande Guerra Mundial, a questão do desenvolvimento, embora tivesse realçada sua dimensão econômica, não merecia destaque especial no campo teórico da economia não-marxista do mundo ocidental capitalista. Embora o tema tivesse suscitado o interesse de variada gama de pensadores, inclusive econômicos²⁷, e de países em situação de inferioridade em termos de riqueza, e o desenvolvimento se colocasse como um problema de ausência de riqueza, ou, de pobreza, e a partir do reconhecimento das assimetrias entre as nações, tal situação era vista, em geral, ou como o resultado de processos históricos que definiam diferentes temporalidades para as nações e cuja solução, segundo os preceitos do liberalismo econômico, se daria temporalmente²⁸, ou como resultado

²⁷ Destacam-se nesse grupo Friedrich List e Joseph Schumpeter.

²⁸ Nesse sentido, é emblemática a obra de ROSTOW, W.W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

de determinações de ordem variada, para as quais não se vislumbrava solução a não ser a via da revolução.

Em ambos os casos, seja para a aceleração do processo de desenvolvimento, seja para a ruptura de determinações, uma teoria crítica que incorporava a idéia de planejamento econômico nacional, concentrando na esfera pública a agência no processo de desenvolvimento, viria a se produzir, constituindo-se no primeiro grande esforço no sentido da construção de um corpo teórico específico sobre o desenvolvimento no campo da economia. Nesse sentido, as teorias do subdesenvolvimento, elaboradas a partir da realidade de países pobres e com o aval da ONU, serviriam como baliza para o desenvolvimento dos debates políticos sobre o desenvolvimento que se estenderiam da II Grande Guerra Mundial até finais da década de 1980. Conforme Peter Evans²⁹, suscitariam, inclusive, um consenso internacional quanto à necessidade de se aceitar o Estado como agente central na promoção do desenvolvimento pela consecução das “mudanças estruturais”.

É interessante notar que no Brasil essa situação foi antecipada, e já na década de 1930, a proeminência do Estado na condução política nacional foi justificada em grande parte pela questão do desenvolvimento.

A resposta por parte da tradição liberal ao esforço teórico desenvolvido no seio da CEPAL³⁰ se daria com o esforço de elaboração de estudos específicos sobre o desenvolvimento que viriam a constituir uma teoria de desenvolvimento econômico consagrando-se como um campo privilegiado de conhecimento na

²⁹ EVANS, Peter. O Estado como Problema ou Solução. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. São Paulo: nº 28/29, 1993.

³⁰ Destacam-se aí as obras de Raul Prébisch, pioneiro nos estudos econômicos estruturalistas a partir da criação da CEPAL, e Celso Furtado, como maior expoente brasileiro dessa escola de pensamento econômico. Uma versão organizada e abrangente da história das teorias sobre o desenvolvimento no período em questão encontra-se em MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. 4^a. ed. São Paulo: Ed. Vozes, 1987.

ciência econômica.

Nessa perspectiva, de uma posição inicial segundo a qual o desenvolvimento, confundido com crescimento econômico, era considerado como o resultado do processo de variação positiva substancial da maioria das séries econômicas, ou, pelo aumento puro e simples da produção de um país, por meio do crescimento do comércio internacional, começaria a se desenvolver uma nova concepção do desenvolvimento como um processo econômico dinâmico e independente ou autônomo, que se realizaria a partir da transformação da estrutura produtiva, com o aumento da capacidade produtiva da economia pelo incremento da tecnologia e a estimulação dos mercados nacionais. A diferença entre esta perspectiva teórica do desenvolvimento e a perspectiva da teoria do subdesenvolvimento residiria basicamente na crença manifesta pela primeira quanto à capacidade dos agentes econômicos privados de encaminharem o processo de transformações econômicas por que deveriam passar as nações para se desenvolverem.

Mas a partir daí, também, uma outra questão se colocaria com grande relevância no debate sobre o desenvolvimento. A transformação da estrutura produtiva correspondendo a um processo de variação qualitativa da base material da economia a partir da modernização e/ou industrialização também ensejaria importantes mudanças das estruturas políticas e sociais. A concepção de desenvolvimento se colocaria assim numa outra dimensão, a dimensão social, pois passava a incluir o problema da distribuição do produto das transformações econômicas por que deveriam passar as sociedades, isto é, o problema da inclusão das diferentes parcelas da sociedade no processo de desenvolvimento. De qualquer modo, a compreensão do desenvolvimento como um processo muito mais amplo estimularia a produção de estudos mais aprofundados e abrangentes.

Assim, por exemplo, particularmente no campo da sociologia, se

desenvolveria, sob forte influência da teoria crítica do desenvolvimento e da teoria do imperialismo com suas conseqüentes ramificações, a teoria da dependência, que alcançaria destacado *status* nos debates sobre o desenvolvimento na medida em que trazia à tona o problema das relações internacionais como fator explicativo do processo de desenvolvimento³¹. Ao mesmo tempo, ainda dentro do campo da teoria econômica começariam a se elaborar complexos modelos explicativos do desenvolvimento incorporando novos elementos que se tornavam objeto de estudos específicos relativos a instituições e capital humano³².

A profusão de interpretações teóricas sobre o desenvolvimento refletia os eventos que se desenrolavam na realidade estabelecida pela ordem internacional instituída com o fim da II Guerra Mundial e as divergências entre essas interpretações se encontravam centradas nos papéis do Estado ou do mercado na condução do processo de transformações por que deveriam passar as sociedades. No entanto, uma questão central que permeava todo o debate sobre o desenvolvimento, em alguns momentos de maneira latente e, em outros, de maneira explícita, girava em torno de dois grandes problemas, a saber: os limites do desenvolvimento e seus resultados em termos de satisfação das necessidades da sociedade. Uma vez que as necessidades das sociedades são ilimitadas e sua satisfação não pode ser garantida pela escassa disponibilidade de recursos, o desenvolvimento é, de fato, um fenômeno relativo.

Considerando o desenvolvimento como um desiderato do Estado-Nação, de acordo com a afirmação anterior, a forma como são obtidos os recursos necessários ao desenvolvimento e a sua distribuição, em grande parte, delimita a maior ou menor agência do Estado por suas instituições materiais ou do mercado

³¹ Desponta como um dos nomes importantes para o desenvolvimento dessa teoria o próprio Fernando Henrique Cardoso no Brasil. Há outros bastantes conhecidos e fundamentais dessa escola tais como Samir Amin, André Gunder Frank, Osvaldo Sunkel, etc.

³² Ver JONES, Charles I. *Introdução à Teoria do Crescimento Econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

na condução do processo de desenvolvimento das nações. Desta sorte, as possibilidades de diferentes arranjos políticos em torno da realidade interna e externa de uma nação, para a realização de projetos de desenvolvimento, são imensas. Um Estado pode, mesmo assumindo a concepção de desenvolvimento nacional baseado no mercado, levar a efeito uma política nacionalista, de resistência à ordem de livre mercado nas relações internacionais, a exemplo do que ocorreu em boa parte da história recente do Brasil. É óbvio que em ambos os casos, tudo depende das condições estruturais e conjunturais, internas e externas, em que os projetos ou as políticas nacionais se realizam.

É a partir dessa situação que a política externa conduzida pela diplomacia brasileira se afirma, então, como uma política consistente, embora com variações de forma, pois contemplando os elementos apontados anteriormente, tem desenvolvido um corpo de princípios para ação que confere ao país até mesmo certa liberdade em suas relações com o exterior. Como um braço da política nacional voltado para a consecução dos objetivos de Estado, sendo estes o produto dos arranjos internos da nação, a política externa brasileira deve levar em rigorosa consideração o jogo internacional, sendo este, em sua maior parte, o resultado das relações estabelecidas entre as diferentes políticas externas das nações que compõem o assim chamado sistema internacional, e implicando quase que invariavelmente restrições baseadas em situações de excludência e, nessa mesma medida conflitos, para a realização das ações exteriores do país. A diplomacia brasileira, nesse sentido, parece levar a cabo sua função de adaptar a ação externa do país às determinações políticas internas e às condições das relações internacionais, de maneira a se verem alcançados os objetivos do Estado e evitados os obstáculos externos à sua realização. O desenvolvimento como objetivo prioritário do Estado tem, então, importância inegável para a compreensão da política externa, pois a diplomacia brasileira, a partir da leitura da

realidade internacional, tem assumido fundamentalmente e historicamente a função de buscar a melhor forma de obter os recursos escassos e necessários para sua realização.

4.4. Análise da política externa brasileira da primeira metade da década de 1990.

A política externa do governo Collor pode ser discutida a partir da observação de suas motivações, quase que na totalidade, voltadas para o objetivo de reinserir o país na economia internacional marcada pelo fenômeno da globalização.

Em termos práticos, o Brasil passava na década de 1980 por uma situação, que se tornaria crônica ao final do período, de grave endividamento externo e exaustão dos recursos necessários à manutenção do processo de crescimento econômico³³, trazendo como consequência uma inflação sem precedentes na história econômica do país, que se transformava em objeto prioritário das políticas governamentais. Nesse sentido, no governo Sarney a proposta de estabilização econômica e os sucessivos planos com esse corte, que embora estivessem motivados em boa medida pelo estrangulamento externo a que se submetia a economia brasileira, como resultado de anos de desenvolvimento assentado no modelo de substituição de importações, fechando a economia do país ao livre comércio estavam embasados na idéia de que o mercado nacional teria suficiente

³³ É importante salientar que o recurso utilizado para fazer frente ao estrangulamento externo da economia brasileira foi o de aprofundar o endividamento interno, o que significa sustentar, por meio de déficits e aumento da dívida governamental, a atividade econômica e o crescimento, o que, naturalmente, pressionava os preços da economia no sentido de uma aceleração inflacionária.

fôlego para sustentar o crescimento econômico necessário. A inflação, portanto, deveria ser combatida com o objetivo de melhorar o perfil de distribuição de renda do país e incorporar ao mercado uma parcela importante da sociedade, até então marginalizada.

Com isso pretendemos dizer que o matiz de política externa permanecia praticamente inalterado relativamente ao de governos anteriores, isto é, as relações do Brasil com o mundo privilegiavam os interesses e objetivos nacionais mesmo que contra o consenso estabelecido entre as nações líderes do sistema internacional quanto à ordem dos relacionamentos entre países, acirrando-se, portanto, os contenciosos brasileiros, particularmente no que se refere aos Estados Unidos. O Estado brasileiro, a despeito da influência que o “Consenso de Washington”, redefinindo e limitando o papel do Estado-nação, exerceu sobre um grande número de países, continuava centrado em seu grande objetivo de desenvolvimento, isto é, colocava seu interesse em situação de excludência em relação aos interesses de outras nações.

A proposta de reinserção do Brasil no sistema internacional globalizado para o governo Collor implicava, entretanto, desenvolver uma nova forma de conceber as relações internacionais, identificada com a interdependência, e reposicionar a condução não só da política externa mas, também, da política interna do país, passando o governo a agir de maneira a demonstrar sua total identificação com as postulações ideológicas do neoliberalismo. Isso se tornaria um imperativo resultante da *vulnerabilidade* do país segundo a teoria da interdependência assimétrica.

Durante a década de 1980 o bilateralismo, enquanto mola mestra da

política externa brasileira, por conta de toda ordem de mudanças em processo no sistema internacional, passaria a perder eficácia. Os governos anteriores recorriam ao multilateralismo como estratégia de defesa ou meio de se atingir interesses e objetivos nacionais específicos, caracterizando suas atitudes como de “*free riders*” (Soares de Lima: 1990). Assim, por exemplo, a solicitação de painel no GATT pelo governo Sarney em 1988 visava à suspensão de sanções punitivas do governo americano. Já antes disso os governos brasileiros empenharam-se em participar ativamente de diferentes foros internacionais com o objetivo de desenvolver tratamentos especiais e diferenciados, vindo a constituir grupos com poder de influência sobre o sistema internacional, uma vez que contavam com quantidades expressivas de países relativamente pouco desenvolvidos ou em desenvolvimento, como é o caso do Grupo dos 77. No entanto, a crescente divergência de interesses e a consequente perda de unidade entre os países que compunham aquele fórum, natural dentro de grupos de natureza tão ampla, aliada ao consenso atingido pelos países desenvolvidos permitiria, no final da década de 1980, que estes últimos sustentassem sua intolerância em relação às postulações dos primeiros e começassem de fato a exigir reciprocidades que implicavam abertura econômica e liberalização comercial por parte dos países em desenvolvimento.

A política externa do governo Collor, portanto, assumiria uma nova expressão e passaria a estar pautada não mais pela estratégia de defesa de determinadas posições, mas deveria compreender uma nova concepção de relações livres e recíprocas e dentro destas os possíveis ganhos em termos de interesses nacionais. Isto correspondia internamente a uma série de ajustes

estruturais que se mal avaliados significariam a negação de todos os postulados da política brasileira dos 60 anos anteriores. Na visão, inclusive, de Paulo Nogueira Batista³⁴ a proposta de reinserção internacional brasileira do governo Collor implicava uma série de requisitos para os quais o Brasil não se encontrava preparado. Sua opinião, importante na medida em que se trata de personagem de destaque na história da diplomacia brasileira, inclusive nas negociações da dívida externa daquele período, e um pensador da política externa brasileira, é a de que embora motivada por razões plenamente justificadas a política de inserção desenvolvida por aquele governo esteve profundamente apoiada nas determinações e idéias do próprio Collor acerca dos postulados de política internacional e, nessa medida, marcada por uma visão de unipolaridade do sistema mundial, configurada pela supremacia americana no ordenamento das relações internacionais.

Isto necessariamente exigiria a adesão brasileira ao “Consenso de Washington” e, por consequência, o desenvolvimento de uma agenda política orientada pela abertura unilateral para o comércio exterior e a desregulamentação da economia, privatizações e, enfim, o Estado-mínimo, que, sem dúvida, subtrairiam possibilidades de elaboração de um projeto de desenvolvimento visando à autonomia nacional. O significado disso seria uma volta ao alinhamento automático ou a um terceiro mundismo na pior acepção do termo. A política industrial, por exemplo, ficaria manietada, conforme atestaria em várias ocasiões a assessora especial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

³⁴ NOGUEIRA BATISTA, Paulo. Modernização ou Retrocesso. **Revista de Política Externa**. São Paulo: Volume 1, Número 4, Março-Abril- Maio 1993.

(BNDES) no governo Collor, Lídia Goldenstein, na medida em que a abertura comercial brasileira se fez de maneira não planejada e, dessa forma, instalou-se no segmento industrial brasileiro o “salve-se quem puder”.

Ainda na opinião de Paulo Nogueira Batista, embora houvesse por parte do governo a intenção de ampliar e aprofundar sua atuação nos foros multilaterais, as ações de maior vulto manifestaram-se nas relações bilaterais reforçando as colocações anteriores do Embaixador no sentido de uma submissão aos interesses americanos. Isso ficaria demonstrado com o recuo brasileiro em relação às leis de patentes.

Além disso, se observaria no período um retraimento ainda maior da representação brasileira no GATT e o insucesso da Conferência Rio-92, mostrando-se a delegação brasileira incapaz de transformar as declarações de intenções em obrigações para todos os países. Com isso, os países em desenvolvimento se obrigavam a uma série de determinações, sem a correspondente obrigação de cooperação financeira por parte dos países desenvolvidos.

Paulo Nogueira Batista, por outro lado, reconhece o mérito do governo Collor no que se refere ao Mercosul, mesmo que marcado por certa megalomania, pois se tratava de uma proposta de constituição de um mercado comum em 4 anos, representando uma firme disposição no sentido de desenvolver um processo de cooperação de elevada monta. E mais importante ainda foi sua decisão de ouvir o Itamaraty, que de resto teve uma relativamente baixa participação na elaboração da política externa daquele governo, no sentido de não permitir a discussão da idéia do governo americano objetivando a formação da

ALCA, que poderia pulverizar a iniciativa brasileira. Estabelecia-se, a partir dessa situação, um jogo cooperativo de negociação visando a defesa dos interesses nacionais.

Diante destas colocações podemos afirmar que buscando atender as exigências de uma nova ordem de relações no sistema internacional, o governo Collor, pretendendo manter o objetivo de desenvolvimento nacional, em linhas gerais, como em todos os outros aspectos da política brasileira, construiu um discurso no sentido da inserção brasileira no sistema internacional, desenvolvendo ações relativamente dispersas e de algum modo, em função das circunstâncias, desencontradas e contraditórias, sem, de fato, obedecer um projeto ordenado que possibilitasse a consecução efetiva ou integral de seu propósito original.

De qualquer forma, no campo econômico, assim como em outros campos da realidade, o governo Collor assume importância na medida em que deu início a um processo de mudanças cujas conseqüências ganhariam um profundo significado para o desenvolvimento da história brasileira a partir de então.

O governo Itamar Franco, por sua vez, liberado de amarras que restringiam possibilidades de ação externa no Governo Collor, tais como a dívida externa brasileira e a inflação, e, particularmente, aquelas concernentes às relações com os EUA, teve maior oportunidade de adequar suas ações no campo externo às postulações doutrinárias de política externa brasileira, definidas ainda no governo anterior, pelo Ministro Celso Lafer. Para tanto, concorreu a estabilização da economia que, conforme se imaginava, permitiria ao país inserir-se de forma efetiva nos fluxos comerciais e financeiros internacionais. Nesse sentido, a ação do governo tinha por objetivo induzir a redução e manutenção dos preços internos,

seja pelo aumento da produtividade e da competitividade das empresas nacionais, reduzindo os custos da produção nacional, seja pelo aumento das importações brasileiras. O governo Itamar Franco, vale frisar mais uma vez, promoveu um dos maiores cortes de tarifas para importação já observados na história do país, reduzindo-as, de forma praticamente horizontal, à média de 14%, o que significou uma abertura da economia nacional quase que sem precedentes.

É óbvio que tal política encontrava viabilização pela perspectiva de uma entrada de recursos externos também sem precedentes, com os quais o Brasil teria as condições necessárias tanto para enfrentar seus compromissos comerciais, quanto para realizar uma verdadeira modernização de sua estrutura produtiva e, com isso, permitir ao país desenvolver-se e inserir-se de maneira crescente e equilibrada no comércio internacional. É natural também supor que para a efetivação dessa situação seria necessário o concurso da política monetária, isto é, o recurso ao aumento da taxa de juros brasileira.

No entanto, o que interessa apontar é que os recursos externos necessários à retomada do desenvolvimento nacional assumiam duas caracterizações absolutamente distintas, quanto à natureza e emprego, espelhados mesmo pelo movimento apresentado pelo fluxo de capitais internacionais, a de capitais voláteis e a de investimentos diretos. A composição desse quadro apresentou um desequilíbrio significativo, pendendo muito mais para a entrada de capitais voláteis do que investimentos diretos, o que, inclusive, obrigaria o país a lançar mão de outro recurso que compõe o receituário das políticas econômicas mais ortodoxas posicionando-as como produto do neoliberalismo predominante no sistema internacional, a privatização das

empresas estatais.

Mas o que é mais importante é que a não realização, ou a realização insuficiente, dos investimentos requeridos para a modernização da estrutura produtiva brasileira, isto é, para o desenvolvimento nacional, e a conseqüente incapacidade do país de se inserir em condições mais vantajosas no comércio internacional, além do ressurgimento de ondas de protecionismo por parte dos países mais ricos, viriam a despertar velhas questões que, se, por um lado, restauravam um ambiente de acirramento de tensões no sistema internacional, por outro, abriam perspectiva para ações mais calcadas nos interesses nacionais. Isto significa que quanto mais complexo se tornava o sistema de relações internacionais, com as mais variadas, diversas e, muitas vezes contraditórias manifestações de interesses das nações, melhor se podiam colocar as postulações brasileiras. A *sensibilidade* do país à questão do desenvolvimento aumentaria, uma vez que os requisitos necessários à inserção brasileira no sistema econômico e financeiro internacional encontravam-se cumpridos, passando a exigir, conforme preconiza a teoria da interdependência assimétrica, uma ação mais incisiva na defesa dos interesses nacionais por parte do Estado.

As questões já antigas que mais preocupavam o país, dizendo respeito à tecnologia e comércio como paradigmas do desenvolvimento, agora apresentavam possibilidades concretas de encaminhamento em fóruns internacionais e dessa maneira o governo Itamar Franco se posicionaria.

Em primeiro lugar Fernando Henrique Cardoso, enquanto primeiro Ministro das Relações Exteriores daquele governo, dando continuidade à lógica de ação externa elaborada pelo Ministro Celso Lafer, procuraria ampliar o escopo da

atuação internacional do Brasil, buscando diversificar e aumentar a esfera das relações externas brasileiras. O ministro seguinte, Celso Amorim, aprofundando essa política viria a intensificar tal comportamento estimulando acentuadamente a participação do Brasil nos fóruns internacionais no âmbito do sistema ONU e, inclusive, direcionando esforços para o aumento da cooperação técnica que, conforme já se disse, transformando-se em objeto central da preocupação deste trabalho, é, por excelência o instrumento, inclusive legal, para a efetivação das relações multilaterais no sentido da transferência de recursos necessários ao desenvolvimento.

Deve-se dizer, então, que a “crença” no sistema multilateral passaria a ser, formalmente, uma característica da política externa brasileira a partir de 1990. Assim foi com Collor, com Itamar e, inclusive, com Fernando Henrique Cardoso, como se pode observar nos discursos do início de seu primeiro governo, cabendo aqui, então, refletir um pouco sobre a natureza da opção externa brasileira.

Desse modo, os governos Collor e Itamar Franco estiveram motivados pelo mesmo grande objetivo, o desenvolvimento nacional. No entanto, embora as políticas externas levadas a efeito por esses governos, assim como de governos anteriores, também possam ser identificadas pelo multilateralismo, se diferenciariam entre si pelo grau de flexibilidade ou transigência em relação às possibilidades de se atingir o objetivo do desenvolvimento, implicando maior ou menor nacionalismo na condução de suas políticas.

Merece destaque aqui a posição assumida pelo Chanceler Celso Amorim no governo Itamar Franco que, definindo a diplomacia a ser empreendida em sua gestão frente ao Ministério das Relações Exteriores como a “diplomacia do

desenvolvimento”, resgataria algumas categorias caras à doutrina de “política externa independente”, que, por sua vez, inspirariam importante transformação doutrinária na década de 70, com a elaboração do “pragmatismo responsável”. Nesse sentido, aparentou estar reproduzindo um certo nacionalismo antiquado.

Assim, o que caracteriza a política externa brasileira como nacionalista desde a elaboração da doutrina de “política externa independente” é seu pragmatismo, pois este, enquanto orientação filosófica ou ideológica para a ação externa, naturalmente se identifica com o nacionalismo na medida em que toma a verdade como utilidade.

O pragmatismo se encontra patente na doutrina da “política externa independente” e não se pode dizer que essa doutrina não tenha um caráter nacionalista. O mesmo pode ser dito com mais ênfase em relação ao “pragmatismo responsável”. Até os princípios que orientaram tanto a “política externa independente”, quanto o “pragmatismo responsável”, pode-se dizer que foram os mesmos, a saber: o direito ao desenvolvimento das nações e o direito à autodeterminação dos povos. Seria desnecessário assinalar que ambos se encontram entrelaçados.

Entretanto, o que diferencia os pragmatismos e, por conseguinte, os nacionalismos presentes nas políticas externas é a forma como se realizam essas políticas, isto é, a forma como se definem as estratégias levadas a efeito pelos governos, ou seja, os eixos da atuação diplomática. De um lado o multilateralismo e de outro o bilateralismo, são diferentes formas de procedimentos, em maior ou menor monta, e de acordo com a conjuntura, conciliados com os interesses nacionais frente aos diversos interesses manifestos na sociedade internacional.

Dessa maneira, a posição multilateralista do Ministro Amorim pode ser considerada uma resposta pragmática e nacionalista aos desdobramentos da nova ordem internacional, globalizada, que frustravam em grande parte as pretensões brasileiras de uma “globalização” mais justa para o Brasil.

É por esse motivo que as diretrizes de política externa do período inicial do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso remeteriam à necessidade de desenvolvimento baseado numa estratégia interna com o concurso da ação externa no sentido de capacitação para a competição internacional, configurando a chamada política de inserção estratégica do Brasil.

Assim, se pode constatar uma certa dose de pragmatismo e nacionalismo nos governos Collor e, principalmente, Itamar Franco, pois, de uma ou de outra maneira, as políticas externas dos governos em questão estiveram amparadas na visão de um sistema internacional marcado pela interdependência, isto é, em nenhum momento do período compreendido por aqueles governos se perdeu de vista que a possibilidade de autonomia nacional, objetivo de outros governos na história brasileira, se encontrava relativizada e que o Brasil não poderia mais se colocar à margem do sistema internacional. Mais do que isso, esses governos tiveram muito claro que essa interdependência deveria ser qualificada como uma interdependência assimétrica.

Mas a forma, contudo, como esses governos encararam as possibilidades oferecidas por essa ordem internacional se diferencia de tal maneira que, para o governo Collor, empenhado na renegociação da dívida externa e na necessidade de reinserção do Brasil no sistema globalizado, parecia não haver alternativa para o desenvolvimento do país a não ser a aceitação de regras estabelecidas a partir

de fora. Já para o governo Itamar caberia, no campo da política externa, enfrentar tal situação e, no jogo estabelecido pela realidade internacional resultante da globalização, procurar pragmaticamente brechas que oferecessem oportunidade de sustentação para as postulações brasileiras. Nesse sentido, a avaliação da cooperação técnica internacional realizada pelo país passa a assumir importância, uma vez que se apresentaria como um recurso institucional passível de utilização para a consecução dos objetivos de Estado.

4.5. O multilateralismo e a política externa dos governos Collor e Itamar Franco

De acordo com a afirmação de Stoessinger, segundo a qual “...o arquiteto de uma política exterior tende a encarar o mundo em função dos interesses de seu próprio país...” (1978, p. 52), a política externa brasileira é, em princípio, elaborada em função dos objetivos e das necessidades nacionais. É preciso salientar, entretanto, que os objetivos e necessidades de uma nação são considerados e vislumbrados de diferentes maneiras pelos diversos grupos que compõem a nacionalidade, e a decisão quanto aos interesses nacionais, suas prioridades e formas de encaminhamento, pertencem a um grupo restrito de liderança da sociedade, cuja autoridade emana de um processo político institucionalizado. Assim, a elaboração e a definição de uma política externa é normalmente prerrogativa de um núcleo limitadíssimo de poder dentro da sociedade. No caso brasileiro é de competência exclusiva do Poder Executivo, tendo como chefe supremo o Presidente da República, a condução da política

externa do país³⁵.

Naturalmente a liderança da sociedade brasileira consubstanciada fundamentalmente na figura presidencial, como na maior parte das sociedades democráticas, deve ser exercida em função das necessidades manifestas pela totalidade dos grupos que compõem a nação. Nesse sentido, inclusive, a formulação da política externa brasileira tem passado em período mais recente por transformações a partir das quais os diferentes grupos nacionais passam a ter maior representação e influência nesse processo.

Historicamente, porém, no Brasil as funções de elaboração e execução da política externa têm sido atribuídas ao estamento diplomático brasileiro, consubstanciado no Itamaraty, que, por sua competência, consolidada por uma longa experiência praticamente exclusiva de atuação no campo externo da política do país, conseguiu criar uma tradição na definição das relações internacionais brasileiras, mantendo certa coerência e continuidade da política exterior praticada pelo Estado brasileiro. Nota-se, inclusive, que isto tem sido considerado um elemento diferencial do Brasil no cenário internacional e, mesmo, por conta disso se modificaria a carreira diplomática brasileira de maneira a se verem transformados os servidores do Estado nessa área, de funcionários públicos em funcionários de Estado.

Não obstante, as decisões no campo externo sempre foram e ainda são, em última instância, de autoridade do Presidente da República e estas podem ser tomadas em função de suas percepções ou interpretações pessoais sobre a

³⁵ Ver a respeito LANDAU, Georges D. *The Decisionmaking Process in Foreign Policy – The Case of Brazil*. Washington: **CSIS/Policy Papers on the Americas**, Volume XIV, Study 4, March 2003.

realidade internacional, muitas vezes construindo expectativas, planejando estratégias e ordenando ações de governo visando à manutenção de sua posição³⁶. Isto significa que nem sempre a visão e a disposição do líder da nação se coaduna com as postulações de seu Ministério das Relações Exteriores. Foi este o caso, por exemplo, do governo Collor, fazendo muitas vezes com que se tome a política externa de seu governo como uma política indefinida. Enquanto líder voluntarioso, quase que “messiânico”, colocando-se mesmo como um “cruzado”, Collor, embora se mostrasse propenso a tentar persuadir a sociedade de suas preferências, ignoraria qualquer oposição a elas. E uma vez que tais preferências mostravam-se equivocadas e se dissociavam daquelas de parcelas importantes da sociedade, a política externa implementada no início de seu mandato estaria fadada ao fracasso. É por essa razão que, com a nomeação de um novo Ministro de Relações Exteriores se observaria um retorno aos postulados de política externa identificados com a visão do estamento diplomático brasileiro. Nesse sentido, o multilateralismo voltaria a se fixar como matriz estratégica da política externa brasileira se desenvolvendo de forma muito mais acentuada no governo seguinte, de Itamar Franco, e, até onde pudemos observar, tendo sua continuidade no período inicial do governo Fernando Henrique Cardoso.

Pode-se dizer que um processo racional de formulação e condução da política externa deva considerar os seguintes passos:

- Diagnóstico – Análise do ambiente político nacional e internacional, isto é, das

³⁶ Ver HERMANN, Margaret C.; HAGAN, Joe D. International decision making leadership matters. **Foreign Policy**. Washington: Spring, 1998.

condicionalidades internas e externas, com todas as variantes possíveis;

- Levantamento de alternativas – Elaboração de alternativas de curso de ação;
- Tomada de decisão – Decisão quanto ao melhor curso de ação e forma de implementação;
- Implementação – Disponibilização e acionamento dos meios para a implementação;
- Acompanhamento – Avaliação do curso de ação;
- Correção – Em caso de necessidade, aplicação dos recursos e adoção de medidas necessárias à mudança de curso de ação;
- Avaliação – Análise de resultados da política implementada e avaliação de possibilidades de continuidade ou transformação da política externa.

Na elaboração do que aqui denominamos diagnóstico se coloca o problema relativo às limitações impostas pelas questões internacionais às ações do Estado ou, pelo contrário, à ajuda que as questões domésticas prestam à definição da política externa. No que se refere ao multilateralismo, como resultado de uma leitura das relações internacionais a partir da vertente teórica da “interdependência assimétrica ou complexa”, entendemos que nada mais é do que uma forma de encarar o problema como uma questão de auto ou retro limitação. Na base desta consideração encontra-se o princípio do pragmatismo. Nesse sentido, o multilateralismo, enquanto estratégia externa levada a efeito pelo Brasil não era novo e se encontrava presente em governos anteriores como, por exemplo, no

governo Sarney, e pode ser definido, segundo Lafer³⁷, como um padrão de resposta à conjuntura internacional que, conferindo ao país um grau relativo de poder³⁸, proporcionaria o alcance de seus objetivos na esfera das relações internacionais.

O que se deve destacar, portanto, nas políticas adotadas pelos governos Collor e Itamar Franco é a forma encontrada e os meios utilizados para a realização desse multilateralismo. Assim, conforme procuramos avaliar com este trabalho, se um instrumento concreto de realização de desenvolvimento no sistema multilateralizado das relações internacionais, considerando ser este um objetivo fundamental daqueles governos, era o da cooperação técnica, ele foi, de fato, ativado. No entanto, observaram-se maior ênfase e empenho na utilização desse recurso no governo Itamar Franco.

Recorrendo à tese de Soares de Lima³⁹ em que a autora constrói uma tipologia das estratégias externas desenvolvidas por países semiperiféricos em conjunturas internacionais de multipolaridade⁴⁰, dentre o quais se encontraria o Brasil, e que segundo entendemos podem ajudar a caracterizar a multilateralização das relações internacionais na década de 1990, procuramos avaliar de forma mais específica a ação externa levada a efeito pelo Brasil nos dois governos iniciais daquela década.

³⁷ LAFER, Celso. A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira – Passado, Presente e Futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

³⁸ Lafer utiliza o termo *soft-power*, recorrendo a Joseph Nye.

³⁹ SOARES DE LIMA, Maria Regina. A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma proposta de Análise. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: 12, jul/dez 90.

⁴⁰ São essas as estratégias: ação unilateral; comportamento de “carona”; estratégia de hegemonia; ação de liderança; e comportamento reativo.

Nesse sentido, embora a tipologia criada por Soares de Lima deva ser aplicada em áreas temáticas variadas a partir do que se poderia efetivamente caracterizar o perfil de comportamento internacional dos países com os cortes indicados, pode-se dizer em termos gerais que o Brasil adotou nos governos Collor e Itamar Franco pelo menos três modalidades das estratégias indicadas, a saber: comportamento reativo, comportamento de “carona” e ação de liderança; mais ou menos nessa ordem e em função do desenvolvimento da conjuntura internacional de então.

No início do governo Collor se delinearía um comportamento reativo a partir do qual, uma vez que correspondia à uma adesão incondicional às regras estabelecidas no sistema internacional, se imaginava atender ao objetivo de inserção do país na economia globalizada. Os resultados pouco favoráveis dessa estratégia levariam à uma mudança, ainda nesse governo, para o comportamento de “carona”, a partir do qual se procuraria obter benefícios decorrentes do ambiente de cooperação estabelecido na arena internacional. Tal estratégia, seguida pelo governo seguinte, Itamar Franco, seria combinada e aprofundada, por exemplo, com o desenvolvimento de uma ação de liderança concertada no sentido de uma integração sub-regional. Segundo se pode observar, também, as manifestações iniciais do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso dão indicações da continuidade desta estratégia.

Cabe aqui assinalar que o termo “carona” pode dar margem à uma compreensão errônea do tipo de relacionamento a que corresponde no campo internacional. Como é um termo extraído das teorias desenvolvidas particularmente nos EUA e, portanto, no pólo hegemônico do sistema

internacional, tem, de fato, uma conotação negativa. Mas, na realidade, os países que se enquadram nessa tipologia não são necessariamente aqueles que se aproveitam de circunstâncias especiais para obterem benefícios exclusivos para si. Isto lembraria mais um comportamento oportunista parasitário. Os países que se identificam com esse perfil de “carona” nas relações internacionais na maior parte das vezes atuam em situações que, envolvendo aspectos estruturais do sistema internacional e uma diversidade de interesses, lhes proporcionam benefícios que se estendem a um conjunto de países. Assim, o “carona” só existe porque as condições do sistema o permitem e, acima de tudo, o legitimam.

O que é importante ressaltar é que as estratégias descritas anteriormente, desenvolvidas dessa maneira, manifestam claramente o sentido pragmático da política externa brasileira e suas relações com as leituras da ordem estabelecida nas diferentes conjunturas do sistema internacional. Fica manifesta, então, a compreensão de um sistema marcado pela interdependência e caracterizado pela multilateralização das relações internacionais na década de 1990. Contudo a interdependência pode se manifestar e ser entendida de diferentes maneiras. Assim, a perspectiva adotada para a interdependência observada nos governos do início da década de 1990 incorporava a idéia de assimetria na ordem de relações internacionais de tal sorte que, originada da ação dos países líderes do sistema, gerava desequilíbrios nos relacionamentos entre as nações. Dessa maneira, a cooperação institucionalizada se apresentava como o meio pelo qual países mais fracos poderiam, num sistema de relações de interdependência assimétrica, auferir ganhos mais satisfatórios nas suas relações externas. Nesse sentido, a cooperação técnica seria um instrumento utilizado de forma relativamente

coerente pelo Brasil no início da década de 1990, particularmente no governo Itamar Franco, como se pode verificar com a pesquisa que amparou a realização deste trabalho e, de fato, proporcionou ganhos, naturalmente relativos, ao país.

Finalmente, cabem duas considerações que, a título de conclusão do trabalho, reforçam alguns argumentos de nossa tese. Em primeiro lugar, a cooperação técnica enquanto área temática da política externa enseja, por sua natureza, uma estratégia definida por Soares de Lima como de “carona”, de vez que, enquanto instrumento por excelência das relações multilateralizadas, resulta em apropriação de benefícios gerados por terceiros com uma participação relativamente baixa nos custos de sua produção. O que isso significa é que um país ainda não plenamente desenvolvido, por conta das condições internacionais que sugerem a necessidade da implementação de sistemas de acesso a recursos para o desenvolvimento por parte dos países ricos, tem todo o direito de se beneficiar dessa situação buscando angariar esses recursos para seu desenvolvimento.

Nesse sentido, conforme se assinalou anteriormente, o Brasil tem historicamente se comportado de maneira a se aproveitar das oportunidades oferecidas pelo sistema internacional, com uma contribuição material relativamente pequena para sua construção, correspondendo isso a uma estratégia marcada pelo pragmatismo. É essa a estratégia que melhor define, em termos gerais, a política externa brasileira, e isso corresponde a uma ação legítima por parte de um país com um peso relativamente baixo no sistema internacional.

Em segundo lugar, se essa cooperação é justificada por uma ordem

multilateralizada de relações internacionais parece bastante lógico que as políticas externas brasileiras fossem marcadas pelo multilateralismo, principalmente porque, mantendo sua tradição diplomática, o Brasil historicamente tem uma participação ativa e importante nos organismos que compõem o sistema multilateral. O que é interessante notar é ser esta uma forma de procurar defender melhor e mais enfaticamente seus interesses, o que implica a criação de situações paradoxais tais como a que se colocaria de forma nítida no governo Itamar Franco, em que um governo com corte bastante nacionalista centraria esforços na defesa de um sistema multilateral forte.

4.6. Análise geral da cooperação recebida nos governos Collor e Itamar Franco

Dadas as dificuldades já referidas para uma avaliação mais precisa quanto à natureza da cooperação técnica realizada pelo Brasil nos governos Collor e Itamar Franco, uma vez que os dados disponíveis apresentam importantes falhas em termos de continuidade e padrão de apresentação, não é possível determinar com absoluta precisão a ordem de valores envolvidos nem a efetiva capacidade de geração de desenvolvimento das ações levadas a efeito nesse processo.

No entanto, após uma uniformização das informações, é possível inferir algumas indicações relativamente seguras quanto ao padrão da cooperação levada a efeito pelo país e quanto à coerência dessa ação relativamente aos objetivos que se supõe tenham definido a política externa brasileira de 1990 a 1994.

Assim, as cooperações nos campos bi e multilateral juntas proporcionaram uma arregimentação de recursos da ordem de US\$ 205 milhões ao ano, distribuídos por um total de projetos em torno de 390 anuais.

É fundamental salientar, contudo, que a cooperação envolve, particularmente no setor multilateral, uma contrapartida nacional que pode chegar a algo em torno de 30% , o que significa que uma parte importante dos recursos destinados para projetos foi composta de esforços internos, o que naturalmente não invalida a cooperação efetuada, implicando mesmo um compromisso por parte do Estado e das instituições brasileiras envolvidas nesse processo.

O que se observa claramente é que houve certo desequilíbrio entre as ações de cooperação bilaterais e multilaterais de tal sorte que as primeiras, contando com um menor número de parcerias, apresentaram relativamente um maior envolvimento de recursos e um maior número de projetos executados, mesmo que, na comparação com o volume total de recursos, o número de projetos realizados no setor bilateral tenha se apresentado inferior relativamente à mesma comparação no setor multilateral. Este último dado passa a ser significativo na medida em que pode indicar que os projetos realizados no campo bilateral envolvendo maiores valores alcançassem maior relevância em termos de amplitude e geração de resultados.

O que deve ser efetivamente destacado na avaliação da cooperação realizada pelo Brasil no período analisado é que ela esteve bastante mesclada entre ações voltadas para a criação das condições para o desenvolvimento e ações voltadas para a solução de problemas emergenciais tanto num setor, quanto no outro da cooperação.

Assim é que no campo bilateral, conforme anotação anterior, os projetos na área industrial, seguidos pelos projetos na área de saúde, predominaram do início da década de 1990 até quase o final do período em questão. Já no campo multilateral essa situação se repetiria de tal forma que essa cooperação se realizou, por um lado, visando à auto sustentação do crescimento, com a instalação de infra-estrutura, reestruturação produtiva e formação de recursos humanos para aumento da produtividade, patrocinada pelos grandes organismos internacionais, tais como: PNUD, UNIDO, OEA, FAO, BID, IICA e BIRD, normalmente com fins gerais ou muito específicos na área de desenvolvimento, particularmente no setor da agricultura, e, por outro, visando à solução ou a prevenção de problemas de natureza social que, embora, não se restringissem ao Brasil, encontravam-se pronunciados no país, tais como a situação da infância, a condição da mulher, o trabalho infantil, as drogas, etc., patrocinados por organismos com fins específicos como UNICEF, FNUAP, OIT, UNDCP e UNIFEM.

Em ambos os casos se observa uma crescente preocupação nos anos finais do período com a questão ambiental, sendo que isso se consolidaria com o estabelecimento de novas parcerias e a inclusão efetiva de novos organismos no processo de cooperação multilateral com o Brasil, como é o caso de OIT, UNDCP e UNIFEM.

Por outro lado, é importante notar que os organismos nacionais envolvidos com a cooperação estiveram concentrados no setor governamental tanto no caso bilateral, quanto no multilateral, o que significa que os resultados da cooperação teoricamente deveriam se distribuir democraticamente pela sociedade. Nas posições seguintes, em termos de participação no processo de cooperação, se

colocaram organismos tais como institutos de pesquisa, universidades e ONGs, o que reforça a afirmação anterior.

Assim, também, a distribuição geográfica das ações esteve diluída no período, percebendo-se maior concentração de projetos de desenvolvimento realizados, no campo multilateral, nas regiões menos desenvolvidas do país (Nordeste, Norte e Centro-Oeste), enquanto que na cooperação bilateral os projetos estiveram mais concentrados nas regiões mais desenvolvidas do país, particularmente a região Sudeste. Já no que concerne às ações voltadas para as questões emergenciais, percebe-se uma distribuição um pouco mais equilibrada dos projetos, diluindo-se os mesmos pelas diferentes regiões do país e assumindo mesmo maior importância os projetos de caráter nacional e multiregional.

Finalmente, outro aspecto a ser ressaltado na avaliação da cooperação técnica realizada pelo Brasil no período sob análise diz respeito à evolução das atividades, que, conforme salientado anteriormente, tanto no campo bilateral quanto no multilateral apresentou um movimento de retração e estabilização nos anos de 1990 a 1992, seguido de um movimento de ascensão da cooperação de 1992 até 1994, após o qual se percebe uma nova retração e estabilização. Essa etapa de retomada com maior intensidade da cooperação no período indicado correspondeu exatamente ao período de governo Itamar Franco.

4.7. Cooperação internacional, tecnologia e desenvolvimento brasileiro nos governos Collor e Itamar Franco

A cooperação técnica é parte do que se pode chamar cooperação

internacional e na perspectiva de um sistema internacional marcado predominantemente pelo multilateralismo pode ser entendida como o meio institucional de acesso ao desenvolvimento, pois trata fundamentalmente de processos de transferência de conhecimentos e tecnologia.

Como bem lembra Lima Florêncio⁴¹, o Brasil ocupa hoje posição de destaque em algumas áreas de conhecimento tais como educação (com a experiência dos programas “Alfabetização Solidária”, “Bolsa-Escola” e “Livro Didático”), saúde (com a experiência do programa “Saúde na Família” e do “Cadastro do Sistema Único de Saúde” – Cadsus), alimentação e nutrição (com a experiência do programa “Bolsa-Alimentação”), renda mínima (com a experiência do programa de “Erradicação do Trabalho Infantil”) e reforma do Estado (com a experiência de implantação das Carreiras de Estado) que já o referendam como virtual fornecedor de cooperação para outros países.

Boa parte dessa capacidade é devida ao desenvolvimento conquistado com a contribuição da cooperação técnica recebida pelo Brasil nos governos Collor e, principalmente Itamar Franco, como atestam os dados levantados nas sessões anteriores deste capítulo do trabalho. Assim, também, em setores econômicos competitivos o país angariou desenvolvimento expressivo como resultado dessa cooperação, destacadamente na área de agricultura, sendo este o caso de segmentos ligados ao complexo agro-industrial.

Essa situação pode ser atestada pelos dados informados pelo PNUD a partir de 1998. Nesse sentido, o primeiro relatório sobre Desenvolvimento Humano

⁴¹ LIMA FLORÊNCIO, Sérgio A. Política Externa e Políticas Sociais. **Revista de Política Externa**. São Paulo: Volume 12, Número 2, Setembro/Outubro/Novembro 2003.

e Condições de Vida⁴² revela que o Brasil se encontrava situado no grupo de países de baixo desenvolvimento humano em 1960. Tal situação que se modificaria substancialmente até inícios dos anos 1990 com o posicionamento do país no grupo de países com médio desenvolvimento humano. Para efeito deste trabalho, o importante a assinalar é que essa variação bastante expressiva se acentuaria ainda mais na primeira metade da década de 1990, sendo em 1995 o Brasil alcançaria um índice que o colocaria já na condição de país com alto desenvolvimento humano. Naquele ano inclusive, segundo o relatório em questão, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) brasileiro, de 0,809, era superior à média mundial, muito embora individualmente ainda estivesse distante dos indicadores dos países mais ricos. Se, por um lado, o desenvolvimento brasileiro de 1980 a 1995 se mostra mais acentuado no período de 1970 a 1980, o período de 1991 a 1996, aparecendo em segundo lugar em termos de avanços no processo de desenvolvimento de todo o período, revela mudanças bastante sensíveis em relação à natureza do processo uma vez que se concentrou na área de educação e contou com uma significativa participação da área de saúde, ambas totalmente envolvidas pela cooperação.

Esses dados são confirmados pelo PNUD em relatórios posteriores, como por exemplo na Avaliação Conjunta do País (CCA – Common Country Assessment) de 1995⁴³, em que, procurando definir as linhas de atuação para a cooperação, isto é, pensando no desenvolvimento futuro como desdobramento das ações

⁴² PNUD/IPEA/FJP/IBGE. **Desenvolvimento Brasileiro e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros**. Coleção Desenvolvimento Humano. Brasília: PNUD, Setembro de 1998.

⁴³ Encontrado em <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 15 abr. 2006.

passadas e de então, aquele organismo ressalta os avanços brasileiros nas áreas indicadas acima e, inclusive, em áreas voltadas mais diretamente para a geração de renda.

O desenvolvimento alcançado, contudo, mostra-se ainda bastante limitado frente aos anseios de autonomia econômica do país. Dessa maneira, algumas considerações devem ser tecidas para se avaliar com alguma segurança os resultados da política externa brasileira levada a efeito pelo Brasil nos governos Collor e Itamar.

Nesse sentido, o desenvolvimento sócio-econômico de um país se traduz no aumento do bem-estar de sua população, por um lado, e no incremento à sua capacidade competitiva, por outro. Mesmo neste último campo, pode-se considerar que a cooperação internacional tenha parte importante na medida em que implique transferência de tecnologias sem as quais a competitividade nacional não se desloca.

No entanto, conforme já assinalado anteriormente, nem sempre é do interesse dos países fornecedores de cooperação que esse processo se realize. Por outro lado, os organismos internacionais que têm como missão precípua cobrir as insuficiências da cooperação bilateral, por sua vez, enquanto organismos intergovernamentais dispõem relativamente de poucos recursos. É por esse motivo que a disponibilização desses recursos não se dá, a não ser excepcionalmente, a fundo perdido e, nessa medida, são exigidas contrapartidas nem sempre suportáveis pelos países recebedores de cooperação. A otimização desse processo depende, portanto, da definição de políticas claras e competentes por parte dos países recebedores de cooperação.

No Brasil o que acontecia antes e durante o período compreendido pelos dois governos iniciais da década de 1990, e que continua a acontecer ainda atualmente, é que a política de cooperação levada a efeito, embora orientada para a autonomia econômica, como de resto em outros setores da política externa do país, esteve muito preocupada com a questão da capacitação tecnológica, reproduzindo o caráter dual a partir do qual definimos o desenvolvimento nacional: econômico e social. Dessa maneira, a política de cooperação brasileira esteve empenhada, em termos práticos, no desenvolvimento de duas frentes de atuação: uma preocupada com as questões relativas às áreas do limite de conhecimento, envolvendo as tecnologias dos setores mais avançados por assim dizer, tais como biotecnologia, informática e tecnologia sensível propriamente dita; outra preocupada com as questões relativas às áreas de conhecimento social, envolvendo conhecimentos voltados para a melhoria das condições de vida da sociedade tais como nutrição, educação, saúde, saneamento, meio ambiente, segurança e outros.

Na hierarquia da cooperação institucional realizada pelo Brasil encontra-se em primeiro lugar o Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (DCT), órgão do Ministério das Relações Exteriores com a função de subsidiar o governo na elaboração de sua política externa no campo da cooperação. Contudo, quem opera, na realidade, a cooperação no Brasil é a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que, como se disse anteriormente, não é orgânica aquele Ministério e, por conseguinte, ao governo, sendo considerada um elemento auxiliar de desenvolvimento sócio-econômico do país. Uma dissociação entre a elaboração da política e a execução da cooperação pode

implicar uma dispersão da política de cooperação, diminuindo sua eficiência.

Na verdade, o que se observou no período compreendido por este trabalho, mais especificamente no governo Itamar Franco, foi uma tentativa de aproximação dessas duas instâncias da cooperação, tendo o Itamaraty se preocupado em dar organicidade ao processo por meio do desenvolvimento de instrumentos identificados e unificados de gestão, normas de procedimentos e difusão dos mesmos junto aos atores sociais brasileiros envolvidos pelo processo. No entanto, a disseminação das atividades de cooperação, gerando uma gama bastante ampla de ações com o mesmo escopo, mas fora da esfera da cooperação institucionalizada, descentralizando-se mesmo na esfera estatal, caracterizaria o desenvolvimento de um sistema de cooperação internacional mais genérico e instituiria uma espécie de competição entre atividades desenvolvidas por diferentes atores nesse campo das relações internacionais, criando obstáculos ao desenvolvimento de uma política de cooperação “ótima”. A proliferação de ONGs realizando cooperação estimulada pela própria cooperação técnica institucionalizada, e as ações de cooperação dos governos estaduais brasileiros, bem como as operações de parceria interinstitucional promovidas por organizações privadas são exemplos claros da proliferação da cooperação internacional conforme, inclusive, se pode notar pelas informações levantadas na pesquisa empreendida para a consecução deste trabalho.

Nesse sentido, a cooperação técnica desenvolvida pelo Brasil nos governos Collor e Itamar Franco, acabou ficando mais restrita à transferência de conhecimentos com um sentido nivelador mas muito importantes porque voltados para as mudanças sociais que confeririam melhores condições de vida aos

cidadãos, o que não significa, conforme indicado anteriormente, não terem proporcionado desenvolvimento. Isso se deu, por exemplo, no caso da educação. É em função disso, que a instituição da cooperação se incrementou e aprofundou significativamente no país a partir daquele período, tendo a ABC, enquanto organismo responsável por sua operação, ampliado sua estrutura a partir dos anos 2000, de maneira a melhor atender às novas e mais abrangentes demandas nessa área da realidade⁴⁴.

Contudo, do ponto de vista científico-tecnológico propriamente dito, compreendendo o desenvolvimento das condições competitivas necessárias à autonomia econômica nacional, a cooperação técnica ofereceu relativamente pouca contribuição. Assim é que, conforme demonstram Maldonado; e Bastos Tigre, Cassiolato, Souza Szapiro e Ferraz⁴⁵, o esforço de desenvolvimento de infra-estrutura para esse setor esteve a cargo quase que exclusivamente do Estado, iniciando-se há mais de quarenta anos com a criação de um sistema de Ciência e Tecnologia formado por organizações tais como o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e a Agência Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia (FINEP), estes mesmos, em muitos momentos, beneficiários de cooperação técnica. Mas o grosso dos investimentos nesse setor, principalmente no período considerado por este trabalho, foi realizado com recursos governamentais. De 1990 a 1997, segundo aqueles autores, os investimentos em Ciência e Tecnologia (C&T) cresceram 68%, sendo que desse

⁴⁴ A nova estrutura da cooperação técnica brasileira pode ser encontrada no site <<http://www.abc.gov>>.

⁴⁵ BASTOS TIGRE, P.; CASSIOLATO, J. E.; SOUZA SZAPIRO, M. H. de; FERRAZ, J. C. Mudanças Institucionais e Tecnologia: Impactos da Liberalização sobre o Sistema Nacional de Inovações. In: BAUMANN, Renato (org.). **Brasil – Uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

total 72,5% foram responsabilidade do governo.

Em termos de aproveitamento de “janelas de oportunidade”, isto é, de desenvolvimento de capacidade tecnológica a partir da geração de nichos de mercados criados com a nova ordem econômica internacional baseada no livre-comércio, o esforço de inovação e a ampliação da base de informações, particularmente no campo da informação e comunicação, configurando ainda o “tecno-globalismo”, segundo os autores, mesmo sendo objeto de preocupação por parte do Estado, esteve concentrado na ação empresarial com a criação de unidades de Pesquisa e Desenvolvimento em diferentes países. E os resultados dessa situação para o Brasil não foram os mais favoráveis.

Assim, o que se pode dizer é que a cooperação técnica brasileira nos governos Collor e Itamar Franco (primeira metade da década de 1990) recebeu, em maior parte, o influxo das ações das organizações do sistema multilateral, agregadas em torno da ONU e do PNUD, no sentido de disponibilizar mecanismos voltados para a promoção do desenvolvimento social.

No que se refere ao desenvolvimento científico e tecnológico, a cooperação técnica recebida pelo Brasil no período em questão foi de menor importância, sendo que o que se realizou nessa área esteve afeto, fundamentalmente, à cooperação bilateral, conforme se constata das informações levantadas em nossa pesquisa.

O desenvolvimento alcançado pelo Brasil com a participação da cooperação técnica, portanto, ficou mais restrito à melhoria das condições de vida da população sem, contudo, contribuir decisivamente para a constituição de uma situação de plena equidade no sentido econômico, uma vez que boa parte do que

foi alcançado nesse sentido pela sociedade brasileira, aconteceu fora da cooperação institucionalizada. Isso não significa que se possa subtrair importância da atividade desenvolvida pelos governos da primeira metade da década de 1990, destacando-se aí o governo Itamar Franco, nesse campo da realidade externa. Mas as possibilidades eventualmente vislumbradas na direção de se angariar frutos da cooperação no campo científico-tecnológico, proporcionando ao país as condições necessárias à sua autonomia, no sistema de interdependência assimétrica, mostraram-se de difícil realização, o que significa dizer que a cooperação e, principalmente a cooperação técnica internacional, revelaram-se um instrumento de ação externa de alcance relativo, conforme propõe a teoria da interdependência assimétrica ou complexa.

5. Conclusão

Com este trabalho, procuramos avaliar como uma política setorial se insere numa política mais ampla da nação. Nesse sentido, a cooperação técnica internacional, enquanto parte da política externa brasileira, foi um instrumento utilizado pelos governos Collor e Itamar Franco como forma de dar resposta à necessidade de retomada do desenvolvimento nacional numa fase de transição para a inserção do Brasil num sistema internacional globalizado.

Partindo de uma concepção de relações internacionais que, segundo nossa hipótese, se entendia corresponder à ordem de relações internacionais estabelecidas naquele período e que, referindo-se à teoria da interdependência assimétrica ou complexa, caracterizaria as políticas externas brasileiras do período como políticas basicamente multilateralistas, procuramos desenvolver o trabalho de forma a, cumulativamente, construir uma interpretação da realidade da política externa brasileira e seus resultados na primeira metade da década de 1990.

Assim, começando o trabalho com considerações sobre a realidade brasileira atual como resultante, em boa medida, de ações empreendidas no campo externo da política nacional, em função da estratégia adotada pelos governos da primeira metade da década de 1990, frente a uma ordem internacional em mudança, desenvolvemos um primeiro capítulo com o objetivo de analisar a realidade em que se inseria a política externa brasileira de então, buscando contextualizá-la e relacioná-la com o desenvolvimento histórico dessa política no Brasil.

Nesse sentido, pudemos perceber que a nova ordem que começava a se desenhar na realidade internacional viria a exigir uma mudança na condução da política externa brasileira pelos governos do período compreendido por este trabalho, passando essa política a se caracterizar, tanto na sua manifestação, quanto na sua realização concreta, como uma política com forte ênfase multilateral, ainda que com diferentes nuances nos governos em questão.

Em seguida, desenvolvemos um segundo capítulo procurando destacar a figura da cooperação internacional enquanto instrumento, por excelência, da realização de políticas multilaterais conforme se colocava na realidade internacional. Nesse sentido, começamos com a descrição do processo de constituição do sistema de cooperação técnica internacional, passamos por sua estruturação e finalizamos com o levantamento dos elementos de cooperação acionados pelo Brasil. Por meio de detalhada pesquisa das informações disponíveis sobre a cooperação técnica recebida pelo Brasil, compreendendo o final do governo Sarney e o início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, portanto de 1988 a 1996, procuramos reproduzir o que, de fato, aconteceu nesse setor da política externa brasileira de forma a melhor avaliar sua coerência frente aos postulados da política externa brasileira da primeira metade da década de 1990.

Nessa medida, pudemos observar que tais elementos deram sustentação às políticas externas levadas a efeito pelos governos da primeira metade da década de 1990.

A cooperação bilateral recebida durante o período observado esteve restrita a seis países: Japão, Alemanha, França, Canadá, Grã-Bretanha e Itália, sendo

que o Japão teve destaque na cooperação com o Brasil tanto no que se refere à quantidade de projetos executados, quanto aos montantes em termos de recursos destinados à cooperação. Os valores, nesse campo da cooperação, giraram em torno de US\$ 80 milhões anuais, rendendo a execução de 95 projetos ao ano em média. Tais projetos estiveram centrados fundamentalmente em áreas/temas relativos à indústria, saúde, meio ambiente e agricultura.

No caso da cooperação multilateral recebida pelo Brasil de 1988 a 1996 observou-se um crescimento significativo do quadro de cooperadores. Esse quadro mais do que dobraria, implicando anualmente o envolvimento de recursos para o desenvolvimento de projetos da ordem de US\$ 125 milhões. Como grandes cooperadores com o Brasil se colocaram o PNUD, o BID, a FAO, a UNICEF, a OIT, UNIDO e a UNDCP. Quanto à natureza dessa cooperação, pode-se observar que as ações estiveram bastante centradas em questões relacionadas a problemas emergenciais, referindo-se sempre ao desenvolvimento social. Vale assinalar que as ações executadas na cooperação multilateral se diferenciam significativamente daquelas realizadas na cooperação bilateral, já que por suas características implicam processos de trabalhos de natureza diversa que, baseados numa compreensão distinta do processo de desenvolvimento, geram distintos processos de definição de diretrizes e linhas de atuação, bem como de negociação, implicando na maior parte das vezes uma diluição de resultados, que se apresentam em prazos mais largos.

É importante destacar que, ao longo do período, em ambos os setores da cooperação foram se manifestando e se ampliando ações no sentido de modernizar e profissionalizar os aparelhos de Estado.

Assim, mesmo que apresentando oscilações na primeira metade da década de 1990, a cooperação recebida pelo Brasil apresentou uma significativa ascensão, particularmente no governo Itamar Franco, que passava por condições políticas bastante diversas relativamente ao governo anterior. Isso reforça a idéia de terem os governos do período assumido de forma efetiva um caráter multilateral. Lembrando que a cooperação institucionalizada se organizaria efetivamente no Brasil a partir do ano de 1988, pode-se facilmente constatar o empenho dos dois governos da primeira metade da década de 1990 na ampliação e aprofundamento desse instrumento de ação externa.

No terceiro capítulo, como resultado do desenho da realidade esboçado nos capítulos anteriores, buscamos compreender as políticas externas desenvolvidas na primeira metade da década de 1990 procurando observar os elementos que historicamente dão fundamento à política externa brasileira a partir do delineamento de um quadro teórico interpretativo da realidade internacional. Nesse sentido, pudemos observar que a política externa brasileira, enquanto braço da política nacional que privilegia a consecução dos interesses nacionais, isto é, enquanto uma política de Estado, tem seu foco no objetivo superior de desenvolvimento. Nesse sentido, a diplomacia tem por função dar consistência às ações externas de governos, o que muito vezes é dificultado pela divisão de responsabilidades no que se refere à elaboração, decisão e execução dessa política. Isto significa dizer que algumas vezes os objetivos de governo não se identificam com os objetivos de Estado, cabendo aos elaboradores e executores da política externa a tarefa de adaptar os objetivos e interesses desses governos aos objetivos de Estado. Assim, também, a política externa estando

fundamentalmente parametrada pelas diferentes condições da realidade internacional, define como função natural dos elaboradores dessa política adaptá-la à ordem dos relacionamentos estabelecidos no cenário internacional.

O que se constata da política externa brasileira da primeira metade da década de 1990 é que ela cumpriu seu papel, adaptando-se a uma nova realidade internacional e dando sustentação ao objetivo nacional de desenvolvimento.

Podemos afirmar que isso resulta da tradição alcançada pelo Brasil no campo da diplomacia que, constituindo uma doutrina, tem conferido à política externa uma consistência muitas vezes não observada em outros campos da realidade política nacional, inclusive quando comparada a de outros países de maior expressão no cenário internacional. Isso tem garantido aos diferentes governos brasileiros, enquanto representações do Estado, certa liberdade de ação no campo internacional sem a intercorrência de obstáculos insuperáveis para a realização do interesse nacional.

Uma questão fundamental que se coloca nessa perspectiva, dizendo respeito à natureza da política externa brasileira, refere-se ao fato de que muitos estudiosos das relações internacionais do Brasil julgam estar essa política sujeita a continuidades ou discontinuidades. Entendemos que tais afirmações parecem não se sustentar na medida em que o pragmatismo subjacente a uma série de princípios que regem a diplomacia brasileira, tais como o do universalismo, permite que a ação externa do país seja sempre uma ação não excludente. Assim, como se verificou com este trabalho, o multilateralismo e o desenvolvimento de uma forte ação de cooperação como uma resposta a uma nova ordem de relacionamentos internacionais que incorporava uma nova concepção de

desenvolvimento, não excluía a preservação da idéia de autonomia nacional. A centralidade do relacionamento do governo Collor com os EUA, por exemplo, não pode ser vista como um alinhamento automático, isto é, como uma subordinação absoluta dos interesses nacionais aos ditames daquela potência hegemônica, desqualificando-se qualquer discussão nesse sentido.

Como se pode verificar com este trabalho, a aproximação dos EUA promovida por aquele governo, não impediu o país de desenvolver ações bastante enfáticas no âmbito multilateral, assim como não impediu que se mantivessem entre os dois países diferenças profundas relativamente a determinadas questões, gerando sérios contenciosos, como no caso limite da Guerra do Golfo.

A continuidade da política externa enquanto política de Estado pode ser confirmada pelos desdobramentos imediatamente posteriores da política brasileira. Assim é que, tendo parte da responsabilidade pela elaboração e consecução da política externa do governo Itamar Franco, na condição de seu Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, eleito Presidente da República em 1994, em seu primeiro mandato se afirmaria como tributário da política externa do início da década, convidando o ex-Ministro Celso Lafer, Chanceler do governo Collor, para ocupar o cargo de Embaixador junto a OMC e o Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Secretário Geral do Itamaraty em sua gestão frente a Chancelaria, para o cargo de Ministro das Relações Exteriores de seu governo.

De fato, observando discurso e ação iniciais desse governo, se constata a continuidade da política externa, particularmente no campo da cooperação técnica internacional que, segundo o Presidente, seu Chanceler e seu Secretário para

Assuntos Estratégicos, respectivamente Fernando Henrique Cardoso, Luiz Felipe Lampreia e o também diplomata Ronaldo Sardenberg, seria um elemento fundamental ou uma peça chave para a capacitação nacional necessária à inserção competitiva do país numa economia globalizada.

Por outro lado, olhando para o passado, essa continuidade pode ser observada nas preocupações manifestas pela Chancelaria do governo Itamar Franco que, identificadas com as preocupações da Chancelaria do governo Fernando Henrique Cardoso, conforme anotação no corpo deste trabalho, tomando como referência o Embaixador Araújo Castro, apontado anteriormente como importante personagem da diplomacia brasileira das décadas de 1960 e 1970 quando o Brasil começava a consolidar seu próprio pensamento sobre as relações internacionais, ressaltavam o perigo de se estabelecer no sistema internacional uma nova situação de congelamento do poder mundial.

Assim, o multilateralismo da política externa brasileira da primeira metade da década de 1990 significou uma mudança pragmática de estratégia para a manutenção do desenvolvimento, amparada na interpretação de uma ordem internacional caracterizada por uma interdependência assimétrica ou complexa que proporcionava a perspectiva de uma ação mais forte e organizada de cooperação ao abrigo da institucionalização internacional da cooperação. Esta se firmava como a forma de condução da ação externa para a manutenção do desenvolvimento.

A análise geral da cooperação realizada pelo Brasil na primeira metade da década de 1990, por sua vez, permite concluir que a ação levada a efeito pelos governos de então resultou em desenvolvimento.

Tal desenvolvimento, entretanto, em função das características da própria cooperação e das possibilidades apresentadas pela realidade internacional, teve um alcance limitado, mas nem por isso pouco importante. A cooperação realizada pelo Brasil, como se viu, teve maior expressão no sistema multilateral e por conseqüência no campo social. Mas essa situação encontra correspondência na concepção de desenvolvimento que, incorporada à política externa brasileira, a despeito de dar continuidade às legítimas postulações do país à autonomia, se baseava na geração de capacidade para a realização de crescimento econômico e melhoria do bem-estar da sociedade sob a perspectiva da interdependência assimétrica ou complexa.

Esses dois aspectos do desenvolvimento, conforme a noção de desenvolvimento predominante na década de 1990, estando indissolúvelmente relacionados e se retroalimentando, transformam o processo num projeto de longo prazo, uma vez que exige recursos de toda ordem e em quantidades elevadas, que se encontram somente em parte disponíveis no sistema de cooperação internacional. Com isso, esse recursos são diluídos em projetos definidos por áreas/temas que procuram ou solucionar problemas emergenciais ou dar início a um processo sustentado de mudanças em realidades específicas das sociedades. A perspectiva de desenvolvimento baseada na cooperação internacional remete, portanto, à necessidade de gestação de projetos que gerem processos de aquisição de conhecimentos e competências que possam se multiplicar uma vez que promovam a autonomia daqueles que os adquirem.

Uma outra importante questão que se coloca, nesse sentido, relativamente à disponibilidade de recursos pelo sistema de cooperação, diz respeito à sua

proveniência ou origem. Na medida em que são as nações ricas que fornecem esses recursos ao sistema de cooperação e uma vez que estes se tornam objeto de disputas entre nações menos desenvolvidas, as posições de liderança das nações ricas acabam por se reforçar no cenário internacional, o que significa que esse sistema dá margem à politização. Contudo, como o sistema de cooperação no início dos anos de 1990 começava a se fortalecer, de fato, como resultado inclusive do fim da Guerra-Fria que viria a privilegiar um ambiente cooperativo até como forma de fazer prevalecer a lógica do sistema de livre comércio, na primeira metade da década de 1990 os recursos encontravam-se disponíveis de uma forma geral para qualquer país que deles necessitasse para seu desenvolvimento, desde que demonstrasse capacidade de honrar os compromissos assumidos e competência na gestão do processo de cooperação.

Nesse sentido, podemos afirmar, conforme a hipótese que orientou este trabalho, que a política externa brasileira da primeira metade da década de 1990 foi capaz de acionar e desenvolver um processo de cooperação que surtiria alguns resultados dignos de menção, particularmente no campo social, cujos efeitos podem ser observados na realidade atual brasileira, dado que o Brasil se coloca hoje, com o reconhecimento de boa parte da comunidade internacional, em função das competências que adquiriu nesse processo, como fornecedor de cooperação em áreas sensíveis da realidade social, tais como educação e saúde, além das áreas, mesmo que restritas, identificadas com negócios e permeadas por conhecimentos tecnológicos avançados como no caso da agricultura.

É nessa medida que podemos constatar a importância das políticas setoriais organizadas e seu papel na realização da política mais ampla da nação.

A política exterior realizada pelo Brasil na primeira metade da década de 1990, graças à natureza histórica da política externa brasileira, conseguiu lograr resultados acionando o instrumento senão mais adequado, pelo menos disponível naquele momento, para a consecução de seus objetivos. Se os resultados não foram excelentes, não foram desfavoráveis frente às possibilidades apresentadas pela realidade nacional e internacional de então.

Finalmente, devemos concluir apontando a dificuldade de se desenvolver uma análise mais definitiva sobre a política externa brasileira da primeira metade da década de 1990. Tal dificuldade é devida à complexidade da pesquisa que, neste trabalho, se apoiou sobre dados, ainda que oficiais, dispersos e precariamente disponibilizados. Além disso, uma análise com esse objetivo ensejaria a avaliação de uma maior gama de setores e questões relativas às políticas nacional e internacional, o que não impede o desenvolvimento de novos trabalhos dando continuidade ao projeto que permeou este trabalho. Assim, concluindo, julgamos poder assumir com alguma segurança as conclusões obtidas e uma vez que os estudos nesse setor da política brasileira encontram-se ainda em estado embrionário, podemos oferecê-las como um estímulo ao debate e à realização de estudos sobre tantas outras questões daquele período, bem como sobre períodos mais recentes da história das relações internacionais do Brasil.

BIBLIOGRAFIA:***Livros e Artigos Científicos***

ADLER, Emanuel. O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**. São Paulo: n.º 47, 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Estudo das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Unimarco, 1999.

_____. Relações Internacionais do Brasil: Introdução Metodológica a um Estudo Global. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: Volume 13, Número 2, julho/dezembro 91.

ANDERSON, Benedict. **Nação e Consciência Nacional**. São Paulo: Ed. Ática, 1989.

A NOVA ORDEM MUNDIAL: painel de assuntos internacionais promovido pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, 8 a 17 de outubro de 1975. Brasília, 1975.

ARSLANIAN, Regis P. O recurso à Seção 301 da Legislação de Comércio Norte-Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil. **Col. Relações Internacionais**. Brasília: Instituto Rio Branco, 23, 1994.

ASSMANN, Hugo; SANTOS, Theotonio dos; e CHOMSKY, Noam. **A Trilateral – Nova fase do capitalismo mundial**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1986.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto. A Política Externa do Governo Collor. **Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, n.º 13, março/91.

BAER, Monica. O Financiamento Externo da Economia Brasileira Diante das Mudanças no Contexto Internacional: Uma Avaliação do Período Recente. **Caderno do IPRI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/FINEP. Edição Especial. Junho de 1993.

BAHADIAN, Adhemar G. A Tentativa de Controle do Poder Econômico nas Nações Unidas. **Col. Relações Internacionais**. Brasília: Instituto Rio Branco, 13, 1992.

BALDWIN, David. **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, 1993.

BAPTISTA, L. O. Negociação de Contratos Internacionais de Cooperação. In: PROGRAMA DE GESTÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. São Paulo: IEA/USP-MRE/PNUD, 1993. *mimeo*.

BARBOSA, Rubens A. O Brasil e suas opções internacionais. **Revista de Política Externa**. São Paulo: Vol. 3, N.º 3, Dezembro-Janeiro-Fevereiro, 1994-95.

BARRIONUEVO FILHO, Arthur. **A Abertura do Comércio Exterior no Brasil: A economia política da mudança de estratégia de desenvolvimento**. 1995. 198f. Tese (Doutorado em Economia) - Departamento de Economia da FEA/USP, São Paulo.

BASTOS TIGRE, P.; CASSIOLATO, J. E.; SOUZA SZAPIRO, M. H. de; FERRAZ, J. C. Mudanças Institucionais e Tecnologia: Impactos da Liberalização sobre o Sistema Nacional de Inovações. In: BAUMANN, Renato (org.). **Brasil – Uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BLOCH, Marc. **Apologia da História - ou o ofício de historiador**. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 2001.

BOIS, Guy. Marxismo e história nova. In: Le GOFF, Jacques. **A História Nova**. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

BRANDON, Donald. **A Política Externa Americana do Séc. XX**. Rio de Janeiro: Ed. O Cruzeiro, 1967.

BRAUDEL, Fernand. **História e Ciências Sociais**. 6.ª edição. Lisboa: Editorial Presença Ltda., 1990.

BUCHANAN, James M. **Custo e Escolha – Uma Indagação em Teoria Econômica**. São Paulo: Inconfidentes, 1993.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. **A Política Externa Brasileira: 1822-1985**. São Paulo, Ed. Ática, 1986.

_____. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

BURKE, Peter. **A Escola dos Annales (1929-1989): A Revolução Francesa da historiografia**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997.

BUZAN, Barry. In the twenty-first century. **International Affairs**. Cambridge: Vol. 67, N.º 3, July 1991

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antonio P. As Organizações Internacionais e a Cooperação Técnica. In: PROGRAMA DE GESTÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. São Paulo: IEA/USP – MRE/PNUD, 1993. *mimeo*.

CANDIA VEIGA, João Paulo. **Dívida Externa e o Contexto Internacional – Os limites à formulação de política para a dívida externa na gestão da Ministra Zélia Cardoso de Mello**. 1993. 193 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – FFLCH, USP, São Paulo.

CARDIM, Carlos Henrique e ALMINO, João (Org.). **Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002.

CARDOSO, F. H. As tradições do Desenvolvimento Associado. **Estudos Cebrap**. São Paulo: Número 8, abr./jun. 1974.

_____, F. H. e FALETTO, Enzo. Dependência e Desenvolvimento na América Latina. 7.^a ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

CARR, E. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**. 2.^a ed. Brasília: Ed. UNB/IPRI/Imprensa Oficial, 2001.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **As Nações Unidas e os problemas internacionais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

DEUTSCH, Karl. **Análise das Relações Internacionais**. 2.^a edição. Brasília: Ed. UNB, 1982.

DOBB, Maurice. **A Evolução do Capitalismo**. 6.^a edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

EVANS, Peter. O Estado como Problema ou Solução. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. São Paulo: nº 28/29, 1993.

FINLAYSON, Jock; ZACHER, Mark. The Gatt and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions. In: KRASNER, Stephen. **International Regimes**. 7th edition. Itaca/London: Cornell University Press, 1993.

FONSECA JR., Gelson. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. Aspectos da Multipolaridade Contemporânea (notas preliminares). **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: Nº 11, jan-jun 90.

FONSECA JR., G.; CARNEIRO LEÃO, V (org). **Temas de Política Externa Brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão / Ed. Ática, 1989.

FONSECA JR., G.; NABUCO DE CASTRO, S. H. (org). **Temas de Política Externa Brasileira II**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GALBRAITH, John K. **A Era da Incerteza**. 4ª edição. São Paulo: Pioneira, 1982.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GONÇALVES, Reinaldo e Prado, Luiz Carlos Delorme. GATT, OMC e a Economia Política do Sistema Mundial de Comércio. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: Volume 18, Número 1, Janeiro/Junho 96.

GRIECO, Joseph. Anarchy and The Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. In: BALDWIN, David. **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, 1993.

HELLEINER, E. **Political Economy and the Changing Global Order**. New York: St. Martins's Press, 1994.

HIRST, Mônica; SOARES DE LIMA, Maria Regina. Particularidades e Dilemas das Relações Brasil-Estados Unidos sob o Impacto de Novas Conjunturas. **Caderno do IPRI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI. Edição Especial. Agosto de 1993.

HERMANN, Margaret C.; HAGAN, Joe D. International decision making leadership matters. **Foreign Policy**. Washington: Spring, 1998.

HOBSBAWN, Eric. **A Era das Revoluções**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. **A Era do Capital**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. **Nações e Nacionalismo desde 1780**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____. **Sobre História**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HOFFMAN, Stanley (org.). **Teorias contemporaneas sobre las relaciones internacionales**. Madrid: Ed. Tecnos, 1963.

HURRELL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: Volume 17, Número 1, Janeiro/Junho 95.

JONES, Charles I. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

_____. Soberania Estatal e Instituições Multilaterais: respostas à interdependência. In: MOISÉS, José Álvaro. **O Futuro do Brasil**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 1992.

KEOHANE, Robert; MILNER, Helen. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge University Press, 1996.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Interdependence and Power**. 2 ed. Harper Collins Publishers, 1989.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph; HOFFMANN, Stanley. **After the Cold War**. 2 ed. Harvard University Press, 1993.

KRUGLIANSKAS, I. Planejamento de Projetos de Cooperação Técnica Internacional. In: PROGRAMA DE GESTÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. São Paulo: IEA/USP-MRE/PNUD, 1993. *mimeo*.

LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira – Passado, Presente e Futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____. Política Externa Brasileira: Pensar e Decidir. In: PROGRAMA DE GESTÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. São Paulo: IEA/USP – MRE/PNUD, 1993. *mimeo*.

_____. Relações Brasil-Argentina: Alcance e Significado de uma Parceria Estratégica. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: Volume 19, Número 2, Julho/Dezembro 97.

LAFER, Celso; FONSECA JR., Gelson. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões). In: FONSECA JR., G.; NABUCO DE CASTRO, S. H. (org). **Temas de Política Externa Brasileira II**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

LAMPREIA, Luiz Felipe. O Brasil no Contexto Mundial: uma Visão do Itamaraty. São Paulo: **NAIPPE/Working Papers**, n.º 4, Outubro/95.

LANDAU, Georges D. The Decisionmaking Process in Foreign Policy – The Case of Brazil. Washington: **CSIS/Policy Papers on the Americas**, Volume XIV, Study 4, March 2003.

Le GOFF, Jacques. **A História Nova**. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

LIMA FLORÊNCIO, Sérgio A. Política Externa e Políticas Sociais. **Revista de Política Externa**. São Paulo: Volume 12, Número 2, Setembro/Octubro/Novembro 2003.

LIPSON, Charles. International Cooperation in Economic and Security Affairs. In: BALDWIN, David. **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, 1993.

MALDONADO, J. Tecno-Globalismo e Acesso ao Conhecimento. In: Lastres, Helena M. M. e ALBAGLI, S. **Informação e Globalização na Era do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MANHEIM, Karl. **Ideologia e Utopia**. 4.^a ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. 4.^a ed. São Paulo: Ed. Vozes, 1987.

MAROTTA RANGEL, Vicente. **Direito e Relações Internacionais**. 2.^a edição. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

MARTINS, Carlos Estevam. A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74. **Estudos Cebrap**. São Paulo: Número 12, 1975.

MARX, K. e ENGELS, F. **Feuerbach – A oposição entre as Concepções Materialista e Idealista**. São Paulo: Editorial Estampa, 1975.

MAYALL, James. As contradições da Manutenção da Paz: As Nações Unidas na Nova Era. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: Volume 17, Número 2, Julho/Dezembro 95.

MELLO, Flávia de Campos. **Regionalismo e Inserção Internacional: Continuidade e Transformação da Política Externa Brasileira nos Anos 90**. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – FFLCH, USP, São Paulo.

MELLO, Valerie de Campos. Globalização e Desenvolvimento Sustentável: O Caso da Amazônia Brasileira. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: Volume 18, Número 2, Julho/Dezembro 96.

MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Brasília: Ed. UNB, 1982.

MIYAMOTO, Shiguenoli; SILVA GONÇALVES, Williams da. A Política Externa Brasileira e o Regime Militar: 1964-1984. **Primeira Versão**, Campinas: IFCH/UNICAMP, nº 38, 1991.

MOFFITT, Michael. **O Dinheiro do Mundo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Aspectos das Relações Internacionais no Mercosul. In: SEMINÁRIO MERCOSUL – FORUM DO FUTURO, novembro de 1995. São Paulo: IPRI/Fundação Alexandre de Gusmão/MRE/Conselho Argentino de Relações Internacionais.

MOURA, Gerson. **Autonomia na Dependência**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NABUCO, Joaquim. **Minha Formação**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005.

NOGUEIRA BATISTA, Paulo. Modernização ou Retrocesso. **Revista de Política Externa**. São Paulo: Volume 1, Número 4, Março-Abril- Maio 1993.

NORTH, Douglass C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

PNUD. **Guidelines for Project Formulation and the Project Document Format**. New York: ONU, 1988.

PLONSKI, G. A. A Administração de Projetos Aplicada ao Ambiente da Cooperação Técnica Internacional: Visão de Conjunto. In: PROGRAMA DE GESTÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. São Paulo: IEA/USP-MRE/PNUD, 1993. *mimeo*.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983

RACY, Joaquim C. **A Política Externa e o Governo Geisel: Uma Avaliação dos Impulsos Externos para a Transformação do Discurso e do Projeto de Estado**. 1992. 137 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Estudos Pós-Graduados em História, PUC-SP, São Paulo.

RICUPERO, Rubens. A Inserção Internacional Desejada e a Possível para o Brasil. **Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, n.º 12, março/91.

ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J; CZIEMPEL, E. **Governança sem Governo**. Brasília: UNB/Imprensa Oficial-SP, 2000.

ROSTOW, W.W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

ROXBOROUGH, Ian. **Teorias do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

SARDENBERG, Ronaldo M. A Inserção Estratégica do Brasil. São Paulo: **NAIPPE/Working Papers**, n.º 3, Outubro/95.

_____. **Curso de Relações Internacionais: Estudo de Relações Internacionais**. Brasília: Ed. UNB, 1982.

SCHAFF, Adam. **A Sociedade Informática**. São Paulo: UNESP/Brasiliense, 1990.

_____. **História e Verdade**. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

SEM, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma proposta de Análise. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro:12, jul/dez 90.

_____. Teses Equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Vol. 39, n.º 3, 1996.

SOARES DE LIMA, Maria Regina e MOURA, Gerson. A Trajetória do Pragmatismo – Uma análise da política externa brasileira. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Vol. 25, Número 3, 1982.

SOARES, Teixeira. **O Brasil no Conflito Ideológico Global – 1937-1979**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1980.

STEIN, Arthur. Coordination and Collaboration: Regimes in na Anarchic World. In: BALDWIN, David. **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, 1993.

STOESSINGER, John. **O Poder das Nações**. São Paulo: Cultrix, 1978.

TAVARES, Maria da Conceição. Tendências de Globalização, Crise do Estado Nacional e seus Impactos sobre o Brasil. Rio de Janeiro, Novembro de 1993. *mimeo*.

VIGEVANI, Tullo. As Modificações do Sistema Internacional e o Brasil. **Lua Nova - revista de Cultura e Política**. São Paulo: nº 18, 1989.

VIGEVANI, Tullo; CANDIA VEIGA, J. P.; MARIANO, K. L. P. Realismo versus Globalismo nas Relações Internacionais. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. São Paulo: nº 34, 1994.

WARWAR, Z. et alli. O papel da cooperação técnica internacional no desenvolvimento Brasileiro. In: PROGRAMA DE GESTÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. São Paulo: IEA/USP-MRE/PNUD, 1993. *mimeo*.

YOUNG, Oran. International Regimes: Problems of Concept Formation. **World Politics**. NJ: Vol. XXXII, N.º 3, April 1980.

ZACHER, Mark. Os pilares em ruína do templo de Vestfália. In: ROSENAU, J; CZIEMPEL, E. **Governança sem Governo**. Brasília: UNB/Imprensa Oficial-SP, 2000.

Relatórios e periódicos:

RESENHAS DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL – Ministério das Relações Exteriores – de 1990 a 1995

REVISTA DE POLÍTICA EXTERNA – Editora Paz e Terra – de 1990 a 1995

“**O ESTADO DE SÃO PAULO**” e “**GAZETA MERCANTIL**” - Vários exemplares – de 1990 a 1996.

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL 2000/2001 – **Luta contra a Pobreza**. Banco Mundial. Washington, setembro de 2000.

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](#)