

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

AURORAH GABRIELLA OLIVEIRA DUARTE

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO
INSTRUMENTOS DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA INTERNA DE
DESENVOLVIMENTO DO BRASIL: UMA ANÁLISE DO GOVERNO
FHC (1995-2002)**

GOIÂNIA

2021

AURORAH GABRIELLA OLIVEIRA DUARTE

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO
INSTRUMENTOS DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA INTERNA DE
DESENVOLVIMENTO DO BRASIL: UMA ANÁLISE DO GOVERNO FHC (1995-
2002)**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Escola de Direito e Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Me. Renzo Nery

GOIÂNIA

2021

FOLHA DE APROVAÇÃO

AURORAH GABRIELLA OLIVEIRA DUARTE
INTEGRAÇÃO REGIONAL E POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO INSTRUMENTOS
DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA INTERNA DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL:
UMA ANÁLISE DO GOVERNO FHC (1995-2002)

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Escola de Direito e Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Me. Renzo Nery

Aprovada em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Me. Renzo Nery

Prof. Dra. Maria Cristina N. Ferreira Neto

Prof. Me. Neide Selma do N. O. Dias

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, que possibilitou eu persistir e alcançar esse objetivo. Aos meus pais Simone e Ricardo, ao meu padrasto Carlos Henrique, pelo incentivo, a preocupação e por sempre acreditarem em mim. Aos meus amigos, pelo interesse, ajuda e preocupação, em especial Ricardo Oliveira e Neusa Lopes pelo total apoio. Agradeço ao meu orientador Renzo Nery, por me dar um norte e conseguir me orientar de forma brilhante, para que eu conseguisse concluir esse trabalho. Deixo aqui registrado minha eterna gratidão à todos que contribuíram para o encerramento dessa fase tão importante na minha vida, de muito aprendizado e novas amizades.

RESUMO

O presente trabalho propõe a analisar como os temas da Integração Regional e da Política Externa, enquanto disciplinas da área de pesquisa em Relações Internacionais foram e ainda podem ser entendidos como instrumentos de construção de uma agenda interna (doméstica) de desenvolvimento do Brasil. Como análise, o tema encontra-se articulado ao contexto econômico e político do Brasil do governo do então presidente da república Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1995 e 2002. A pesquisa parte do pressuposto de que as políticas interna e externa do governo de Fernando Henrique Cardoso estiveram articuladas, de modo a conferir à diplomacia brasileira e à integração regional do Cone Sul, um papel de absoluto destaque, no qual a participação do Brasil no desenvolvimento institucional do Mercosul é entendida como protagonista. Nesse sentido, argumenta-se que a política externa FHC vislumbrou um propósito político e uma estratégia de poder voltadas a transformar o Brasil em uma liderança regional. Por fim, analisam-se os principais projetos e ações para a integração brasileira no continente sul-americano e os resultados da política econômica de integração. Sendo assim, é possível propor que no período em tela houve uma forte tendência do processo de consolidação de regionalização e integração com relação ao comércio exterior, marcado pelo protagonismo brasileiro.

Palavras chave: Integração Regional; Política Externa Brasileira; América do Sul; Mercosul.

ABSTRACT

The present work proposes to analyze how the themes of Regional Integration and Foreign Policy, as disciplines in the area of research in International Relations, were and still can be understood as instruments for the construction of an internal (domestic) development agenda in Brazil. As an analysis, the theme is linked to the economic and political context of Brazil during the government of the then president of the Republic Fernando Henrique Cardoso, between 1995 and 2002. The research is based on the assumption that the internal and external policies of the government of Fernando Henrique Cardoso were articulated, in order to give Brazilian diplomacy and the regional integration of the Southern Cone an absolute prominent role, in which Brazil's participation in the institutional development of Mercosur is understood as a protagonist. In this sense, it is argued that FHC's foreign policy envisioned a political purpose and a power strategy aimed at transforming Brazil into a regional leader. Finally, the main projects and actions for the Brazilian integration in the South American continent and the results of the integration economic policy are analyzed. Therefore, it is possible to propose that in the period in question there was a strong tendency in the process of consolidation of regionalization and integration in relation to foreign trade, marked by the Brazilian protagonism.

Key Words: Regional Integration; Brazilian Foreign Policy; South America; Mercosur.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E QUADROS

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Intercâmbio Comercial Brasileiro 1989-2009	50
GRÁFICO 2 - Resultado Primário u.m.c. (milhões)	50

TABELAS

TABELA 1 - Taxa de Crescimento Real do Produto Interno Bruto (PIB) (1990-2009)	54
--	----

QUADROS

QUADRO 1 - Avaliação da Administração do Presidente Fernando Henrique	55
QUADRO 2 - Percepções das Elites do Cone Sul a Respeito da Atuação do Brasil na América do Sul (em % de respostas positivas)	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
- ALALC – Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
- ALCA – Área de Livre-Comércio das Américas
- ALCSA – Acordo de Área de Livre-Comércio do Sul da Ásia
- ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático
- BM – Banco Mundial
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAN – Comunidade Andina de Nações
- CARICOM – Comunidade e Mercado Comum do Caribe
- CEE – Comunidade Econômica Europeia
- CEI – Comunidade dos Estados Independentes
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CND – Conselho Nacional de Desestatização
- COSIPLAN – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
- CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
- EUA – Estados Unidos da América
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
- G7 – Grupo dos Sete
- IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
- IED – Investimento Estrangeiro Direto
- IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
- IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
- JK – Juscelino Kubitschek
- MCCA – Mercado Comum Centro-Americano
- MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
- MRE – Ministério das Relações Exteriores
- NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OPA – Operação Pan-Americana

PEI – Política Externa Independente

PIB – Produto Interno Bruto

PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

SELA – Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UDN – União Democrática Nacional

UE – União Europeia

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 CAPÍTULO 1 - POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E DEMANDA INTERNA DE DESENVOLVIMENTO	18
1.1 AÇÃO DIPLOMÁTICA À SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO	18
1.2 POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (PEI)	20
1.2.1 Antecedentes da PEI	22
1.2.2 Base da PEI	27
1.3 BRASIL E POLÍTICA MUNDIAL	28
1.4 GLOBALIZAÇÃO E SUAS DIMENSÕES	33
1.5 BRASIL E A FORMAÇÃO DOS BLOCOS	40
1.5.1 O Mercosul nas relações internacionais do Brasil	40
1.5.2 América do Sul e ALCA	42
1.5.3 Brasil e outros blocos	44
2 CAPÍTULO 2 - DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DO GOVERNO FHC	46
2.1 PRIMEIRO GOVERNO 1994-1998	46
2.2 SEGUNDO GOVERNO 1998-2002	53
2.3 MUDANÇA NA ORDEM INTERNACIONAL	56
2.4 INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL	57
3 CAPÍTULO 3 - INTEGRAÇÃO REGIONAL: CONSOLIDAÇÃO E PROTAGONISMO BRASILEIRO	61
3.1 TEORIAS DE INTEGRAÇÃO	61
3.1.1 Integração Econômica	63
3.1.2 Integração Regional na América Latina	65
3.2 PLANOS E AÇÕES	69
3.2.1 Iniciativas Sul-Americanas	69
3.2.2 Diplomacia Presidencial	70
3.2.3 Liderança Regional a partir do Mercosul	72
CONSIDERAÇÕES FINAIS	74

INTRODUÇÃO

A partir de 1980 é possível notar uma alteração na ordem mundial diante do fim da Guerra Fria, com a derrocada da União Soviética e a ascensão hegemônica dos Estados Unidos, por meio da disseminação do capitalismo. O fim da bipolaridade do mundo acarretou a aceleração da globalização - por consequência as revoluções tecnológicas - e uma intensificação da interdependência econômica¹ entre os Estados nacionais. Todas essas questões fizeram com que o Brasil se visse em uma situação de necessidade de transformação de toda a sua política, e mais especificamente sua política externa, de modo que o país fosse capaz produzir estratégias voltadas à inserção no novo contexto internacional. Essa nova perspectiva teve como um de seus principais focos de atuação a América do Sul.

As relações exteriores se modificam em relação à articulação regional proposta no governo de Fernando Henrique Cardoso e à necessária integração no continente sul-americano. A política externa nos governos de FHC (1995-2002) influenciou para a integração do Brasil na região sul-americana enquanto protagonista econômico.

A pesquisa se justifica a partir da necessidade de compreender o contexto histórico do Brasil, em especial na nova era democrática do país e sua nova inserção em outro contexto político, econômico e social, afetando toda a sociedade.

Novas políticas econômicas, voltadas para o contexto exterior influenciaram, e ainda influenciam as perspectivas de tomadas de decisões, em especial para uma política econômica no continente sul-americano, agregando a construção de um bloco exterior da tradicional relação com outros países.

O governo que se apresenta no início dos anos de 1995 com Fernando Henrique Cardoso é importante a ser analisado diante da construção de um novo cenário da economia brasileira. É notado no governo de FHC, uma tentativa de reinserção do Brasil no contexto do cenário internacional por meio de diversas transformações.

No caso do Brasil, a partir do recorte temporal proposto, há uma maior inserção de perspectiva institucional. É notável que tais transformações propostas apresentem

¹ A globalização resulta na interdependência em todos os âmbitos dos Estados, nesse caso, econômico.

uma nova percepção da economia e de suas relações exteriores, criando e estruturando novas possibilidades no âmbito do contexto da globalização.

Diante da perspectiva da advogada de comércio internacional Tamara Gregol de Farias (2011) sabendo que o objetivo principal do processo de integração é o princípio de um mercado comum, o ímpeto da política externa brasileira que tinha a integração sul-americana como preferência, mantinha também relações externas, prospectando maior projeção internacional. Inicialmente o MERCOSUL contribuía para o sucesso da ascendência brasileira nos planos político e econômico. Assim, será de suma importância compreender a participação do Brasil e suas evoluções no âmbito do comércio intra-Mercosul, e em relação ao comércio exterior geral brasileiro. Sendo o maior país do bloco, e com grande representatividade além de ter a economia mais diversificada, e um importante papel na integração regional.

Luiz Felipe Lampreia (1999) afirma que diante dos avanços tecnológicos e os diversos acontecimentos políticos e econômicos, ainda assim se devem diferenciar os novos acontecimentos e aqueles que se desdobraram do passado. Diante disso, mesmo que o reordenamento global tenha facilitado a integração regional, devemos também levar em conta o redirecionamento do Brasil e sua política exterior.

Ricardo Ubiraci Sennes (2003) expõe uma forma “matriz” de entendimento da política externa identificando ameaças e possibilidades para seus objetivos atribuindo recursos e fraquezas à ação internacional, tendendo a considerar sua inserção em um âmbito mais vantajoso ao país. O autor argumenta que o aumento da introdução do Brasil na América do Sul se dá no primeiro momento diante do reordenamento mundial perante o fim da Guerra Fria e a redução da presença dos Estados Unidos, fazendo com que surjam novos projetos regionais.

Houve diversas particularidades nos dois mandatos do governo de Fernando Henrique, muito diante das relações exteriores. Houve uma forte tendência de se alcançar uma posição de destaque por meio do protagonismo do Brasil na região sul-americana, entretanto ao longo de toda a década de 1990 e mais especificamente diante do recorte temporal proposto houve deterioração da posição internacional da América do Sul de forma geral, porém FHC tentou reduzir essa questão com a realidade de um ambiente internacional cooperativo, com domínio da interdependência, e a possibilidade de utilização de foros multilaterais.

A complexidade, social, econômica e política, tanto no ambiente interno, quanto no externo, acarretou por corromper a funcionalidade da política exterior, não

elaborando de forma concreta uma inserção internacional efetiva e sim uma mera abertura para os de fora. Isso trouxe à tona uma inter-relação necessária de se compreender e se desenvolver das ciências sociais de forma mais global para uma melhor compreensão. A política externa brasileira nos governos de FHC pôde contribuir para posicionar o país a valores mais globais, desenvolvendo o conceito internacional em relação ao Estado brasileiro, consolidando a conduta pacífica do país, respeitado por suas posições construtivas, até mesmo, as expectativas da globalização no sistema capitalista moderno que emerge.

Este trabalho está dividido em três partes principais. Na primeira parte, será apresentada a evolução histórica da política externa brasileira a partir do projeto desenvolvimentista, visando apontar o contexto econômico e político do Brasil, dando ênfase na política externa independente, seus antecedentes e diretrizes. Em seguida discute-se a ação diplomática do governo FHC a serviço do desenvolvimento interno, o Brasil e a política mundial, o impulso da globalização e suas dimensões, esse processo caracterizado por diversos fenômenos econômicos e políticos que aprofundaram a integração das economias nacionais à economia global. Para finalizar a primeira parte analisa-se o Brasil e a formação dos blocos de integração, com destaque para a América do Sul e blocos como MERCOSUL e ALCA, além da relação brasileira com outros blocos como área de livre comércio MERCOSUL-UE.

Já no segundo capítulo, trata-se sobre as diretrizes e estratégias de inserção internacional do governo Fernando Henrique, expondo seu primeiro e segundo mandato que vai dos anos de 1994 a 2002. Para esse debate, analisam-se as mudanças na ordem internacional que historicamente, se dão após as guerras e funcionam como ferramentas pelas quais os poderes concorrentes impõem seus poderes até então dominantes sobre seus valores e normas. Em seguida discute-se a inserção internacional do Brasil, que desde o governo Vargas, quando foram formadas as mais importantes estatais, o país conseguiu atrair empresas estrangeiras e multinacionais de grande relevância, somando no mercado internacional, ajudaram a moldar e consolidar a industrialização.

No terceiro capítulo, busca-se compreender a teoria de integração e suas variantes, seu desenvolvimento e o Brasil como protagonista na temática, delimitando a integração regional na América Latina. Num segundo momento são evidenciados os efeitos dos planos e ações da política externa brasileira durante o período estabelecido no trabalho, com destaque para as iniciativas sul-americanas, a diplomacia presidencial, e por fim, a liderança regional a partir do Mercosul.

I POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E DEMANDA INTERNA DE DESENVOLVIMENTO

O presente capítulo tem por objetivo apresentar o contexto econômico e político do Brasil bem como sua política externa e discutir a ligação existente entre a independência e o universalismo, além do desenvolvimento que persiste como vetor da ação externa brasileira nos foros multilaterais e o avanço da cooperação. Em seguida, discute-se o impulso da globalização e o reordenamento das relações internacionais e a conduta do Brasil a partir do multilateralismo e diplomacia que faziam parte da então nova agenda de globalização.

1.1 AÇÃO DIPLOMÁTICA À SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO

Juscelino Kubitschek, a partir do seu governo (1956 e 1961) reforçou a ideia de o contexto externo ser peça fundamental no desenvolvimento interno brasileiro com a criação da Operação Pan-Americana OPA², valorizando como nunca antes o contexto externo, como resolução da agenda nacional e a chave para compreensão das relações internacionais do Brasil, ensejando maior participação nas decisões internacionais do hemisfério, não somente do país. Com a gestão de JK, o afamado nacional desenvolvimento, e a criação da OPA, a política externa brasileira teve importância pela notoriedade nos planos externo e interno, que seria chamada de Política Externa Independente, marcando o início da vigente história da diplomacia brasileira (CERVO; BUENO, 2010).

A política externa de Jânio Quadros (1961-1965) focada na defesa dos interesses nacional brasileiro não de outros países, e maior afluência com a América Latina, partia de uma visão universal, ainda atento ao regional; de cunho pragmata; e, adotava postura independente perante nações que mantinham o Brasil em lugar de preferência. As principais diretrizes tanto gerais como regionais sobre sua política e o objetivo do governo, foi escrito pelo próprio Jânio, pouco antes de sua renúncia, num artigo publicado na *Foreign Affairs*³.

² Programa multilateral de assistência ao desenvolvimento econômico da América Latina, em 1958.

³Revista estadunidense de relações internacionais e política externa publicada pelo Conselho de Relações Exteriores, uma organização sem fins lucrativos e apartidária.

“Embora a renúncia de Jânio Quadros tenha provocado grave crise política interna e mudança de rumos, o mesmo não aconteceu no referente à política externa” (CERVO; BUENO, 2010, p. 350).

O general Humberto de Alencar Castelo Branco, ao assumir a Presidência da República no ano de 1964, teve como premissa de governo desfazer os princípios que regiam a política externa independente de Vargas e Kubitschek, como o nacionalismo, base da industrialização brasileira, a Operação Pan-Americana e a autonomia do Brasil perante a divisão bipolar do mundo e a hegemonia norte-americana sobre a América Latina (CERVO; BUENO, 2010).

Em sua relação ao Ocidente, o Brasil visava associar a agenda econômica e geopolítica no âmbito das organizações multilaterais ⁴, onde tinha intenção de induzir maior dinamismo. O governo brasileiro tinha como foco desenvolver as áreas de comunicação e transporte na América Latina, favorecendo um futuro modelo de integração.

Em 1965 durante a II Conferência Interamericana Extraordinária, aprovaram-se os princípios da Carta da OEA, associada à cooperação econômica e o desenvolvimento. Naquele mesmo ano, findou-se a criação da Conferência de Ministros das Relações Exteriores da ALALC, que tinha como objetivo o suporte às resoluções de integração econômica. Castelo Branco reforçava ainda mais os organismos regionais, por onde pretendia propagar seus objetivos (CERVO; BUENO, 2010).

O governo de Costa e Silva (1967-1969) teve a política externa também voltada ao interesse nacional, motivada pelas razões econômicas, pretendendo a cooperação externa para o desenvolvimento interno. De acordo com o Relatório de 1967⁵, colocando como principal vetor, a ação diplomática, mediante o máximo aproveitamento das oportunidades que o setor externo possa oferecer à aceleração do progresso e à modernização do país. Ao que era chamado de nacionalismo no Brasil.

No governo do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), o Ministro das Relações Exteriores Mário Gibson Barbosa atribuiu cinco funções à política externa:

⁴ Organização dos Estados Americanos OEA, Tratado Interamericano de Assistência Recíproca TIAR, Aliança para o Progresso, Associação Latino-Americana de Livre-Comércio ALALC.

⁵ Relatório 1967, p. 3. Ministério das Relações Exteriores. Departamento de Administração.

a) provocar mudanças nas regras da convivência internacional e na cristalização do poder; b) usar o poder nacional decorrente do crescimento em favor dos povos que aspiram ao progresso; c) auxiliar a implantação da nova ordem econômica internacional, até mesmo como requisito da paz, que não resulta da manutenção do status quo e do equilíbrio do poder; d) manter ativa solidariedade com os povos em vias de desenvolvimento; e) ampliar em extensão e profundidade o universalismo da ação externa (CERVO; BUENO, 2002, p. 384-385).

Os governos de Ernesto Geisel (1974-1979) e João Batista Figueiredo (1979-1985) seguiram o princípio da política externa para o desenvolvimento da agenda interna do país, a fim de ampliar e fortalecer o exercício do poder nacional, em compasso buscando a cooperação, a diplomacia, expansão do comércio e nas relações bilaterais e multilaterais, maximizando as oportunidades de progresso do país. O Ministro das Relações Exteriores do governo de José Sarney (1985-1990), Olavo Setúbal chamava essa permanente política como “diplomacia para resultados”.⁶

"O Estado desenvolvimentista manteve os princípios diplomáticos: defesa da autodeterminação dos povos, não intervenção em assuntos internos, solução pacífica das controvérsias, rejeição da conquista pela força e respeito aos tratados" (CERVO; BUENO, 2010, p.426).

No período de 1967-1979, os foros multilaterais serviram como instrumento de alcance: “a) atingir as metas nacionais do desenvolvimento e da segurança; b) obter informação para atuar nos foros multilaterais regionais e nas relações bilaterais; c) influir sobre a reforma da ordem mundial” (CERVO; BUENO, 2010, p.428).

1.2 POLITICA EXTERNA INDEPENDENTE (PEI)

Paulo Fagundes Vizontini indica de forma sintética e fundamental o que representou a Política Externa Independente PEI:

Durante a curta e tumultuada gestão de Jânio Quadros (sete meses incompletos), as relações internacionais do Brasil sofreram uma alteração importante com a formulação da Política Externa Independente (PEI). Esta não representava uma inovação completa, na medida em que se estruturava como continuidade e aprofundamento da barganha nacionalista de Vargas e Kubitschek e da política externa dirigida para apoiar o desenvolvimento industrial. Porém, a PEI ia além e ultrapassava vacilações dos governos

⁶ Discurso do Chanceler Olavo Setúbal, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 15 de Março de 1985.

anteriores: apresentava um conjunto de princípios articulados, extrapolava o âmbito regional, abria perspectivas mundiais e dava à política externa um lugar de destaque na vida nacional (VIZENTINI, 2004, p. 123).

Tânia Manzur (2014) nos indica que entre 1961 e 1964, o Brasil foi governado por Jânio Quadros e João Goulart. Naquela época, foi o processo de preparação, desenvolvimento, florescimento e, finalmente, o rápido declínio da Política Externa Independente (PEI), estruturada conjuntamente por Quadros e Afonso Arinos, foi posteriormente sistematizado por San Tiago Dantas. Nesse curto período, elementos comuns podem ser identificados: em primeiro lugar, a existência de um eixo central na integração internacional do Brasil, baseado em uma política externa independente, proposta que prenunciava as relações internacionais do país sem restrições ideológicas durante a Guerra Fria, na qual para muitos essa independência nem seria possível. Em segundo lugar, a participação da opinião pública nas questões de política externa, fruto do desenvolvimento de políticas populistas, que pode ser identificada com Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. A população foi aliada ao desenvolvimento e divulgação dos meios de comunicação de massa, elevando o nível de alfabetização da população brasileira e acompanhada de crescente urbanização. Tudo isso relacionado à ideia de grande parte da população, da existência de um “inimigo” internacional na América e, o perigo comunista. O governo informou a população e a opinião pública, a seguir discutiu e se manifestou sobre a integração internacional do país. A partir da expressão de várias correntes da opinião pública no Brasil, foram confrontadas várias visões sobre como a nação deveria se apresentar no cenário internacional.

Devido aos conflitos entre diferentes correntes, houve uma gradual polarização da opinião pública nos últimos anos do governo Goulart. A radicalização ocorreu, entre aqueles que defenderam relações especiais com o poder americano, o ocidentalismo, a liberalização do comércio, e, por outro lado, com aqueles que lutaram com veemência contra o "imperialismo ianque", a dependência dos Estados Unidos e o nacionalismo, inclusive na política externa, a autonomia internacional do Brasil, a abertura de relações mais estreitas com os países socialistas e comunistas. Manzur (2014, p. 170) inteira a polarização das tendências de opinião como “um dos fatores que contribuíram decisivamente para o golpe de 1964, prevalecendo entre os defensores do primeiro grupo que chamamos de Liberal-Ocidentalistas”.

Para Manzur (2014), todo esse movimento ocorreu justamente durante a Guerra Fria, em um momento em que as superpotências fortaleciam cada uma no polo, suas

unidades habitacionais, o que sedimentou dois blocos antagônicos estruturados em eleições econômicas, estratégicas, militares, culturais, ideológicas e políticas. O desenvolvimento, apogeu e declínio das ideias singularizadas que os líderes da PEI colocaram em prática, ocorreram em um contexto aparentemente desfavorável ou pelo menos inconsistente com qualquer proposta de independência, havia essencialmente dois blocos de poder e o mundo foi convidado a escolher um dos extremos. A autora ainda afirma que era complexo e contraditório à realidade internacional de trabalhar em termos de independência em relação aos blocos, mas era o que Quadros e Goulart buscaram com a PEI. Essa aparente contradição foi um dos fatores que levaram ao declínio da política, já que os grupos sociais e econômicos predominantes na sociedade brasileira à época encontravam justificativas suficientes para ingressar no bloco ocidental em detrimento de qualquer autonomia proposta pelo governo.

1.2.1 Antecedentes da PEI

Em 1930, quando Getúlio Vargas assumiu o poder no Brasil, desenhou-se uma percepção inovadora das relações internacionais, em que o eixo central da política externa do país passou a se orientar até o fim dos governos militares, com alguns resquícios visíveis até o fim da Década de 1980: o nacional-desenvolvimentismo. Para Manzur (2014) não é uma teoria, uma doutrina ou um processo, porque não existia uma formulação teórico-metodológica que lhe proporcionasse uma explicação racional e empírica; deliberadamente não procurou enquadrar os objetivos da política externa nesta ou naquela categoria. Nesse contexto, deve-se destacar que apesar da grande atualidade e novidade, as raízes desse modelo podem ser identificadas no primeiro governo de Getúlio Vargas, do qual há uma concepção objetiva e pragmática de política externa.

Na ideia de Manzur (2014), o desenvolvimento nacional pode ser entendido como a busca do desenvolvimento interno por meio da política externa. Deste ponto de vista, identificam-se na política externa os meios para identificar ou remover obstáculos ao desenvolvimento, ou pelo menos para superar o atraso. Vargas foi o primeiro líder brasileiro a abraçar a ideia de que as negociações internacionais poderiam viabilizar projetos como base para o crescimento nacional. No que diz respeito aos seus objetivos, o então presidente deu o tom para um novo rumo da política externa brasileira e definiu uma tendência que também esteve presente na elaboração da PEI.

Em suma, a política externa do primeiro governo Vargas (1930-1945) teve em seu cerne procedimentos notoriamente refinados voltados para a obtenção de benefícios para o desenvolvimento nacional, incluindo a ênfase nas relações comerciais, uma iniciativa governamental para "regularizar" ou ajustar essas relações. Essa tendência era, de fato, já evidente na política externa de Rio Branco (1902-1912), mas Vargas assumia contornos diversos em termos de objetivos. Gerson Moura, uma das principais referências quando se trata de Política Externa Brasileira, vê esse momento como um período de autonomia de dependência, pois o Brasil não tinha uma base de poder para romper com os poderes da época, mas buscava construir relativa autonomia decisória. Essa linha de ação, liderada por Vargas, pressupunha a busca pela diversificação da agenda comercial brasileira, dominada pela exportação de café, e pelo pragmatismo nas relações políticas e estratégicas, principalmente até o início da Segunda Guerra Mundial.

Na divisão de poderes, a América Latina poderia naturalmente cair na órbita da influência estadunidense, seja por sua localização geográfica, seja pela já historicamente singularizada afinidade ao americanismo. Desde o século XIX, essa ideologia americanista foi reforçada por conferências pan-americanas e, mais tarde, pela Doutrina Monroe⁷ e as consequências de Franklin Delano Roosevelt⁸. No período pós-Segunda Guerra Mundial, os EUA voltaram às suas regiões, esforços para suprimir o processo de expansão comunista e, portanto, seus investimentos, estratégias e ações de política externa mais relevantes, mas eles negligenciaram seu "aliado natural". De acordo com o historiador Maurice Vaïsse, isso se deve basicamente ao fato de que a América como um todo tem sido alvo da propaganda ideológica americana e, portanto, não estaria sujeita à contaminação por ideologia hostil do ponto de vista americano, simplesmente porque está indubitavelmente e inequivocamente sob influência dos Estados Unidos (VAÏSSE, 2002, p. 46).

A situação no Brasil não era diferente da de outros países americanos. Pouco depois da Segunda Guerra Mundial, ainda em 1946, o general Eurico Gaspar Dutra assumiu a presidência democrática do país. Em sua política externa, aproximou-se do alinhamento automático com os Estados Unidos, para muitos por causa das eleições

⁷ Foi proferida pelo presidente James Monroe no dia 02 de dezembro de 1823, no Congresso norte-americano. Em seu pronunciamento, James deixou claro que o continente não deveria aceitar nenhum tipo de intromissão europeia sobre quaisquer aspectos, isto é, "América para os americanos".

⁸ Advogado e político norte-americano que serviu como o 32º presidente dos Estados Unidos.

ocidentais, mais especificamente porque o Brasil apoiou os Aliados (e principalmente os Estados Unidos) durante a guerra. O governo do presidente Dutra (1946-1951) foi conservador nas esferas externa e interna, fortaleceu diplomaticamente suas relações com a política americana e cortou relações diplomáticas e comerciais com a União Soviética e, posteriormente, com a China, desde o estabelecimento do regime comunista naquele país. No campo econômico, Dutra procedeu a uma abertura comercial que acabou ficando sem reservas nacionais, em nome de uma relação especial com a superpotência ocidental. Na região estratégica, o Brasil estabeleceu cooperação militar com os Estados Unidos, fortaleceu o alinhamento político entre os dois países, estreitaram laços com as relações continentais e obediência à linha de política externa preconizada pelo Tratado Interamericano de Assistência Mútua (TIAR) no Rio de Janeiro em 1947 (CERVO e BUENO, 2011, pp. 289-92; SKIDMORE, 1975, p. 121).

Nesse contexto, Getúlio Vargas voltou ao poder, então pelo voto popular, quando o populismo já se espalhava pelo país, que se propagou como uma característica da política brasileira até o golpe militar de 1964. Para Francisco Weffort (1980), o fenômeno do populismo que havia prevalecido no Brasil e em outros países latino-americanos durante décadas era “uma forma de militância política que envolvia e mobilizava grandes massas, principalmente urbanas, das camadas mais humildes da população, os setores de trabalho e a pequena burguesia urbana e rural”. Os líderes populistas “prometem abundância distributiva ou moralidade administrativa, atraindo as camadas mais pobres da população e novos clientes de setores médios em crescimento”. Com promessas e declarações categóricas, esses líderes exibem um “perfil paternalista e carismático que pode excitar as massas populares recém-urbanizadas que desejam uma solução não radical para melhorar suas condições de vida, ou para elevar a classe média com seus próprios objetivos de política social de mobilidade”. Essa linha de comportamento político foi fortalecida durante o Segundo Governo Vargas (1951 a 1954), influenciou a forma como a política externa era conduzida e teve profundas consequências durante a vigência da PEI.

Por ocasião da nova ascensão de Vargas ao poder e do populismo característico desse período, houve um forte embate entre as correntes internas de opinião sobre como o Brasil deveria se inserir no cenário internacional. As duas principais correntes de

pensamento expressas na sociedade brasileira, os nacionalistas e os “entreguistas”⁹, diferiam fundamentalmente na forma como o Brasil se integrou ao cenário internacional: os “rendidos” acreditavam na necessidade de abrir sua economia nacional ao capital estrangeiro. Somente seguindo essa tendência o Brasil conseguiria superar o desenvolvimento atrasado. É claro que, sendo os Estados Unidos uma grande potência americana com a qual o Brasil já mantém relações especiais, a consequência natural da abertura comercial seria o aumento das relações com aquele país. Isso aproximaria ainda mais o parceiro já preferido. Do ponto de vista dos “entreguistas”, qualquer protecionismo e qualquer intervenção do Estado na economia devem ser combatidos para tornar o Brasil um país atraente para o investimento estrangeiro. Seria preciso muito tempo e investimento estrangeiro, além de muita substituição de importações, para que a indústria brasileira nascente se tornasse competitiva, o que só é possível se o Brasil começar a importar mais.

A visão nacionalista estava novamente em conflito com a “entreguista”. No início, ele temeu todas as formas de investimento estrangeiro que pudessem ser viciantes. Desse ponto de vista, a abertura comercial irrestrita dos EUA seria a porta de entrada mais aceitável para a intervenção norte-americana nos assuntos internos brasileiros. Além disso, dada a força da economia norte-americana, haveria o perigo de abertura da economia brasileira, pois sua consequência natural seria a crescente dependência dessa economia. Qualquer intervenção no capital que pudesse causar dependência seria indesejável. Outro elemento das diferenças estava relacionado também à produção nacional: toda a indústria brasileira deveria do ponto de vista nacionalista, sustentar o crescimento reinvestindo os lucros locais. Certamente isso não acontecia e não acontecia no caso de uma indústria estrangeira produzindo em solo nacional, pois a maior parte dos lucros seria sempre transferida para o exterior. Como o Brasil não possui legislação forte o suficiente para combater a transferência excessiva de lucros, os nacionalistas olharam para ela com medo e rejeitaram a abertura proposta pela “desistência” (MANZUR, 1999, pp. 49-50).

Após a morte de Vargas, as correntes de opinião se reagruparam e ficaram mais evidentes nos governos de Jânio Quadros e João Goulart. É preciso lembrar que o ânimo

⁹ Termo utilizado de forma pejorativa a partir do final da década de 1940 para designar a corrente que defendia um modelo de desenvolvimento para o Brasil baseado na participação do capital internacional e na “entrega” da exploração das riquezas naturais a grupos estrangeiros.

contra os ianques se fortalece no Brasil, como em outras partes da América, e foi com base nesse ressentimento que Juscelino Kubitschek deu início a um dos mais corajosos projetos de política externa jamais manifestados na história do Brasil.

Sob o governo de Juscelino, o desenvolvimento nacional era cada vez mais claro e explicitamente a base da política externa. A solução dos problemas nacionais era buscada em um contexto externo, e o projeto de desenvolvimento nacional baseava-se em uma política de atração de capitais estrangeiros favorecida pela conjuntura internacional. Kubitschek buscou combinar duas tendências relevantes: o crescimento industrial acelerado e o nacionalismo. De certa forma, buscou superar as contradições demonstradas pelo governo Vargas com um discurso desenvolvimentista que visaria unir, as forças políticas e socioeconômicas do Brasil para superar o atraso nacional, a modernidade e a mais assertiva projeção internacional do país. O processo de industrialização dependeu do capital estrangeiro e se adaptou aos interesses advindos da grande potência americana. Dessa forma, o governo de JK marcou um grande impulso para o modelo de desenvolvimento industrial do Brasil por meio de maciços ingressos de capital estrangeiro e principalmente em indústrias pesadas como automotiva, elétrica, química, farmacêutica e eletrodomésticos, entre outras configuradas como dinâmicas (MANZUR, 1999, pp. 51-52).

Kubitschek procurou não desamparar a cooperação internacional como alternativa para alcançar a forma menos dependente de desenvolvimento nacional. Colocou grande ênfase nas relações de cooperação multilateral, expressas explicitamente na época da apresentação da proposta da Operação Pan-Americana (OPA), em 1958. A OPA vinculava explicitamente a instabilidade política resultante da pobreza e o atraso na América Latina. Apesar da iniciativa de JK, ele não convenceu o presidente americano de sua urgência até a Revolução Cubana em 1959. O governo pós-revolucionário liderado por Fidel Castro logo assumiu nuances socialistas, rompeu com os Estados Unidos em 1960 e reavivou temores de que o processo comunista se espalhariá (CERVO e BUENO, 2011, pp. 311-17; LESSA, 2008; MELLO e SILVA, 1992). Com isso, enfatizou-se a necessidade de os americanos recorrerem a um conceito de segurança coletiva baseado na solidariedade continental, de modo a não permitir que o chamado progresso da ideologia soviética seja promovido em seus "quintais" (MANZUR, 2014).

Tomando como pretexto as reações latino-americanas, JK traçou um programa de desenvolvimento econômico, social e político para a região (LESSA, 2008). No

entanto, isso não se limitou ao contexto regional, mas também orientou sua política externa por meio de uma busca pragmática do desenvolvimento econômico nacional sem a necessidade de laços ideológicos. Essa percepção se refletiu na retomada das relações comerciais com a URSS, e na tentativa de desviar a opinião pública da escalada inflacionária decorrente da própria dependência em relação ao capital estrangeiro, entre outros fatores.

Cabe destacar que algumas das supostas inovações mencionadas na PEI já foram propostas ou pelo menos levadas em consideração em governos anteriores. Como se viu, o estilo de desenvolvimento nacional tem sido um elemento norteador da política externa brasileira desde o primeiro governo Vargas; a expansão da agenda comercial do Brasil, inclusive por meio da diversificação de parceiros internacionais, também remonta a períodos anteriores, que lançaram cooperação com Juscelino; a busca pela independência e o desligamento automático diante do polo ideológico também é uma ideia presente em governos anteriores, embora não plenamente concretizada. A fase de implementação é, por sua vez, uma fase em que os tomadores de decisão aplicam um caso prático, realidade, situação, necessidades, o que planejaram.

1.2.2 Base da PEI

Nos primórdios do governo de Jânio Quadros, a PEI deu início a uma proposta que apresentara em relatório ao Congresso Nacional em março de 1961. Quadros, fortemente influenciados pelo pensamento independente de Afonso Arinos de Mello Franco, seu ministro das Relações Exteriores desde o início, empurraram a política externa para um papel vital na busca do desenvolvimento do país, superação da pobreza e justiça social. Ele entendeu que a diferenciação do mundo entre Norte e Sul era em princípio mais econômica do que ideológica e, portanto, acreditava que o Brasil poderia e deveria fazer "contatos proveitosos" com países de ideologias diferentes, pois essa abordagem poderia ajudar a reduzir as tensões internacionais e o apoio à paz (ARINOS FILHO, 2001, p. 156).

Como uma diretriz sistemática, o conceito de PEI foi, portanto, conceitual e estruturalmente projetado para apoiar a independência política do Brasil e o desenvolvimento nacional. Comprometeu-se também com o que alguns autores designam por "desideologização da política externa", o que pode levar ao entendimento de que não existe ideologia na formulação e implementação das medidas de base. A

Política Externa Independente revela-se absoluto e indubitavelmente ideológico: independência, universalismo e desenvolvimento eram ideias essenciais para o próprio conceito de PEI; o que poderia ter sido evitado era, a submissão ou restrições ideológicas que limitassem os voos que o governo pretendia realizar (MANZUR, 2009).

Refira-se que, para além dos princípios básicos acima elencados como base da ideologia do PEI, contém outros princípios de boa convivência internacional: a manutenção da paz, reforçando os princípios da não intervenção e da autossuficiência, o compromisso das nações, fortalecendo o mercado externo e promovendo a emancipação dos territórios não autônomos. Com essas características, não seria de se estranhar que o PEI fosse considerado maduro e ousado, dadas as instituições políticas nacionais existentes na época. É preciso levar em conta, em particular, o partido político que o levou ao poder: a União Democrática Nacional (UDN), tradicional defensor das posições do chamado bloco democrático, de caráter conservador. Como resultado, tópicos relacionados à integração internacional do Brasil foram cada vez mais comentados e discutidos em toda a sociedade, levando ao gradual envolvimento da opinião pública nos assuntos internacionais (SKIDMORE, 1975, pp. 245-46; ARINOS FILHO, 2001, p. 142 - 45).

O Governo de Jânio Quadros existia em relação ao PEI, e essa unidade estava prevista no Governo de Goulart no que diz respeito à sistematização do PEI como diretriz sob a liderança de San Tiago Dantas, chanceler e Ministro da Fazenda do governo de João Goulart.

1.3 BRASIL E A POLÍTICA MUNDIAL

A estrutura da política exterior para servir o desenvolvimento nacional findou-se para um momento crítico brasileiro nos anos de 1980, sob o comando de João Batista Figueiredo e José Sarney. Persistiram os vícios do sistema internacional, que evoluíram para mudanças que prejudicam ainda mais os interesses do Brasil. As políticas econômicas internas ficaram voláteis, mas continuam a crescer, o desenvolvimento continuava como meio de ação externa brasileira em foros multilaterais para protestar e propor mudanças no sistema internacional, e a cooperação se expandiu. Por outro lado, tiveram os fatores prejudiciais que reduziram as condições para a eficácia do paradigma entre eles, as políticas econômicas internas caracterizadas pela instabilidade,

minaram a credibilidade do governo e minaram as expectativas da sociedade (CERVO; BUENO, 2010).

Segundo o Itamaraty¹⁰, a estrutura internacional nos âmbitos político e econômico se deteriorou, com a repolarização e protecionismo, instabilidade cambial e “oligarquização dos fóruns decisório”. Na América Latina, esforços foram feitos para fortalecer as relações bilaterais, dirimir controvérsias e estabelecer mecanismos de ação conjunta. Quanto ao Ocidente, encontrava-se a favor de uma interdependência moderna e politicamente madura. Depois de ganhar a confiança da África, intensificou a parceria. Trocou o Japão pela China, Índia, Paquistão, a Associação das Nações do Sudeste Asiático, onde explorou uma nova dimensão asiática. Criou novas formas de relacionamento com o Oriente Médio e o Norte da África. Manteve a cooperação e avançou no diálogo político com os países socialistas da Europa (CERVO; BUENO, 2010).

A compatibilidade com o Terceiro Mundo¹¹ atuou-se no campo da consciência política, criando as condições para iniciativas regionais, influenciando decisões multilaterais e solidificando o universalismo da diplomacia brasileira. Refletiu também o ambiente em que foram tomadas decisões de política externa para superar dependências e fortalecer a autonomia em energia, comércio exterior, defesa de tecnologias avançadas para o Brasil, nos setores de cooperação e integração (CERVO; BUENO, 2010).

Nenhum setor prejudicou as relações externas, a economia e a sociedade brasileira como a dívida externa. Uma boa análise do problema da dívida externa brasileira foi feita por uma Comissão Especial do Senado Federal da Dívida Externa¹², foi publicado em março de 1988, cujo relator, o então senador da época e futuro presidente Fernando Henrique Cardoso.

O crescimento acelerado da grande dívida externa brasileira ocorreu em duas etapas. A primeira correspondeu aos anos de 1974 - 1979, quando os recursos foram alocados para o desenvolvimento da base econômica, por empresas estatais de acordo

¹⁰ Resenhas de Política Externa do Brasil, CHDD Centro de História e Documentação Diplomática.

¹¹ América Latina, África e Ásia.

¹² Objetivo de examinar a questão da dívida externa brasileira e avaliar as razões que levaram o Governo a suspender o pagamento dos encargos financeiros dela decorrentes, nos planos interno e externo. Relatório n° 1, de 1989.

com os objetivos II do Plano Nacional de Desenvolvimento¹³. A segunda fase de 1980 a 1987, quando o crescimento da dívida se deu por conta própria, devido a técnicas de uma dívida em que o recebedor tem a opção de renovar o valor em dívida na data de vencimento¹⁴.

As negociações ocorreram durante o governo de Figueiredo 1979 - 1985 decidiram atender às demandas dos credores representados pelo FMI¹⁵. O país foi mergulhado em uma recessão profunda, reduziram a demanda por salários mais baixos, criaram excedentes exportáveis e geraram recursos para atualizar os serviços da dívida pelo maior tempo possível.

O presidente dos EUA Ronald Reagan 1980-1988, considerou integrar o Brasil para sua política unilateral global, ele tentou resolver suas disputas bilaterais. As relações bilaterais foram marcadas por um confronto global de interesses e posições econômicas, políticas e de cooperação. O Brasil esperava que os EUA acabassem com o protecionismo para suas indústrias, recursos financeiros e projetos de cooperação em grande escala, apoio político nas negociações de dívidas e acordos de commodities. O que aconteceu no setor da cooperação bilateral reflete muito bem o estado incerto das relações (CERVO; BUENO, 2010).

A opinião pública, o pensamento político e as Forças Armadas do Brasil consideraram o confronto bipolar arcaico e ultrapassado como estratégia de relações internacionais. Reagan não avaliou adequadamente a autonomia da política externa do Brasil, a dose de confiança que tinha sua capacidade de mobilização estratégica e, portanto, não teve sucesso em buscar associá-lo em troca de benefícios reduzidos.

Na década de 1980, as relações com a Europa Ocidental¹⁶ foram marcadas por dificuldades econômicas, convergências políticas, manutenção da cooperação tradicional e expansão de seus esquemas. O Brasil sofreu prejuízos com a ampliação da comunidade, o que afetou as exportações brasileiras. Por outro lado, a Comunidade

¹³ Os princípios traçados no Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo. "Tinha como objetivos centrais elevar a renda per capita a mais de mil dólares e fazer com que o produto interno bruto ultrapassasse os cem bilhões de dólares em 1977".

¹⁴ Os economistas chamam de Roll-Over.

¹⁵ Fundo Monetário Internacional, procura estimular a cooperação monetária global, proteger a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover altos níveis de emprego e crescimento econômico sustentável e reduzir a pobreza.

¹⁶ Os países que fazem parte da Europa Ocidental, como o Reino Unido, Alemanha, França, Países Baixos, possuem de maneira geral economia desenvolvida.

Econômica Europeia CEE¹⁷ manifestou interesse em reforçar os laços de cooperação com a América Latina, as negociações com o Brasil no âmbito dos acordos existentes, organismos multilaterais relevantes, tanto para o comércio como para iniciativas de cooperação (CERVO, 2002).

A cooperação bilateral com os países da Europa Ocidental manteve o seu ritmo crescente, reforçada pelos laços políticos que resultaram da intensa troca de visitas de chefes de Estado, que só foi retida pela Itália. Cresceu o número de acordos de cooperação para alcançar uma expansão vertical, que incluiu novos setores de atividade, pequenos países da Europa, pouco integrados à rede de cooperação internacional do Brasil. O comércio não avançou, apesar das intenções e esforços bilaterais, mantendo o déficit do bloco com o Brasil, que foi reduzido pelo aumento das importações de petróleo soviético desde 1982¹⁸.

As relações econômicas com a região socialista foram fortalecidas por uma série de novos acordos de cooperação, que não atingiram um nível correspondente ao potencial recíproco. O entendimento político foi fortalecido. Manifesto aos seus princípios, a diplomacia brasileira, embora não cumprisse o impedimento de grãos e o boicote aos Jogos Olímpicos de Moscou, se manifestou pela retirada das tropas soviéticas do Afeganistão e na condenação da intervenção israelense nos países árabes¹⁹.

As relações entre Brasil e Japão se intensificaram e com isso, a balança comercial na década de 1970 foi equilibrada a favor do Brasil. Em 1982, as partes iniciaram uma nova fase de cooperação em ciência e tecnologia, cujo convênio foi firmado dois anos depois. As relações culturais e políticas, embora afetivas, atingiram o auge em 1988 com o 80º aniversário da imigração japonesa ao Brasil, prestigiada pela visita do príncipe herdeiro (ALTEMANI, 2002).

Na década de 1980, devido ao fracasso global Norte-Sul e às dificuldades de relacionamento com os países industrializados, o Brasil buscou estreitar as relações com o Sul e firmou novas parcerias, em particular com China, Iraque e Argentina.

O Brasil também ampliou seus contatos com a Ásia e Índia, dados os objetivos duradouros de sua política externa, mas os resultados estão longe de ser comparáveis

¹⁷ Foi uma organização internacional criada pelo Tratado de Roma de 1957, com a finalidade de estabelecer um mercado comum europeu.

¹⁸ ECONOMIA DO PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO: estudo exploratório sobre as perspectivas do pré-sal brasileiro. Breno Carvalho Roos. 2013.

¹⁹ Conflito civil que durou de 1979-1989.

aos da sobreposição da China. Em 1982, foi firmado um acordo comercial com o Paquistão e enviada uma importante missão aos países que integram a Associação das Nações do Sudeste Asiático, para onde vai levar a cooperação Sul-Sul (ALTEMANI, 2002).

O Oriente Médio e o Norte da África surgiram na década de 1980 como um desafio à política externa brasileira, que, no comunicado da Chancelaria, exigia uma aparência "criativa" para encontrar caminhos de aproximação (FERREIRA, 2013). O Brasil continuou sua política sobre a questão palestina, apoiando o estabelecimento do Estado e exigindo a retirada de Israel dos territórios ocupados.

O aumento das relações comerciais e econômicas com a África deveu-se às conveniências de ambas as partes, constantemente percebidas e manifestadas no plano político. Nesse período, o comércio desenvolveu-se bilateralmente de forma equilibrada, a uma taxa muito mais rápida do que o câmbio do Brasil com outras regiões. A sua presença nos órgãos africanos de apoio ao desenvolvimento dos órgãos ajudou a alcançar objetivos materiais que contribuíram para o mesmo objetivo da assistência tradicional prestada (FERREIRA, 2013).

Os acordos de cooperação foram ampliados com a perspectiva de incluir setores de alta tecnologia. Embora as relações culturais não tenham se desenvolvido no ritmo da expansão econômica e política, a gama de interesses fez do Brasil um importante parceiro da África com benefícios mútuos em termos de fortalecimento do progresso social e independência nacional.

Para o Brasil, a África configurou uma alternativa diante do protecionismo e das barreiras tarifárias criadas pelos países ricos para exportá-los. O Brasil passou a representar uma nova fonte de oferta de bens e serviços, o que amenizou sua dependência de antigas metrópoles. No entanto, o potencial de troca não se esgotou em nenhuma área e sofreu com a cautela que a comunidade financeira internacional passou a exercer sobre a economia brasileira e os órgãos financeiros para projetos no terceiro mundo (FERREIRA, 2013).

O acesso à América Latina e ao Caribe foi determinado pelo papel da política externa para a região, assim como para o resto do mundo. Continuou permitindo que o setor atendesse às demandas de desenvolvimento nacional e segurança, aumento das exportações, medidas de cooperação bilateral e multilateral e boa convivência. A crise da dívida externa, a abolição do diálogo Norte-Sul, a intervenção dos EUA na América

Central e no Caribe, as retaliações econômicas que o Norte impôs à Argentina, contribuíram para a unificação do continente latino-americano (GUEDES, 2019).

O Brasil tinha dificuldade em encontrar padrões de cooperação, arriscava-se a criar relações desiguais, exportando bens industriais e serviços de engenharia e importando as matérias-primas que produzia internamente. Os princípios sagrados de não intervenção e autodeterminação serviram para condenar as intervenções americanas quanto para rejeitar os esforços conjuntos de paz. O Brasil, orientado por uma estratégia de cooperação universal, queria proteger o Atlântico Sul de conflitos e motivar os países costeiros a agirem em prol do seu desenvolvimento.²⁰

Para Candeas (2010) o Brasil buscou a Argentina para superar a fase de cooperação com a América Latina e elevou a empresa a um patamar de integração efetiva. Nos anos 1980, apesar dos enormes esforços dos organismos multilaterais, acordos regionais e iniciativas bilaterais, a cooperação manteve-se experimental e oportunista, visando o enfrentamento de problemas cíclicos, sem ser um processo capaz de fortalecer os alicerces estruturais da autonomia do continente.²¹

Desde o início do governo Figueiredo, as relações com a Argentina evoluíram para um novo processo de integração que envolveu gradativamente outros países do continente. A promoção do crescimento econômico, comércio bilateral, ampla cooperação cultural, científica e tecnológica, e flexibilidade dos mecanismos de integração, preferências comerciais bilaterais, melhoria da infraestrutura, adaptação do arcabouço jurídico de ambos os países, envolvimento da comunidade empresarial. O objetivo do processo de integração era preparar um futuro independente, acelerar o crescimento autossuficiente, promover a modernização econômica, unificar os mercados, desenvolver boas relações e agregar a América Latina. (CANDEAS, 2010).

1.4 A GLOBALIZAÇÃO E SUAS DIMENSÕES

De acordo com Cervo e Bueno (2010) a nova realidade econômica devido à globalização transformou a organização das relações internacionais, e três fatores contribuíram: "ideologia neoliberal, domínio do mercado e supremacia militar dos

²⁰ Formação da diplomacia econômica no Brasil. As relações econômicas internacionais no Império História Diplomática | 13ª edição, Volume I. Brasília, 2017.

²¹ A Integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na "visão do outro". Alessandro Candeas. Brasília, 2010.

Estados Unidos". No entanto, essa tendência histórica esbarrou em mais duas, uma que a continha e outra que a abalou: a formação de blocos econômicos e uma nova assimetria entre o centro do capitalismo e sua periferia (CERVO; BUENO, 2010, p.487).

A política externa do Brasil não se adaptou ao novo cenário internacional. À primeira vista, perdeu-se o rumo que moldava a racionalidade e a continuidade da política externa do Estado, que durante sessenta anos quis apoiar o desenvolvimento nacional. Entre 1990 e 1995, a pasta das Relações Exteriores foi ocupada por cinco ministros, dois em frente à casa, indicando instabilidade de pensamento e estratégia externa. Contribuiu para essa incerteza o processo que culminou com o fim do mandato do presidente Fernando Collor de Mello em 1992 e a suspensão do governo de Itamar Franco até 1994. A partir de 1995, a ação externa esteve em harmonia com as FHC (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). O pensamento crítico que surgiu fortemente durante o governo de Itamar Franco deu continuidade aos discursos de Rubens Ricupero, Celso Amorim, Luís Felipe de Seixas Corrêa e outros embaixadores, mas ninguém o formulou com tanta força quanto o diretor do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais do Brasil²², Samuel Pinheiro Guimarães.

O processo decisório da política externa no Itamaraty não só se fragilizou por desavenças internas e disseminação de ideias fora do próprio país, mas também perdeu força em outras perspectivas, como as decisões sobre alfândega, finanças externas e abertura de negócios. Foram encaminhados às autoridades econômicas, que facilmente e com implicações para a organização nacional aplicaram as diretrizes monetárias e liberais (SILVA, 2017).

Cervo (2002) salienta que os governos latino-americanos, que se estabeleceram na Argentina, Brasil, Peru, Venezuela, México e outros países menores entre 1989 e 1990, buscaram uma situação normal. Em 1993, Enrique V. Iglesias, ex-ministro das relações exteriores do Uruguai, afirmou que as mudanças na América Latina no final dos anos 80, mostra que esse paradigma contém três parâmetros de comportamento: como Estado submisso, submete-se às limitações do centro hegemônico do capitalismo; como estado destrutivo, ele afrouxa e aliena o forte núcleo central da economia e

²² Fundado em 1987, é um órgão da FUNAG e tem por finalidade desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais, promover a coleta e a sistematização de documentos relativos a seu campo de atuação.

transfere receitas para o exterior; como estado regressivo, reserva as funções de infância social para a nação. O terceiro é o paradigma logístico do Estado, que fortalece o núcleo nacional, transfere a responsabilidade social para a sociedade e a ajuda a trabalhar no exterior para equilibrar os benefícios da interdependência por meio de uma espécie de integração madura em um mundo globalizado.

O primeiro paradigma, na América Latina pelo Brasil, elevou o país ao mais alto nível de desenvolvimento regional; o segundo, do qual foi a Argentina, levou à crise de 2001, que foi marcada pelo aprofundamento das dependências estruturais e empobrecimento da nação. O terceiro, cujo Chile, garante uma implementação internacional avançada. Os países latino-americanos seguiram nessas rotas de forma mais ou menos coerente, mas apenas o Brasil superou todas as três rotas (CERVO, 2002). A falta de uma definição decorrente da coexistência paradigmática da política externa brasileira desde 1990 levou à tortura de um Estado em desenvolvimento, ao surgimento de um Estado normal e à revisão do Estado logístico.

A evolução não parou no horizonte da política externa brasileira, quando o ciclo de desenvolvimento de 60 anos se encerrou em 1989. Deixou de ser apenas um elemento de sua racionalidade. A estratégia tradicional foi questionada porque deveria levar a uma crise de dívida, instabilidade monetária e estagnação econômica na década de 1980, e não sobreviveria à guerra devido às mudanças na ordem mundial no fim da Guerra Fria.

Segundo o diplomata brasileiro Celso Amorim, o objetivo do desenvolvimento permaneceu nos esforços do Brasil durante as negociações da Rodada Uruguai do GATT²³ para a criação do MERCOSUL, proposta de criação da ALCSA (Área de Livre Comércio da América do Sul)²⁴. O 21º vice-presidente do Brasil, Itamar Franco (1992-1995) deixou claro que o desenvolvimento era "o principal objetivo da política externa". Depois dele, Cardoso também condenou a retirada do tema do grande debate internacional devido ao fim do diálogo Norte-Sul, bem como os obstáculos que surgiram posteriormente com a globalização dos esforços de desenvolvimento. A Cúpula do Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995) foi considerada uma vitória

²³ General Agreement on Tariffs and Trade ou em português Acordo Geral de Tarifas e Comércio, refere-se a uma série de acordos de comércio internacional destinados a promover a redução de obstáculos às trocas entre as nações, em particular as tarifas e taxas aduaneiras entre os membros signatários do acordo.

²⁴ Acordo de área de livre comércio do sul da Ásia, em 2004. Criou uma zona de comércio livre em Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka, para reduzir para zero os direitos aduaneiros para todas as mercadorias até o ano de 2016.

do Brasil. A diplomacia brasileira pediu uma ligação entre o desenvolvimento e as questões globais para moldar a ordem internacional. Durante a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), Fernando Henrique , a fim de regular um sistema multilateral de comércio que impeça resultados favoráveis apenas aos países desenvolvidos (CERVO; BUENO, 2010, p.490).

A emergência de um Estado normal - submisso destrutivo e regressivo - nas estratégias de relações internacionais do Brasil teve como impulso conceitual a ideia de mudança. Não é uma leveza mental, mas uma convicção profundamente arraigada na cabeça dos dirigentes brasileiros e provocou: o revisionismo histórico e a condenação das estratégias internacionais anteriores; aceitação acrítica da ideologia imposta pelos centros hegemônicos de poder; a eliminação de ideias de design e interesses nacionais; reparação do movimento diplomático. Sob esse paradigma, a política externa brasileira foi pautada por uma incompreensão da substância expressa por FHC em artigo para a Revista Brasileira de Política Internacional em 2001²⁵. Suas novas ordens de mudanças internas foram: democracia, estabilidade monetária e abertura econômica. A ideia de mudança trouxe naturalmente o paradigma do Estado normal como uma invenção da inteligência periférica (CERVO, 2002).

O Brasil abandonou sua própria política internacional e realizou duas gerações de reformas propostas pelo chamado Consenso de Washington²⁶. Na fase inicial, introduziu uma política de inflexibilidade tributária, a retirada do Estado dos investimentos produtivos, a celebração de contratos de serviços salariais e previdenciários, a privatização de empresas públicas e sua venda a empresas estrangeiras a fim de captar dólares e reembolsar dívida estrangeira. Em seguida, as reformas de segunda geração começaram a fim de alcançar uma estrutura regulatória estável e transparência dos gastos públicos. As duas ondas de reformas chamadas de boa governança exigidas na América Latina pelos Estados Unidos e por instituições financeiras internacionais, o Banco Mundial e o FMI²⁷, devem resultar em regras e instituições que levem à expansão das multinacionais privadas na região (SALLES, 2016). A subordinação a um Estado normal, estabelecido como uma ideologia de mudança, levou a sérias contradições que confundiram democracia com imperialismo

²⁵ A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República.

²⁶ Encontro em 1989, na capital dos Estados Unidos, onde realizou-se uma série de recomendações visando ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina.

²⁷ Organização internacional criada em 1944, com o objetivo inicial de ajudar na reconstrução do sistema monetário internacional no período pós-Segunda Guerra Mundial.

de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária. Terminou com o desmantelamento da segurança nacional e o cumprimento de todas as leis para prevenir a dissuasão.

Como resultado dessas novas condições políticas, o Estado normal no Brasil ordenou a destruição do patrimônio nacional e do poder. Ele usou deliberadamente mecanismos de privatização para transferir ativos nacionais para empresas estrangeiras, abrindo uma nova forma de transferência de renda para o exterior por meio de lucros e aprofundando a dependência estrutural do país. Isso tem sido objeto de especulação financeira internacional, que também absorve receitas internas. Graças a empresas que trouxeram equipamentos sofisticados de fora e não voltaram para a exportação, mas apenas para o imenso mercado brasileiro, o país neutralizou sua política de comércio exterior. A ação destrutiva de um estado normal também priva o governo de poder na arena internacional (SALGADO, 2013).

No final do ciclo de desenvolvimento de 1989, a racionalidade histórica não exigia o paradigma de um Estado normal que permeava a política pública de Fernando Henrique Cardoso, mas outro esquema de ação, de Estado logístico, que também se insere na decisão de estadista (CERVO, 2002, p.25). Os desafios do Estado logístico eram absorver as forças nacionais geradas pelo estado em desenvolvimento em transição e conseguir uma integração madura ao mundo, unida pelo triunfo do capitalismo.

A situação logística fez com que o Brasil controlasse o processo de privatizações para evitar o risco de um Estado normal ser responsável pela destruição do patrimônio nacional, e também levou à criação de algumas grandes empresas brasileiras em setores onde o sistema pôde ser competitivo, como as indústrias extrativas (BERRÓN, GONZÁLEZ, 2016). A diplomacia econômica convocou associações de empresários e executivos de outros setores da sociedade organizada a ouvir seus interesses na determinação do grau de abertura e oportunidades na formação de blocos econômicos e nas negociações entre o MERCOSUL e outros blocos. Desse modo, teve início o conceito da América do Sul como espaço para o fortalecimento anterior da economia regional liderada pelo Brasil. Graças à credibilidade do país ao consolidar a democracia, a estabilidade econômica e a abertura, a diplomacia presidencial foi vigorosamente ativada nos foros multilaterais e nas relações bilaterais.

A análise das relações internacionais no Brasil confunde-se com a indefinição, que decorre da coexistência de paradigmas, porque não possui apenas uma categoria

conceitual para tornar os fatos tão orgânicos quanto mais claros do que antes. Enfrenta o desafio de medir a extensão do caminho que os governos brasileiros percorreram desde 1990 para consolidar o desenvolvimento e chegar ao mundo da globalização ou do retorno ao princípio social e à dependência estrutural. Na 15ª Cúpula do Grupo do Rio, em Santiago, os Chefes de Estado reconheceram que a América Latina havia implementado as reformas exigidas pelo centro sem que a globalização respondesse aos benefícios do desenvolvimento da região (CERVO, 2002, p. 494).

Cervo e Bueno (2010) destaca que a diplomacia brasileira tem sido fortemente representada em foros multilaterais desde 1990:

O multilateralismo foi escolhido como meio de ação para uma nação que não pode cumprir sua vontade. A diplomacia brasileira enfocou os novos problemas que compunham a agenda da globalização - eles não eram realmente novos, mas renasceram da ruptura que moldou a ordem bipolar. Com o fim da Guerra Fria, a dicotomia entre alta e baixa política desapareceu e a segurança estratégica passou a incluir uma reestruturação econômica sem distância. O crescimento do livre comércio e do livre fluxo de capitais afetou a questão da segurança entre 1990 e 2001, quando a questão da governança global ameaçou a soberania nacional. O Brasil então se concentrou no liberalismo econômico, ecologia, direitos humanos, segurança, multilateralismo comercial e fluxos de capital (CERVO; BUENO, 2010, p.495).

Durante os governos de Collor e FHC, o neoliberalismo inspirou políticas públicas internas e externas e as normalizou, além de delegações brasileiras nas negociações do GATT e da OMC sobre propriedade intelectual, investimentos, comércio de serviços, arranjos preferenciais e sistema multilateral de comércio. Na abertura da Assembleia Geral da ONU em 1991, Collor expressou uma nova filosofia brasileira de ideias liberais. Além das exigências do Consenso de Washington, a equipe do governo Cardoso decidiu vender preferencialmente as empresas públicas para empresas estrangeiras. Ele recebeu um projeto de privatização do Congresso que tornou isso possível por meio de mecanismos de roubo (THORSTENSEN, 1998).

Cardoso acreditava que a abertura do mercado consumidor e do sistema produtivo e de serviços traria dois benefícios: reduzir o endividamento das empresas públicas e aumentar a competitividade dos dois sistemas. É verdade que a economia brasileira tem reagido positivamente, com a modernização do parque industrial e o aumento do desempenho. No entanto, a privatização com alienação impedia a inserção internacional do país em condições de competitividade sistêmica, o que exigia a expansão das empresas matriciais nacionais. Devido ao estado de país em

desenvolvimento, o Brasil atendia a quatro requisitos para essa meta: grande comércio, capital, tecnologia e mercado, em um nível muito superior ao de países como Portugal e Espanha, que alcançaram uma integração madura em um mundo interdependente como as diretrizes programaram um modelo logístico (CARNEIRO; MATIJASCIC, 2011).²⁸

Portanto, a aceitação acrítica e ideológica do neoliberalismo no Brasil, que foi instituído por um Estado latino-americano normal e reproduziu, embora em menor medida, os efeitos negativos que se generalizaram na região: aumento das transferências de renda para o exterior, inadimplência valores, repetidas interrupções do FMI, conversão do comércio externo de um instrumento estratégico de desenvolvimento para uma estabilidade monetária variável, regressão interna do processo de desenvolvimento, aumento da desigualdade social, desemprego, desnacionalização e desindustrialização.²⁹

Nos países desenvolvidos, a intenção de usar o argumento ecológico como uma ferramenta de pressão sobre os países em desenvolvimento para roubar suas riquezas e meios de ação era de fato perceptível. A estratégia brasileira incluiu iniciativas nos níveis bilateral, multilateral, regional e multilateral global.

Nenhuma das maiores crises financeiras da época ocorreu no Brasil. No entanto, este país teve um impacto financeiro negativo a cada crise. Por isso, a diplomacia de FHC exigia dos líderes do G7 medidas de controle, que exigiam regras estáveis e justas para a estrutura das finanças internacionais, semelhantes às do sistema multilateral de comércio³⁰ de Kant, que pretendia co-regular à OMC. No entanto, o G7³¹ permaneceu insensível e apenas completou a regulamentação da abertura dos serviços financeiros e do mercado de capitais, que o governo brasileiro aplicou imediatamente (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

O governo brasileiro obedeceu às reformas exigidas pelo centro e, na época da privatização, abriu todas as áreas de sua economia ao capital internacional: serviços financeiros, bolsas de valores, bancos e grandes empresas públicas.

²⁸ Desafios para o desenvolvimento brasileiro. Ipea. Brasília, 2011.

²⁹ Discutindo América Latina: Desafios e Possibilidades. Porto Alegre, v.1, 2014.

³⁰ O nome dado à estrutura atual em que se regulam as trocas de produtos e serviços no âmbito internacional. Surgido após a Segunda Guerra Mundial, tal sistema foi elaborado com o propósito de garantir a livre competição entre os países membros, eliminar os obstáculos ao comércio internacional e permitir o acesso cada vez mais amplo de empresas ao mercado externo de bens e serviços.

³¹ Grupo dos países mais industrializados do mundo.

A política externa assertiva do ciclo de desenvolvimento manipulou as relações bilaterais e a parceria estratégica como uma linha de força para a ação externa. O paradigma da globalização das relações internacionais e a disposição do governo brasileiro de influenciar a regulação do sistema multilateral de comércio e a estrutura das finanças internacionais tiraram energia do bilateralismo (CERVO, 2002).

A política externa dos Estados Unidos mudou em 1989, quando deixou de ser uma restrição ao comunismo. Desde 2001, ele está envolvido na campanha global contra o terrorismo. O país voltou-se para a liberalização do comércio e das finanças, racionalizou medidas estratégicas, assumindo a existência de um inimigo externo, gradativamente. Por ser o Brasil submisso, mas nem tanto, era possível administrar as relações bilaterais em um ambiente de cordialidade suspeita (LAFER, 2018).

1.5 O BRASIL E A FORMAÇÃO DOS BLOCOS

1.5.1 O MERCOSUL nas relações internacionais do Brasil

Para Cervo e Bueno (2010), os acordos entre os presidentes José Sarney do Brasil e Raúl Alfonsín da Argentina na década de 1980 corresponderam a um projeto de integração neo-estruturalista, estratégica econômica e politicamente. O Tratado de Assunção de 1991, que resultou na criação do MERCOSUL, foi concretizado pela filosofia política de um Estado normal, impregnando os governos de Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem. A integração e o desenvolvimento industriais trouxeram uma eliminação linear do comércio e um regionalismo aberto. Desde então, nenhuma estratégia diferente do comércio foi proposta interna ou externamente. A entrada em vigor da Tarifa Externa Comum em 1995 criou um segundo mercado comum no mundo, aprofundou as contradições do processo, agravadas pela desvalorização do real em 1999 e pela crise na Argentina em 2001.

Não obstante, o MERCOSUL retirou a adesão do Chile e da Bolívia como membros associados e a solicitação da Venezuela. Iniciou negociações bilaterais sob a fórmula quatro mais um com parceiros externos, como os EUA em 1991, e negociações coletivas, como acordos com a União Europeia e a Comunidade Andina. Quando ele completou dez anos em 2001, ele resultou em avaliações conflitantes, que podem ser resumidas em seis sucessos e seis fraquezas (CERVO, 2002).

Para Adilson Carvalho (2009), os resultados positivos do processo de integração do Cone Sul foram concretos e tiveram um grande impacto histórico na vida da sociedade. A empatia impressionante entre a intelectualidade brasileira e argentina estimulou o movimento desde o berço e aproximou o sentimento nacional. Essa dimensão humanística do processo foi expressa pela multiplicação de encontros apoiados por lideranças sociais que resultaram em um grande número de livros e artigos sobre parentesco e diferenças, gostos, virtudes e fraquezas relacionados ao monitoramento de processos. Se levarmos em conta a promoção do conhecimento, rompendo preconceitos e tabus e adequando a imagem do outro, o equilíbrio foi positivo em termos de convivência, o que se julgou necessário.

As novas condições levaram naturalmente à criação de uma zona de paz no cone sul com um impacto positivo na América do Sul. Após um século de rivalidade histórica cultivada e a conquista da capacidade total de armas nucleares, Brasil e Argentina deixaram a fábrica de armas, bombardearam e implantaram um sistema único em um mundo de confiança mútua por meio de instrumentos legais e operacionais. A cláusula democrática tem contribuído para esse objetivo, bem como para a supressão dos ataques de poder que são comuns na história regional (CARVALHO, 2009).

O regionalismo aberto, portanto, levou a uma mudança no comércio, que é particularmente apropriada para economias que são incapazes de competir globalmente. O Paraguai se tornou o oitavo comprador do Brasil antes do Reino Unido.

Para Carvalho (2009) o MERCOSUL passou a ser objeto de direito internacional com o Protocolo de Ouro Preto de 1994, quando conseguiu negociar no cenário internacional. Durante a 20ª Cúpula (Assunção, 2001), foi introduzido um mecanismo de negociação coletiva. Foi o segundo mercado comum mundial e já deu passos para construí-lo, trouxe uma imagem positiva da realidade e fortaleceu seu poder de barganha como bloco e seus membros isolados.

Fernando Barreto (2012) entende diferentes visões de mundo e política externa não convergente perturbaram a negociação coletiva e as relações entre os membros. Conceitos de globalização benéfica ou assimétrica, desenvolvimento autônomo ou dependente, atitudes de subordinação ou desacordo com os Estados Unidos e noções de segurança global chocaram a diplomacia no Brasil e na Argentina.

Carvalho (2009) aponta que depois de sacrificar o propósito de fortalecer o núcleo econômico nacional, o processo de integração escolheu o comércio exterior como núcleo forte. No entanto, os membros do grupo tomaram medidas unilaterais que

desmoralizaram o mecanismo aduaneiro externo comum, que implementaram. O MERCOSUL criou um processo de integração assimétrica que não constituiu mecanismos para superar as desigualdades entre as zonas hegemônicas e periféricas, como aconteceu no processo europeu. Portanto, a expectativa de elevação do nível social do grupo foi frustrada.

A incompatibilidade de políticas cambiais entre os dois principais sócios do bloco - Argentina com paridade peso-dólar e Brasil com câmbio flexível - tem gerado desconfiança e uma série de disputas comerciais. O MERCOSUL passou de uma área de livre comércio para uma área de união aduaneira sem instituições comunitárias e criou uma contradição fundamental. Enfraqueceu as negociações internacionais entre os Estados e manteve o processo de negociação interna extremamente complexa, uma vez que quatro processos autônomos de tomada de decisão precisam ser lançados para cada decisão (MELLO, 2012).

1.5.2 América do Sul e ALCA

Para Cervo (2002) as relações entre o Brasil e seus vizinhos responderam a desafios históricos conflitantes: isolamento, boa vizinhança, liderança. A estratégia regional foi condicionada por imagens, semelhança, percepções e diferenças de ambos os lados. O rival reduzido da Argentina questionou a influência do Brasil no Uruguai, Paraguai e Bolívia. No passado, o Brasil tinha o Chile e, os países amazônicos, desde a cooperação da Amazônia em 1978.

Desde o início dos anos 1990, o Brasil traçou uma estratégia regional que permaneceria inalterada: fortalecer o MERCOSUL por meio da reaproximação política entre Brasil e Argentina e organizar um espaço sul-americano com autonomia para os Estados Unidos.

Em 1993, o presidente brasileiro Itamar Franco, com o apoio do MERCOSUL, Colômbia e Venezuela, lançou uma iniciativa para criar uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) em dez anos. Foi a ideia de América do Sul, e não mais América Latina, visto que o México estava orientado para o norte. A partir daí, o Brasil se opôs a essa proposta de se chegar a ALCA por meio do MERCOSUL contra uma proposta norte-americana alternativa de chegar à Nafta (Associação Norte-Americana de Livre Comércio). A construção hemisférica dos blocos já teve de fato aspectos

continentais (OEA)³² e latinos (SELA)³³. O Brasil foi o único país americano a rejeitar a Iniciativa pela América, proposta por George Bush em 1991, que foi reafirmada na Cúpula de 34 países americanos em Miami, 1994, Santiago, 1998, e Quebec, 2001. Ministros dos 34 países que se reúnem anualmente para discutir o processo de formação da ALCA, portanto, não chegam a conclusões de convergência que levem a decisões concretas durante as cúpulas (CERVO, 2002).

Segundo CERVO e BUENO (2002) a integração sul-americana foi elevada pela diplomacia brasileira ao nível da presunção de integração hemisférica. Havia três argumentos a favor dessa estratégia: a expansão dos interesses comerciais e empresariais do Brasil na região, o consequente aumento de seu desempenho e competitividade, e a percepção da proposta norte-americana de eliminar a hegemonia do Brasil em seu próprio benefício. Em 2001, o comércio bilateral surgiu como mais uma condição para a negociação de acordos de livre comércio, o que exigia a eliminação prévia do citado arsenal protecionista norte-americano. A diplomacia brasileira foi muito ativa em impedir a derrota da Argentina e do Chile, cujos governos favoreciam a NAFTA e se mostravam dispostos a antecipar a implementação da ALCA de 2005 a 2003.

Fernando Henrique renovou a ideia de construir a ALCSA por meio de acordos comerciais entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina, junto com o Chile. Ele convocou 12 presidentes pelo Brasil e realizou a primeira cúpula sul-americana em 2000 para aprofundar os laços políticos e acelerar a criação de uma área de livre comércio por meio da fusão do MERCOSUL com a Comunidade Andina e a plena adesão do Chile para o primeiro. Por ocasião da bem-sucedida mediação do conflito fronteiriço entre Peru e Equador, FHC afirmou em 1998 que a América do Sul estava resolvendo seus problemas, mesmo os militares, por conta própria e sem qualquer intervenção externa (CERVO; BUENO, 2002). Posteriormente, isso foi influenciado

³²A Organização dos Estados Americanos é o mais antigo organismo regional do mundo. A sua origem remonta à Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, D.C. Esta reunião resultou na criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, e começou a se tecer uma rede de disposições e instituições, dando início ao que ficará conhecido como “Sistema Interamericano”, o mais antigo sistema institucional internacional.

³³O Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe, é um foro regional intergovernamental sediado em Caracas-Venezuela, integrada por 26 países da América Latina e do Caribe. Foi criado em 17 de outubro de 1975 por meio do Convênio Constitutivo do Panamá. Os objetivos do SELA são a promoção e coordenação de posições e estratégias comuns relacionadas com a economia da América Latina e do Caribe com outros países, grupos de nações, foros e organismos internacionais, além da estimulação e impulsionamento da cooperação e integração entre os países latino-americanos e caribenhos.

pela restrição à ação militar dos Estados Unidos, considerada intensa, por meio do plano da Colômbia de combate às drogas.

O modelo de integração do MERCOSUL como união aduaneira imperfeita, favoreceu o Brasil em termos de ganhos e perdas. O Brasil manteve autonomia de decisão e soube usar o bloco em outros arredores. Ele não foi tão longe quanto desejava construir um bloco sul-americano a seu favor, mas atrasou o prejudicial bloco hemisférico. Na década de 1990, houve uma convergência quase perfeita de visões regionais e mundiais por parte da diplomacia venezuelana, que, aliás, desprezava (CERVO, 2002).

Para Cervo (2002) quanto aos parâmetros do comportamento normal do Estado, outros governos sul-americanos aderiram à lógica da subordinação aos Estados Unidos e à ilusão de que a abertura irrestrita de suas economias à alienação destrutiva lhes daria a desejada posição competitiva no mundo da globalização. Esse obstáculo à liderança do Brasil no planejamento regional foi paradoxalmente removido pela recusa do Congresso norte-americano em conceder ao Executivo a permissão para negociar livremente a ALCA. Além disso, o movimento de introspecção da economia dos EUA em decorrência da recessão prevista após os ataques terroristas de 11 de setembro dissipou os temores de que a ALCA estaria sob pressão.

1.5.3 Brasil e outros blocos

Paralelamente às negociações da ALCA, o governo brasileiro utilizou o MERCOSUL para negociações coletivas com a UE. Um acordo-quadro de cooperação interinstitucional foi assinado em 1992, de natureza instrutiva com influência política dos europeus na integração do Cone-Sul. Outro acordo de cooperação inter-regional centrado na zona comércio livre, em 1995. Foram criados diversos mecanismos de negociação iniciados em 15 esferas de atividade. Durante a primeira cúpula euro-latino-americana, em junho de 1999, a cúpula MERCOSUL-União Europeia decidiu iniciar as negociações para o estabelecimento de uma área de livre comércio, que incluía fórmulas para a união política (CERVO, 2002). Até 2000, ocorreram três rodadas de negociações, cujo alcance foi maior do que no caso das negociações para o estabelecimento de um acordo de livre comércio.

A área de livre comércio MERCOSUL-UE apontava como uma alternativa viável à zona hemisférica, sob a hegemonia estadunidense e com qualidade de reflexão

sobre a dimensão da cidadania, da democracia e da convivência política. Fernando Henrique acendeu sua criação, previsto para 2005, à abolição dos subsídios agrícolas e ao protecionismo em vigor no âmbito da política agrícola comum. Ativos estratégicos construídos na Europa fortaleceram a posição de liderança do Brasil na América do Sul e sua disposição de não sacrificar interesses fundamentais nas negociações com os Estados Unidos, como estava disposto a fazer seu principal parceiro, a Argentina (CERVO, 2002).

Para Saraiva (2001) no que diz respeito à parte africana, a diplomacia coletiva do MERCOSUL concluiu, em 2000, um acordo com a África do Sul para o estabelecimento de uma área de livre comércio. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, estabelecida por resolução da ONU em 1986 em sua terceira sessão em 1994, concluiu que suas atividades haviam sido estabelecidas em órgãos regionais, em particular nas negociações entre o MERCOSUL e a Comissão Econômica dos Estados da África Ocidental, ou entre o Brasil e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, criada em 1996 como foro de consulta política, cooperação econômica e apoio à língua portuguesa.

O Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste foi estabelecido em 1998 como um mecanismo informal para promover o diálogo político e a cooperação. Reuniu 15 países da América Latina, incluindo o Brasil, e 15 outros do leste asiático e Oceania, incluindo China, Japão e Austrália. A primeira reunião de chanceleres ocorreu em 2001. A CARICOM (Comunidade do Caribe)³⁴, bloco de 15 países fundado em 1973, não atraiu a atenção bilateral do Brasil e do coletivo do Mercosul.

³⁴ Antiga Comunidade e Mercado Comum do Caribe e atual Comunidade do Caribe, é um bloco de cooperação econômica e política, criado em 4 de Julho de 1973, formado por 15 países e 5 territórios da região caribenha. O bloco foi formado por ex-colônias de potências europeias que, após a sua independência, viram-se na contingência de aliar-se para suprir limitações decorrentes da sua nova condição e acelerar o seu processo de desenvolvimento econômico. Outro motivo para a formação do bloco foi resolver problemas econômicos e políticos sofridos pelas nações da região.

II DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DO GOVERNO FHC

O presente capítulo objetiva sua análise nas diretrizes e estratégias do governo de Fernando Henrique Cardoso, durante seu primeiro e segundo mandatos nos anos que vão de 1994-2002. Serão abordadas questões de planejamento da política externa brasileira, em relação à inserção internacional do Brasil, seus desígnios e resultados. Em um segundo momento é exposto o cenário na nova ordem mundial, composta pelas instituições e normas que regem a conduta das unidades que compõem o sistema internacional, sendo fundamental para as relações internacionais.

2.1 PRIMEIRO GOVERNO FHC 1994-1998

Fernando Henrique Cardoso foi presidente do Brasil entre 1995 e 2003, sendo o primeiro presidente a se reeleger na história do Brasil, vencendo os dois processos eleitorais contra o maior adversário político, Luiz Inácio Lula da Silva, e tendo as suas campanhas pautadas no Plano Real. Ao assumir, Cardoso vai fazer uma agenda em termos de política externa. Sérgio Danese (1999) comenta que o tema da diplomacia presidencial, - com a margem de manobra da atuação do presidente - se dá o engajamento nas relações internacionais do país. FHC é o primeiro presidente que vai iniciar essa ideia de diplomacia presidencial, sendo o presidente até então mais ativo na condução da política externa brasileira. Gelson Fonseca Jr (1998, p. 353) traz no contexto do governo Fernando Henrique a passagem da ideia de "autonomia pela distância" à "autonomia pela participação".

Do ponto de vista econômico, o seu primeiro mandato se sustentou na valorização do Plano Real, e por isso, houve um aumento da Taxa Básica de Juros, com a qual o governo pagava os seus credores, e por isso, os impostos no país aumentaram e o poder de consumo diminuiu. Por isso, foi instituída a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), que retirava uma porcentagem (0,25% no início, e 0,38% durante o segundo mandato) de qualquer transação financeira de pessoa física ou jurídica. A CPMF substituiu o IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira), instituído durante o governo de Itamar Franco. A CPMF tinha por

finalidade a arrecadação para o investimento em áreas como saúde, previdência social, e no combate às desigualdades sociais.

Ainda sobre o ponto de econômico, o governo de Cardoso, foi caracterizado já em seu primeiro mandato pela consolidação de políticas neoliberais no Brasil, com a criação do CND (Conselho Nacional de Desestatização), ligado ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento), resultando na privatização de mais de cem empresas estatais durante os seus dois mandatos, destacando-se a Companhia Vale do Rio Doce, em 1997, por cerca de 3 bilhões de Reais, e a Telebrás em 1998, por cerca de 22 bilhões de Reais.

Em relação a Política Externa do primeiro mandato, FHC defendeu e fez campanha para a manutenção do Brasil no Conselho de Segurança da ONU, e assinou o Tratado de La Paz em 1996, que resultou na construção em 1997 da Gasoduto Bolívia-Brasil, uma via de transporte de gás natural entre os dois países.

Em 1999 no contexto de crise em outros países, estabeleceu uma crise que levou à desvalorização da moeda brasileira, acarretando em um grande problema nas relações com o país vizinho, Argentina. Em razão do comércio próximo que estava acontecendo no contexto do MERCOSUL, Argentina sofre bastante com a desvalorização em termos econômicos. Então, regionalmente detêm uma crise entre os dois países. Um segundo dado relevante é a criação da primeira cúpula de presidentes da América do Sul, nos anos 2000, além da criação da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), na conjuntura dessa cúpula, os países percebem que precisam ficar mais próximos e pensar na questão da integração, visto que a geografia da América do Sul é bastante complexa, com uma variedade de condições naturais que precisam ser trabalhadas quando se tem o intuito de ter mais comércio em países vizinhos. No contexto da IIRSA dispõe a ideia de projetos para conectar os diferentes países sul-americanos do um ponto de vista de infraestrutura, seja por meio de transportes, favorecer a integração energética, e várias iniciativas similares.

O governo de FHC adotou uma política neoliberal, ou seja, intervenção do Estado na economia privatizou estatais, quebrou o monopólio de refino e exploração do petróleo da Petrobrás e incentivou a entrada de capital estrangeiro. A medida mais polêmica do governo de Fernando Henrique foi a política de privatização, vendendo as estatais por "preço de banana", ou seja, muito mais barato do que as empresas realmente valem. Isso gerou muita crítica na época.

A inflação foi controlada, porém os juros subiram em decorrência das medidas de valorização do real. Em 1999 ocorreu uma grande desvalorização da moeda brasileira, essa desvalorização foi de certa forma proposital para que se aumentasse a exportação. Essa medida fez com que a inflação subisse e o governo teve que pegar empréstimos com o FMI¹ para resolver a situação. Outra medida adotada pelo governo FHC foram os socorros financeiros, ou seja, o governo enviava dinheiro ou perdoava as dívidas para as empresas que estavam entrando em falência. Como exemplo, podemos citar o Proer², em 1994, em que o governo ajudou os bancos; e em 2002 foi a vez do Proar³, onde houve uma ajuda financeira do governo para empresas aéreas que estavam enfrentando dificuldades financeiras.

O governo de Cardoso aprovou uma emenda constitucional que permitiu a reeleição para os cargos do Executivo (antes os cargos do Executivo tinham apenas um mandato), o que possibilitou a sua reeleição em 1998, onde ele governaria por mais quatro anos.

Na área social ocorreu a diminuição da mortalidade infantil, redução do analfabetismo, o aumento da expectativa de vida, a criação de programas de distribuição de medicamentos e a criação do Programa Brasileiro de Combate à Aids. Em 2001 o país enfrentou uma crise no sistema elétrico, devido ao grande período de seca e a falta de investimento neste setor, o que gerou apagões e racionamento de energia.

A partir da análise comparada das diretrizes, repercussões e atuações diplomáticas da política externa dos governos FHC, percebe-se um consenso a respeito do diferente posicionamento entre os formuladores e executores da política externa dos respectivos governos em relação às estratégias de inserção internacional a serem seguidas pelo país. O discurso oficial no governo Fernando Henrique pregava uma maior participação brasileira no sistema político internacional através da intensificação de sua integração no modelo político-econômico liberal (reafirmando temas como

¹ Fundo Monetário Internacional é uma organização internacional criada em 1944 na Conferência de Bretton Woods com o objetivo, inicial, de ajudar na reconstrução do sistema monetário internacional no período pós-Segunda Guerra Mundial.

² Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, foi um programa econômico brasileiro elaborado pelo governo FHC e implementado em novembro de 1995. Ele permitiu ao Banco Central a utilização de recursos públicos (como depósitos compulsórios) para organizar e garantir a aquisição ou fusão de bancos e outras instituições financeiras em dificuldades.

³ Sob coordenação da Casa Civil, o programa envolveria os ministérios da Fazenda e da Defesa e o Comando da Aeronáutica, com o objetivo, nunca realizado, de se criar um fundo para auxiliar as empresas, diante do quadro geral de endividamento.

democracia, o livre-mercado, respeito ao direito internacional, a importância dos regimes internacionais e de organizações multilaterais), numa tentativa de reforçar o papel brasileiro como ator importante na economia, no comércio e na governança global.

Para Paulo Roberto de Almeida (2004) no plano multilateral, observa-se uma postura moderada do governo FHC, atribuindo ao direito internacional um papel importante nas negociações com os países centrais do sistema político internacional. Nesse sentido, o governo FHC aceitou a divisão do poder político no cenário internacional, uma assimetria na balança de poder, cabendo ao Estado brasileiro fazer mais uso da mediação, mecanismos e ferramentas a seu favor. O governo de Cardoso se limitou a aprofundar as relações com os poderes centrais da União Europeia.

Na década de 1990, a política externa brasileira ganhou destaque com ênfase nos processos de integração regional, abertura comercial e negociações multilaterais. Ao reduzir as tensões entre Oriente e Ocidente, o Brasil entra em uma nova fase de política externa voltada para uma integração internacional mais proativa em detrimento da posição histórica dos governos militares brasileiros, que deu sentido a uma política protecionista baseada na ideia de autonomia à distância.

Com a globalização, aumentam as questões de competitividade e interdependência econômica, ambiental, comercial e estatal que se observam nas relações internacionais, por meio da mudança de importância estratégica entre temas anteriores, em relação às questões de segurança internacional que ditaram a Guerra fria.

Em suma, as variantes decorrentes dessa mudança de estratégia na escala brasileira podem ser mencionadas em duas áreas: política interna e externa. Na área da política interna, as medidas neoliberais tomadas com vista a uma maior integração internacional, destacam-se a liberalização do câmbio, das importações, do investimento estrangeiro, a privatização das empresas estatais e a renegociação da dívida externa. No campo da formulação da política externa, há uma reforma do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que cria departamentos, divisões e subsecretarias dividida entre governo e sociedade civil, onde poderiam estar os temas dessa "nova agenda internacional".

Para Lúcia Cortes da Costa (2000) a estratégia de autonomia de liderança de FHC se consolidou por meio da participação, embora seu desenvolvimento tenha sido gradativo desde o governo Sarney, por meio de mudanças internas que têm apoiado a adesão aos valores vigentes no cenário internacional.

Há uma correlação clara entre o desenvolvimento do volume comercial brasileiro e a reformatação estratégica da integração internacional. As políticas de liberalização comercial de Fernando Henrique refletem no aumento dos fluxos comerciais, sendo o impacto na balança inversamente proporcional ao aumento das importações (COSTA, 2000).

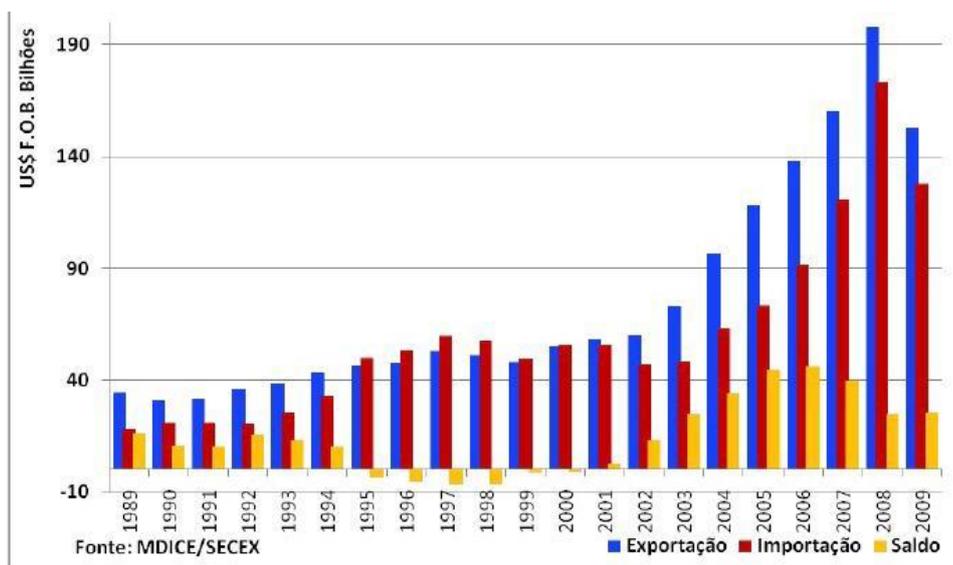


Gráfico 1: Intercâmbio Comercial Brasileiro 1989-2009

Fonte: MDIC/SECEX

(Em %)

Tabela 1 - Taxas de Crescimento Real do PIB: 1990-2009 (em %)

Região/país	1990-1999 ¹	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003-2007 ¹
Mundo	2,9	4,8	2,3	2,9	3,6	4,9	4,5	5,1	5,2	3,0	-0,6	4,7
Países desenvolvidos	2,7	4,1	1,4	1,7	1,9	3,2	2,6	3,0	2,7	0,6	-3,2	2,7
- Alemanha	2,3	3,2	1,2	0,0	-0,2	1,2	0,7	3,2	2,5	1,2	-5,0	1,5
- EUA	3,1	4,1	1,1	1,8	2,5	3,6	3,1	2,7	2,1	0,4	-2,4	2,8
- Japão	1,5	2,9	0,2	0,3	1,4	2,7	1,9	2,0	2,3	-0,7	5,2	2,1
- Área do Euro	1,9	3,9	1,9	0,9	0,8	2,2	1,7	2,9	2,7	0,6	-4,1	2,1
Países em desenvolvimento	3,3	6,0	3,8	4,8	6,2	7,5	7,1	7,9	8,3	6,1	2,4	7,4
África	2,3	3,4	4,9	6,5	5,4	6,7	5,7	6,1	6,3	5,1	2,4	6,0
América Latina e Caribe	2,9	4,2	0,7	0,6	2,2	6,0	4,7	5,7	5,7	4,3	-1,8	4,8
- Brasil	1,7	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	4,0	5,7	5,1	-0,2	3,9
Ásia	7,2	-	5,8	6,9	8,1	8,6	9	9,6	9,7	7,9	6,6	9,0
- China	10,0	8,4	8,3	9,1	10,0	10,1	10,4	11,6	13,0	9,6	8,7	11,0
- Índia	5,6	5,7	3,9	4,6	6,9	7,9	9,2	9,8	9,4	7,3	5,7	8,6

Tabela 1: Taxa de crescimento real do produto interno bruto (PIB) (1990-2009)

Fonte: Eduardo Costa Pinto. 1652 Texto Para Discussão. O Eixo Sino-Americano e a Inserção Externa Brasileira: Antes e Depois da Crise. Brasília, agosto de 2011.

No governo em debate, esperava-se que a conexão do Estado brasileiro com os padrões da política internacional ocidental, tanto interna quanto externa, levasse a uma

participação mais efetiva na política e na economia internacional. Essa expectativa se refletiu em uma maior ênfase na cooperação do Brasil com os países da América Latina por meio do MERCOSUL e com os países desenvolvidos.

Para Couto e Abrucio (2003) o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso 1995-1998, foi caracterizado por dois programas principais: estabilização da moeda e reformas constitucionais. Outras importantes medidas executivas relacionadas aos dois programas foram formuladas. É o caso das privatizações, da reforma do sistema financeiro e da liquidação da dívida pública.

No exposto na Fundação FHC, a estabilização da moeda travada pelo Plano Real⁴ tem ajudado a conter a inflação crônica que assola o país desde o início dos anos 1980. Sua direção provavelmente correspondeu à agenda de emergência, pois sem estabilidade mínima não havia nada para reestruturar, nem mesmo um modelo econômico que apresentava graves sinais de fadiga. O Plano Real também deflagrou durante a gestão de Itamar Franco, quando Fernando Henrique, vinculado ao Ministério da Fazenda, conseguiu formar uma equipe coerente e respeitada de economistas que deram grandes passos para reduzir a inflação por meio dos mecanismos de não estagnação que dispunham.

O sucesso da política anti-inflacionária também foi sentido ao segundo semestre de 1994, o que garantiu à FHC uma vitória relativamente fácil no primeiro turno das eleições presidenciais (NOGUEIRA, 1996).

A "era Real" significava uma mudança substancial na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e preferência. A essa mudança na situação dos agentes somou-se a capacidade do presidente Fernando Henrique de montar e manter no longo prazo uma coalizão capaz de fazer mudanças na antiga estrutura de acordo com as metas traçadas pelo FHC. Nesse sentido, é também o "momento de Maquiavel" em que a mudança da "felicidade" (condições objetivas no sentido marxista) realiza seu potencial a partir da força motriz da mudança que cria uma nova ordem institucional (COUTO; ABRUCIO, 2003, p. 276).

Uma política anti-inflacionária bem-sucedida tornou-se uma importante fonte de poder para seus parceiros, permitindo-lhe ganhar as eleições o mais rápido possível e, em segundo lugar, construir uma coalizão. Após sua inauguração, manter e continuar o sucesso inicial no mundo real tornou-se uma das principais prioridades, não para os

⁴ Programa brasileiro com o objetivo de estabilização e reformas econômicas instituiu a Unidade Real de Valor (URV), estabeleceu regras de conversão e uso de valores monetários, iniciou a desindexação da economia, e determinou o lançamento de uma nova moeda, o real.

governos, mas para os países. A adesão e o apoio ao Plano Real foram defendidos como um sinal de responsabilidade política, o que resultou também no apoio a reformas estruturais relacionadas com a estabilidade de longo prazo (COUTO; ABRUCIO, 2003).

As cinco primeiras mudanças do período FHC diziam respeito à desregulamentação do mercado, privatização e abertura econômica. A mais polêmica delas foi a que acabou com o monopólio estatal da extração de petróleo, mas pôde-se ratificar no primeiro ano de seu mandato. No último ano do primeiro mandato, foram adotadas duas alterações importantes no que se refere às reformas administrativa e previdenciária.

Essa mudança constitucional contínua é resultado principalmente de uma característica de nossa ordem institucional: a constitucionalização das políticas públicas. Muitos não podem ser classificados como um princípio constitucional, mas como ordem pública que encorajou os governos da época a apoiarem sua mudança constante a fim de garantir que essa firme agenda política fosse alcançada. Das dezesseis emendas constitucionais aprovadas na primeira legislatura, apenas duas se enquadram na condição de princípio constitucional, que trata de questões relacionadas à organização política do Estado (BARCELLOS, 2005). Todas as outras estão de alguma forma relacionada à viabilidade do programa de reformas do governo, seja no campo econômico, na relação direta com o mercado, na política financeira, previdência social ou em áreas administrativas ou sociopolíticas.

Um dos aspectos centrais da agenda do governo neste primeiro relatório foi a privatização de empresas estatais, o que exigiu a aprovação de mudanças constitucionais, uma vez que a Carta de 1988⁵ impedia o setor privado de operar em setores nos quais o Estado detinha o monopólio. No primeiro mandato, Fernando Henrique lançou as bases de um novo modelo de relações Estado-mercado e transferiu para o setor privado grande parte da riqueza acumulada ao longo de várias décadas. Além disso, o produto da privatização poderia ser usado para pagar a dívida do governo, embora isso não tenha um impacto significativo devido à explosão da dívida devido à política monetária e cambial adotada de acordo com o novo plano (COUTO;

⁵ A Constituição (CF) de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, é a que rege todo o ordenamento jurídico brasileiro hoje.

ABRUCIO, 2003). Nota-se que a agenda de privatizações não possa se capacitar em áreas cruciais sem fazer avançar a agenda de reforma constitucional.

Todas as turbulências do primeiro mandato tiveram um resultado politicamente paradoxal. A campanha da situação foi em grande parte amparada pelo argumento de que a lei da dúvida não poderia ser mudada e que seria certo escolher alguém qualificado para lidar com a crise em determinados momentos (COUTO; ABRUCIO, 2003). Cardoso mostrou que o prestígio do presidente alicerçado no sucesso da estabilização, se tornou uma importante fonte de poder político na campanha eleitoral.

A reeleição de FHC foi um elemento importante da estratégia política do governo. A luta pela aprovação de uma emenda que garantisse esse direito ao presidente paralisou a agenda de ordem pública e reduziu as forças que poderiam ter sido utilizadas para dar corpo à ordem econômica e aos projetos de reforma do Estado. Dessa forma, os custos políticos da reeleição poderiam ser compensados pelos benefícios da continuidade de seu governo. No segundo governo, essa continuidade poderia enviar um sinal positivo e implementar uma agenda que vai além do combate à inflação e às privatizações e busca restaurar o desenvolvimento (COUTO; ABRUCIO, 2003).

2.2 SEGUNDO GOVERNO FHC 1998-2002

A mudança de rumo durante a reeleição foi abalada pela crise cambial e pela forma como ela ocorreu. Resultou em um crescimento econômico quase nulo no primeiro ano do segundo mandato, que foi planejado como um “ponto de inflexão”. Com isso, a imagem positiva do governo do presidente Fernando Henrique desbotou rapidamente. A taxa de impopularidade aumentou significativamente e a situação não se reverteu até o final do segundo mandato. A inflação continuou sob controle, mas o país não cresceu nem gerou empregos, o que reduziu a charme do Plano Real. (D’ARAUJO, 2011).

Se a reeleição de Fernando Henrique Cardos no primeiro turno foi um sucesso político inegável, por outro, seu segundo governo não programou um projeto apoiado pelo presidente de seu partido e principais lideranças: a mudança à bandeira política que legitima o governo do programa de estabilização para restaurar o crescimento sustentável.

Para Ricardo Pazzotti Rezende (2009) a mudança de rumo contida na reeleição foi abalada pela crise cambial e pela forma como ela ocorreu. Apesar da política de

desvalorizações graduais e controladas acima da inflação, o ritmo não foi suficiente para sinalizar aos agentes de mercado que o real se aproximava de um nível razoável em relação ao dólar. Como resultado, as repetidas crises externas e a consequente fuga de divisas que trouxeram consigo, foram mais fortes do que qualquer eleição monetária. Embora o país estivesse em falência desde outubro de 1998, o presidente Fernando Henrique acreditava que os recursos do FMI seriam suficientes para conter a especulação financeira contra o real e mudar gradativamente o modelo de âncora cambial. O Banco Central não conseguiu manter o valor da moeda, que levou à queda do presidente do banco e, após certa relutância, a uma mudança substancial na política econômica, com a adoção do câmbio flutuante (REZENDE, 2009).

A taxa de impopularidade aumentou significativamente e a situação não voltou até o final do segundo mandato. É possível certificar-se dessa mudança na pesquisa realizada pelo Ibope em 2000.

Avaliação da Administração do Presidente Fernando Henrique

AVALIAÇÃO	(%)
ÓTIMA	4
BOA	21
REGULAR	39
RUIM	12
PÉSSIMA	22
NÃO SABE/NÃO OPINOU	3

Quadro 1: Avaliação da Administração do Presidente Fernando Henrique

Fonte: O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. Cláudio G. Couto e Fernando Abrucio. 2003.

O plano do presidente Fernando Henrique para melhorar o desempenho econômico e controlar o processo de sucessão foi prejudicado por alguns fatores. O primeiro foi a crise energética de 2001, que obrigou o governo federal a propor medidas de rateio que reduziram significativamente o nível de atividade econômica. Além disso, o chamado “apagão” concretizou uma das vertentes mais valorizadas do período, a eficiência técnica que minou o seu prestígio e consequentemente a confiança da sociedade na capacidade do governo para resolver os problemas do país. A capacidade

administrativa do governo finalmente se mostrou mais eficiente em termos de agenda negativa, fiscalismo e estabilização do que na construção de um projeto positivo de desenvolvimento (COUTO; ABRUCIO, 2003).

O segundo fator que dificultou a atuação do presidente reeleito foi a impossibilidade de reformar o modelo econômico para reduzir a vulnerabilidade externa e alcançar maior crescimento. Claudio Couto e Fernando Abrucio (2003) demonstra que a hegemonia do quadro fiscal que se propagou no segundo governo para o BNDES tornou-se um entrave a todas as tentativas mais agressivas de política industrial e de ajuda à exportação. Embora tenha ocorrido alguma reversão dos déficits externos ao final do período FHC, isso se deveu a uma desvalorização não planejada da era Real e não à adoção de uma série de medidas nesse sentido. Por outro lado, a vitória do fiscalismo consolidou e aprofundou as reformas fiscais, como se viu na busca pelos superávits primários que faltavam no primeiro período de Fernando Henrique. Note-se que este ganho foi alcançado apesar do desenvolvimento, que não foi implacável, mas tornou-se uma opção dada a agenda e as preferências dos atores dominantes, bem como o poder e as decisões institucionais por eles tomadas.

Ressalta-se que, no gráfico a seguir, com exceção de alguns meses, o saldo é sempre positivo e bastante significativo, apresentando resultados anualizados bastante satisfatórios nesse aspecto.

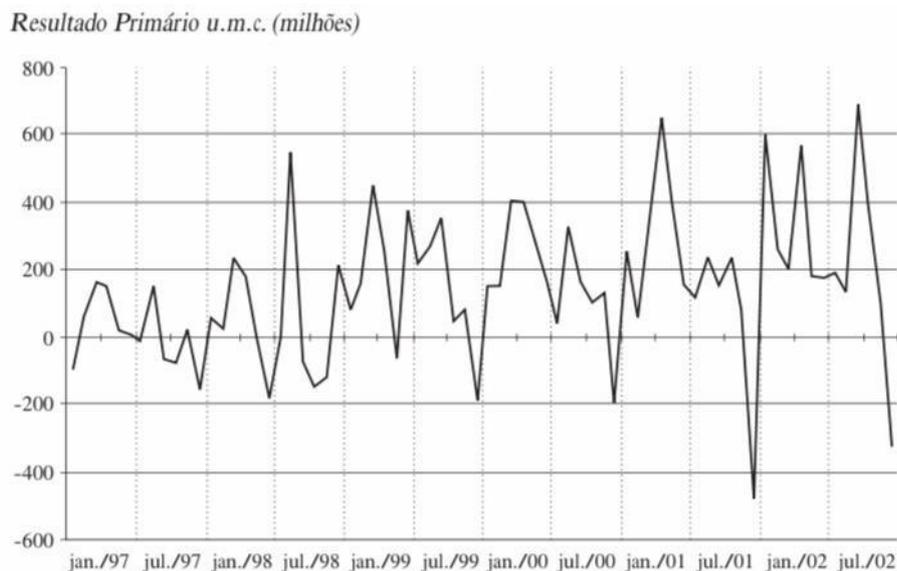


Gráfico 2: Resultado do Primário u.m.c (milhões)

Fonte: O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. Cláudio G. Couto e Fernando Abrucio. 2003.

Para Maria D'alva Kinzo (2001) o enfraquecimento das bases políticas do governo foi o último fator que impossibilitou a concretização do projeto de reeleição. Além disso, o menor sucesso econômico e a possibilidade de troca de poderes tornaram as cadeiras de deputados e senadores menos coesas, pois eles se tornaram menos envolvidos na defesa do governo e na sobrevivência mais política.

Não há dúvidas que o Brasil mudou sua agenda política nos anos de FHC. Em jogo está a avaliação do produto resultante deste processo e os motivos que o conduziram. O governo certamente dismantalaria o modelo de Vargas, mas nunca houve um projeto de transformação do Estado completamente coerente e concluído.

O programa de anos de Cardoso não definiu claramente qual seria o novo modelo de Estado. Foi basicamente por causa de três atores. O primeiro foi a existência de contradições internas na coalizão quanto a ideias liberais-desenvolvimentistas, e partidárias. Na resolução dos diversos conflitos daí resultantes, a intervenção do presidente procurou evitar decisões que conduzissem a mudanças muito profundas na situação atual, capazes de afastar definitivamente um ou outro grupo (KINZO, 2001). Além disso, Fernando Henrique exerceu seu poder promovendo a existência de diferentes visões no governo.

2.3 MUDANÇAS NA ORDEM INTERNACIONAL

A ordem internacional, que é composta pelas instituições e normas que regem a conduta das unidades que compõem o sistema internacional, é fundamental para as relações internacionais. Proporciona estabilidade e previsibilidade nas relações entre atores internacionais. A ordem é baseada diretamente na divisão de poder entre os estados. É uma expressão dos valores e objetivos dos Estados que concentram mais poder, portanto, pode-se dizer que todo sistema internacional corresponde a uma determinada ordem internacional.

Segundo Thales Castro (2012) o Estado que atinge o topo da hierarquia do sistema busca mudar a ordem, não apenas para promover seus valores, mas também para criar mecanismos que impeçam que outros Estados se beneficiem da ordem para chegar ao topo da hierarquia. Para garantir a estabilidade do sistema, essa ordem deve proporcionar certas vantagens e segurança aos Estados com menor força relativa, a fim de perceber que os custos do ataque são maiores do que os lucros obtidos pela acomodação na ordem determinada pelo poder.

Historicamente, houve mudanças na ordem após as guerras, que funcionam como ferramentas pelas quais os poderes concorrentes impõem seus poderes até então dominantes sobre seus valores e normas. Pode-se dizer também que as guerras acontecem devido à resistência das potências dominantes em aceitar mudanças na ordem internacional, o que lhes garantia uma posição até então confortável no topo da hierarquia do sistema internacional. A multipolarização do sistema internacional tem ensejado uma luta política em torno de mudanças na ordem internacional (CASTRO, 2012).

No plano brasileiro, a interpretação das estratégias de integração no campo das relações internacionais, em particular na política externa dos governos FHC, mudou no mesmo período. Há consenso nas formas como a política externa brasileira atua em busca de "autonomia de integração". Para essa corrente, a perspectiva liberal-institucionalista era vista como favorável aos interesses do Brasil, ao promover o respeito às regras do jogo internacional, que deveriam ser respeitadas em todos os países uma vez constituídos, inclusive os mais poderosos, equilibrando o poder internacional e fortalecendo seu papel de *global trader* (CASTRO, 2012).

2.4 INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

Desde o governo Vargas, quando foram formadas as mais importantes estatais siderúrgicas e energéticas, o Brasil conseguiu atrair empresas estrangeiras e multinacionais de grande relevância, que, com a participação de empresários nacionais, e grandes empresas brasileiras somando no mercado internacional, ajudaram a moldar e consolidar a industrialização. O capital estrangeiro sozinho não resolve os problemas do país. O governo deve traçar uma estratégia de desenvolvimento bem definida na conexão entre o Estado e a sociedade.

Para Samuel Pinheiro Guimarães (2001) a definição da estratégia de incorporação internacional do Brasil depende, em grande medida, da visão feita sobre a estrutura, dinâmica e tendências do sistema internacional, de um lado, e das características e desafios da sociedade brasileira, sobre o outro.

A estratégia de desenvolvimento do Brasil, reduzindo as desigualdades sociais, eliminando vulnerabilidades externas e ação internacional é profundamente influenciada pela política externa dos EUA, devido ao fato de o Brasil estar na mesma

área geográfica norte-americana, e ao fato indireto de governos brasileiros cada vez mais voláteis devido às decisões políticas e econômicas, áreas de influência dos Estados Unidos (GUIMARÃES, 2001).

A América do Sul, que é a área geográfica imediata para a integração internacional do Brasil e para a operação da política externa, dos interesses econômicos e da estratégia de segurança brasileira, tem peculiaridades claras, mas às vezes esquecida, para o Brasil (GUIMARÃES, 2001). Na década de 1990, o Brasil e os demais países sul-americanos passaram por experiências econômicas, políticas e militares semelhantes, embora claramente não idênticas.

No campo econômico e social, programas econômicos neoliberais foram adotados, o que causaram deficiências ainda mais graves na infraestrutura física, em termos absolutos e em relação à crescente população, desemprego, a deterioração da concentração de renda e riqueza, marginalidade e violência, e aumento da instabilidade e agitação social (GUIMARÃES, 2001). Esses programas, que resultaram em crises cambiais e aumento da interferência do FMI na condução das políticas econômicas, estagnaram e até falharam em esquemas de integração sub-regional, como o MERCOSUL, e aumentaram a dolarização aberta ou disfarçada em vários países da região devido a agudas dificuldades nos membros países.

Para que o Brasil e a América do Sul, região com o dobro de territórios norte-americanos e população a mais do que os Estados Unidos, trabalhem com eficácia na defesa de seus interesses de longo prazo em um mundo instável, violento e arbitrário, é fundamental cuidar para promover um sistema global multipolar, no qual a América do Sul se tornará um dos polos e não apenas uma sub-região de outro polo econômico ou político.

De acordo com María Julieta Cortes (2004) a ALCA foi apresentada ao Brasil como uma oportunidade especial para expandir as exportações. A oportunidade de expansão e intensificação das exportações, seria muito importante devido ao estrangulamento das contas externas; o aumento das exportações para a área do futuro acordo de livre comércio, em especial de bens industriais, contribuiria decisivamente para superar as graves dificuldades que a economia brasileira enfrenta.

As tendências de formação de blocos regionais em torno dos principais polos de poder continuarão, como evidenciado pelo desenvolvimento contínuo e discreto das

negociações da ALCA na América; ASEAN⁶ e a "área de influência chinesa" na Ásia; o gradual alargamento geográfico da UE à Europa de Leste e o estabelecimento de laços com os países mediterrânicos; e, finalmente, a reunificação da ex-União Soviética em uma Comunidade de Estados Independentes, a CEI (CORTES, 2004). Os blocos regionais entre países subdesenvolvidos como o MERCOSUL são menos importantes neste contexto global devido às dificuldades cíclicas e crescentes de seus membros e às pressões externas e internas para dissolvê-los, ainda que disfarçadas.

As relações bilaterais do Brasil entre China e Estados Unidos são bem diferentes, o Brasil e os EUA mantêm relações aliadas informais desde a Primeira República (1889-1930), enquanto as relações diplomáticas do Brasil com a China começaram em 1974. Na agenda internacional, as relações Brasil-China mostraram semelhanças em alguns rumos da política externa, especialmente na questão da busca de autonomia internacional soberana, e também o aumento da cooperação Sul-Sul e a crítica ao protecionismo dos países desenvolvidos (SIMAS, 2011).

As relações da China com o Brasil tiveram progressos visíveis desde a segunda metade da década de 1990. As duas nações buscaram desenvolver todas suas relações econômicas, comerciais, políticas e diplomáticas; bilateral e multilateral, envolvendo organizações governamentais, empresas e sindicatos; dentro do leque de partidos e parlamentos a fim de promover uma variedade de mecanismos de diálogo.

Durante seu primeiro ano de mandato, o presidente Cardoso visitou a China, resultando na assinatura de seis documentos. Em 1998, o Brasil assinou dois documentos de cooperação, um na área econômica e outro na área tecnológica. O principal objetivo da concessão era sinalizar aos chineses a enorme importância estratégica e comercial que o país passou a atribuir ao Brasil. Esperava-se que um maior fortalecimento das relações bilaterais renderia frutos significativos no médio e longo prazo por meio do comércio bilateral e do investimento chinês na infraestrutura brasileira (SIMAS, 2011).

Para o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2001), o olhar sobre a estrutura e dinâmica do sistema internacional, ou seja, quem considera o sistema internacional como um sistema múltiplo, no qual os Estados têm uma posição central e fundamental em uma complexa rede de relações, reflete a realidade, a política externa de um país,

⁶ Criada em 8 de agosto de 1967, a Associação das Nações do Sudeste Asiático, tem como objetivos: acelerar o crescimento econômico, progresso social e desenvolvimento cultural na região e promover a paz e a estabilidade através do respeito e justiça entre os países integrantes.

que deve ter como objetivo principal a defesa e promoção dos interesses nacionais sem ilusões de amizade com terceiros países ou supostas tendências benevolentes no sistema internacional. Como esses interesses são políticos, militares e econômicos, a política externa está intimamente ligada em uma relação ativa com a política de defesa nacional e a estratégia global de desenvolvimento econômico e político, que deve ajudar o atual governo a formular e programar, sempre com base constitucional e princípios jurídicos.

III INTEGRAÇÃO REGIONAL: CONSOLIDAÇÃO E PROTAGONISMO BRASILEIRO

É interessante compreender o significado e as alternativas da agenda de integração nas relações internacionais. A primeira parte dessa análise apresenta alguns dados teóricos sobre a teoria de integração, e integração econômica. Depois é exposto momentos do processo de integração na América do Sul e o papel do Brasil como líder regional, a estratégia de internacionalização das sociedades brasileiras e os obstáculos à integração sul-americana. Por fim, apresenta será abordado os efeitos da política externa brasileira e as percepções e ações do presidente Fernando Henrique Cardoso no projeto de integração sul-americana.

3.1 TEORIAS DE INTEGRAÇÃO

Desde o fim da Guerra Fria, e após a intensificação do processo de globalização, os movimentos políticos se intensificaram em busca da consolidação de projetos regionais. Problemas de ordem econômica, social e ambiental, que extrapolam a escala local e não se limitam às fronteiras nacionais, passaram a exigir a mobilização conjunta de diversos Estados. Além disso, a perda gradativa da capacidade do Estado de desenhar e programar suas próprias políticas públicas contribuiu para o surgimento de iniciativas regionais (SILVA e COSTA, 2013). Esse movimento impulsionou a criação de blocos regionais como a União Europeia e posteriormente na América do Sul o MERCOSUL e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

Existem vários conceitos teóricos de processos de integração na teoria das RI's. Para Silva e Costa (2013), a função pública após o fim da Segunda Guerra Mundial passou a tratar da promoção da paz na Europa. O foco não estava no tópico da integração, mas em como encorajar os Estados a renunciar recursos de guerra, optando pela cooperação por meio da rede de organizações internacionais.

Durante os anos 1950, a teoria de integração foi possível, pelo lançamento da visão funcionalista, que partilhava seus interesses a diferentes Estados, o funcionalismo se torna evidente na conjuntura de ideias no processo global de integração. O Estado, como unidade político-administrativa, não era mais suficiente para que os servidores públicos atendessem às necessidades crescentes e transfronteiriças da sociedade. Nesse

sentido, era preciso trabalhar em conjunto e integrar-se para atender às necessidades dos indivíduos e evitar o elemento combativo da disputa entre os Estados (CANDEAS, 2010).

O funcionalismo se apoia na "funcionalidade" dos organismos internacionais e entende que para que a integração ocorra em um ambiente político como o pós-guerra, deve-se estimular o rompimento entre a política e o campo técnico. Para Silva e Costa (2013), a resposta que o funcionalismo deve alcançar para a paz na região é a criação de instituições transnacionais, tecnocráticas e pragmáticas como alternativa para a superação de antigas disputas nacionalistas voltadas para a promoção do bem-estar social na região (SILVA e COSTA, 2013, p. 42).

A harmonia na região aconteceria por meio de cooperação técnica, e não política. Segundo Candeas (2010), o conceito básico da corrente funcionalista é o conceito de *spillover*⁷. A ideia central do *spillover* é que a cooperação em um setor estratégico tende a se expandir para outros setores. O processo de cooperação pode, assim, desenvolver-se nas esferas política e social e garantir a integração regional plena. Em suma, o funcionalismo sugere que a integração econômica e social deve inevitavelmente levar à integração política (SILVA, 2008).

Para Silva (2008) a transferência de competências dos Estados para as organizações supranacionais ocorre apenas por meio de decisões políticas em nível nacional. A transferência do contexto nacional para o contexto transnacional ocorre, portanto, apenas através de uma opção política e não através da cooperação em áreas técnicas, como preconiza o funcionalismo.

Para Silva (2008) as elites redefinem os interesses em favor da orientação regional, pois percebem que as instituições supranacionais podem contribuir para a satisfação de seus interesses de forma mais eficaz do que em escala nacional.

O intergovernamentalismo teve origem nos EUA e considera o Estado um ator dominante no processo de integração regional, sua contribuição é relacionada aos interesses da nação incentivada pela busca de poder. Para Philippe Schmitter (2010), um dos principais teóricos dessa corrente, destaca que os rumos do processo de integração regional serão determinados pelo Estado com o único propósito de fortalecê-

⁷ Dolan e Galizzi definem um *spillover* como um comportamento que ocorre após o outro, e tem algum tipo de relação por meio de um "motivo subjacente". (Dolan & Galizzi, 2015)

lo. Silva e Costa sintetiza essa abordagem ao se referir a um “estadocentrismo” como locomotiva da integração regional (SILVA e COSTA, 2013, p. 48).

Com o aprofundamento dos processos de integração regional no período das décadas de 1980-1990, surgiu a necessidade de reconsiderar os conceitos de organização intergovernamental, surgindo então o foco do sistema intergovernamental liberal. Nessa nova abordagem, a coordenação política do Estado continua sendo parte fundamental dos processos de integração regional, mas o interesse em participar do projeto de integração está baseado na maximização dos lucros e na redução dos custos (SILVA e COSTA, 2013).

No decorrer das análises de Silva e Costa (2013), observa-se que a diferença entre a abordagem do sistema intergovernamental e as correntes do funcionalismo e neofuncionalismo é que, no caso de um regime intergovernamental, a cooperação ocorre exclusivamente de forma que cada estado possa defender seus interesses internos. O processo de integração é considerado pela combinação dos interesses condizentes aos Estados, apesar de se beneficiarem internamente. Enquanto isso, as abordagens do funcionalismo e do neofuncionalismo previam a transferência da integridade para uma organização regional, com a aproximação de interesses ocorrendo em nível regional sem favorecer de forma independente os benefícios de cada Estado. Para os autores, ainda é um processo de transição e não é possível definir modelos e regras a seguir. A UE seria um exemplo de bloco de integração que foi e é bem sucedido, mas por ser tão divergente dos requisitos abordados no texto, isso torna as comparações inviáveis.

3.1.1 Integração Econômica

Há alguns caminhos e classificações que levam ao processo de integração econômica global e, para garantir que as etapas sejam mais abertas do que o necessário, não só barreiras alfandegárias. Para Marcelo Fonseca Vicentini (2013) em cada situação, se não há apoio e entusiasmo interno, em que a população deva participar e apoiar, o processo será todo diferente. No entanto, há obstáculos para o fato de que, no caso de desenvolvimento de alguns aspectos de uma integração verbal, é impossível fazer quaisquer dificuldades. Somente ao final da declaração, no que diz respeito à aprovação e percepção do cidadão de que pode ser conjugada com integração, é creditado que o processo pode demorar mais. A integração com participação e apoio do

país, assim como da América Latina na década de 1960, teve diferenças naturais no processo, conforme outras questões.

Outra vantagem da integração entre países em desenvolvimento é que a unidade, se séria e objetiva, fortalece o grupo nas negociações comerciais e aduaneiras com outros países fora da área integrada. A força de pressão no cenário internacional é maior e só um aumento pode justificar a existência de integração. É provável que os países desenvolvidos estejam mais interessados em negociar com um grupo de países integrados com um mercado mais amplo do que os indivíduos em busca de maiores lucros. O poder combinado dos países do MERCOSUL, por exemplo, é muito maior. É até possível impor condições que a região não cumpre desde o período colonial. Abrindo-se, uma pequena lacuna favorável no mercado internacional pode trazer lucros para um grupo de países em desenvolvimento. A unidade, se eficaz, também ajuda a decidir sobre as políticas internacionais. O próprio país, que vota em um fórum mundial, tem menos poder do que um grupo que fala a mesma língua em uma disputa (VICENTINI, 2013).

A integração também pode ajudar a conservar mais recursos regionais. Com o mercado ampliado, é quase certo que mais será vendido e comprado na região. Isso faria circular internamente recursos para compras de terceiros. É sempre proposto aumentar o comércio mundial, não limitar. É útil vender e comprar no contexto da integração, pois mais recursos circulariam a favor dos países integrados. Um exemplo é o caso do Brasil e da Argentina, o comércio entre eles aumentou sem nenhuma fobia contra países fora da integração. Teoricamente, pode-se dizer que uma unidade econômica é mais benéfica do que o contrário (VICENTINI, 2013). Os obstáculos são físicos, políticos, comportamentais e muitos mais. Montanhas, rios e florestas frequentemente dividem terras, estão virados para a costa e o mar é geralmente uma estrada que liga a região aos principais centros mundiais.

As barreiras naturais existem principalmente devido à falta de comércio interno. Se for lucrativo, alguns recursos podem ser criados para abrir estradas. Sem um comércio mais eficiente, não há meios de transporte adequados e, com isso, os preços dos produtos tendem a subir. Durante o período da ALALC, era mais vantajoso comprar mercadorias fora dos territórios com custos de transporte mais baixos do que nos vizinhos. O pequeno comércio regional geralmente acontecia por via marítima, se for o principal meio de transporte, as cidades portuárias levam vantagem sobre o resto do

país em termos de produção e distribuição. Portanto, a existência de meios de transporte eficientes é muito importante para a integração (VICENTINI, 2013).

3.1.2 Integração Regional na América Latina

Como não existe um modelo exclusivo com os passos para o alcance da integração, é importante examinar as conjunturas e o desenvolvimento histórico dos processos de integração regional já ocorrido na América Latina. É exposto agora, as instituições criadas na região sul-americana para a promoção da integração e o impacto teórico do trabalho desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Além de ser membro da CEPAL⁸, Fernando Henrique formulou teses iniciais que levaram ao surgimento de uma "teoria da dependência" e participou ativamente das discussões sobre integração regional. Os "cepalinos", além de proteger o incentivo que deve ser dado ao mercado interno, afirma que é o Estado, e não o mercado, que deve definir onde serão feitos os principais investimentos e quais setores devem se beneficiar com isenções e insumos.

Segundo Corazza (2006) e Braga (2002), é nesta região que o longo caminho de integração começa a ser percorrido com a criação da CEPAL. Segundo Corazza (2006), na década de 1950, o economista Raúl Prebisch protagonista da CEPAL, preconizava o processo de união econômica e sindical entre os países latinos como um passo para a promoção do desenvolvimento regional. A integração da CEPAL é parte do projeto político-econômico da organização, que é vista como uma ferramenta de superação do atraso da América do Sul.

No que diz respeito à CEPAL, o atraso no desenvolvimento latino-americano se baseia em um esquema de "centro-periferia" e a consequente deterioração das condições comerciais. Raúl Prebisch argumenta que as relações comerciais entre os países centrais e periféricos reproduziram as condições de subdesenvolvimento porque

⁸ Uma das cinco comissões econômicas das Nações Unidas (ONU), criada em 1948 com o objetivo de monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região da América Latina, assessorando ações encaminhadas para sua promoção, e deste modo contribuindo para o reforço das relações econômicas dos países da área, tanto entre si como em relação às demais nações do planeta. Posteriormente seu campo de atuação ampliar-se-ia para os países do Caribe, buscando promover junto a estes e as nações latino-americanas o desenvolvimento social e sustentável.

o método liberal de vantagem comparativa impediu os países periféricos de explorar suas indústrias e economias. Sobre o sistema "centro-periferia" Prebisch argumenta:

Os Estados Unidos, a meu ver, desempenham ativamente o papel de centro cíclico principal, não só no continente, mas em todo o mundo; e os países latino-americanos estão na periferia do sistema econômico [...] Por que chamo os Estados Unidos de centro cíclico? Porque deste país, em função da sua magnitude e de suas características, partem os impulsos de expansão e contração na vida econômica mundial e especialmente na periferia latino-americana, cujos países estão sujeitos às influências destes impulsos, como haviam estado anteriormente, quando a Grã-Bretanha tinha o papel de centro cíclico principal [...] Eu creio que o movimento cíclico é universal, que há um só movimento que vai se propagando de país a país. Portanto, não se deveria dividir o processo em várias partes independentes; não há um ciclo nos Estados Unidos e um ciclo em cada um dos países da periferia. Tudo constitui um só movimento, mas dividido em fases muito distintas com características claramente diferentes, segundo se trate do centro cíclico ou da periferia (Prebisch apud Rodríguez, 1981, p. 34-3).

Para a economista Maria Amélia Enríquez (2010), o conceito de deterioração das condições de negócios refere-se à especialização das atividades econômicas nos países. Cada país deve se especializar no segmento em que alcançou maior competitividade. Portanto, devido às rendas liberais, os países periféricos devem se especializar na produção de produtos primários com utilização de mão de obra suficiente, enquanto os países centrais se especializam na produção de bens industriais.

A industrialização na América Latina deveria ser pautada por um processo de substituição de importações e a integração regional foi possível para expandir o mercado em nível regional, contribuindo assim para o crescimento das economias da região.

Silva e Costa (2013) constata que, desde a década de 1950, a CEPAL exerceu grande influência nas iniciativas emergentes de integração. Em 1960, foi fundada a ALALC, que reunia inicialmente sete países (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai) com foco comercial e com o objetivo de criar uma área de livre comércio na região. Conforme Silva e Costa (2013), a ALALC falhou principalmente devido às assimetrias econômicas entre os países e ao baixo relacionamento comercial que existia entre os países membros na época.

Em 1980, a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que deu continuidade ao projeto ALALC, priorizando questões econômicas e acordos bilaterais ou multilaterais na região. A ALADI tem atualmente treze membros na região (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela) (SILVA; COSTA, 2013).

Ainda em 1960, após o estabelecimento da ALALC, foi criado o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e, em 1969, o Pacto Andino, que nos anos 1990 se chamaria Comunidade Andina de Nações (CAN). O objetivo das iniciativas em questão, foi pensando em contribuir o fluxo de capitais, bens e serviços da região.

Em 1970, surgiram as iniciativas do Sistema Latino-Americano (SELA), estabelecido em 1975, e da Comunidade do Caribe (Caricom) em 1973. O SELA se concentrou em apoiar e coordenar estratégias econômicas comuns para a região, o Caricom já formado entre os países centro-americanos, em um esforço para acelerar o desenvolvimento econômico regional.

Finalmente, foi criado o Mercado Comum do Sul, em 1990. O MERCOSUL é uma união aduaneira, de livre comércio entre os países membros, originalmente com Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O MERCOSUL se inspirou no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), e se consolidou como uma aliança comercial entre os países membros para apoiar a economia regional por meio da introdução da livre circulação de capitais, produtos e serviços. O MERCOSUL é atualmente considerado uma iniciativa de integração regional bem-sucedida (MALAMUD e SCHMITTER, 2006; SILVA e COSTA, 2013) porque apoiou o comércio intrarregional e intrabloco, ao mesmo tempo em que permitiu à região aumentar seu comércio extrarregional com países de diferentes regiões do mundo.

Para Silva e Costa (2013) diferente de iniciativas anteriores de integração, o MERCOSUL aparece em um momento favorável do cenário econômico externo e interno da região, e está inserido em um novo momento político e econômico que teve implicações até mesmo nos estudos da CEPAL.

O MERCOSUL se apresenta como um claro exemplo de regionalismo aberto, apoiando o papel do Estado e do livre comércio na integração econômica internacional da região. Segundo Silva e Costa (2013) apenas o MERCOSUL teve êxito como projeto de integração regional, as demais iniciativas do ALALC / ALADI, MCCA, CARICOM e do Pacto Andino não lograram êxito no cumprimento de seus objetivos.

Depois do MERCOSUL e do cenário político-econômico da década de 1990, iniciou os anos 2000, quando o processo de integração regional na América do Sul foi fortalecido com a constituição da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Cervo e Bueno (2008) acreditam que essa resolução é caracterizada pela sua originalidade, pois sua integração é regida por conceitos geopolíticos, e não apenas pelo processo econômico ocorrido em outras iniciativas na região. A Unasul foi inaugurada

em 2008 com doze países sul-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) para formular a integração regional entre os países sul-americanos em diferentes áreas.

Para Cervo e Bueno (2008) a Unasul nasceu com objetivos em três sentidos: a) no sentido político, busca criar um cenário de unanimidade entre os Estados, assentando a região no cenário internacional por meio de uma única voz; b) no sentido geopolítico, criando um polo de poder regional com ênfase na segurança regional; c) no sentido econômico, atuando com vistas a atingir uma integração física, energética e de infraestrutura, sem substituir o papel do MERCOSUL.

Para Cervo e Bueno, a Unasul origina com objetivos em três sentidos:

Em sentido político, ao tomar decisões por unanimidade entre os Estados-membros, pretende assentar a região no mapa-mundi, expressar a voz única dos países no multilateralismo e aumentar sua independência política, visto que se constitui com personalidade jurídica internacional. Em sentido geopolítico, embora não seja uma aliança militar, cria o polo de poder regional e confere ênfase à segurança regional, cujos contenciosos são resolvidos pela ação diplomática com base nas doutrinas sul-americanas do direito internacional, o respeito à soberania e à não intervenção em assuntos internos dos Estados. [...] Em sentido econômico, enfim, a Unasul atua com a finalidade de promover a integração produtiva, energética e da infraestrutura, embora sem substituir Mercosul e Comunidade Andina, que continuam operativas (CERVO; BUENO, 2008, p. 551).

A Unasul tem o desafio de transformar o modelo de desenvolvimento externo do mercado econômico global em um modelo de desenvolvimento interno para explorar o potencial da região sul-americana, investindo na infraestrutura energética, de transportes e telecomunicações, para incorporar ainda mais a dinâmica econômica regional (SIMÕES, 2011).

De acordo com Simões (2011) a Unasul se estabeleceu como um ambiente de diálogo político e afluência entre os países sul-americanos, além de construiu uma visão estratégica para a região, onde a cooperação política e econômica entre seus países membros ajudaria a reduzir as assimetrias e apoiaria o desenvolvimento econômico e social. Esse bloco representa um novo momento geopolítico na América do Sul, trazendo elementos para sua constituição que contribuem para a consideração da integração da infraestrutura. A região sul-americana desenvolveu seu próprio modelo de integração em função do nível de desenvolvimento dos países membros, as circunstâncias políticas e econômicas e dos problemas enfrentados pela região.

A prática dos blocos, ALALC-ALADI, MCCA, CARICOM, CAN e Pacto Andino foram suma importância para que a região alcançasse certo arranjo institucional, político e econômico necessários para o surgimento do MERCOSUL e UNASUL, como experiências mais bem-sucedidas.

3.2 PLANOS E AÇÕES

3.2.1 Iniciativas Sul-americanas

De acordo com Francisco Doratioto (2012) a América do Sul testemunhou o surgimento de um processo de integração regional que mudou as relações entre os países do subcontinente, durante a última década do século XX. Esse processo surgiu em um contexto internacional marcado pelo "novo regionalismo"⁹, que se deu em vários continentes e foi impulsionado pela necessidade de os Estados-nação ampliarem o espaço de circulação de suas mercadorias em um mercado capitalista e globalizado.

O novo regionalismo, que se consolidou no final da Guerra Fria, foi resultado do processo de globalização e seus efeitos imprevisíveis nas relações multilaterais. Foi caracterizado pelo surgimento e fortalecimento de blocos regionais de países e pela consolidação de diversas áreas de livre comércio ao redor do mundo. Na América do Sul, em particular, projetos de integração regional surgiram nesse período, como o MERCOSUL e a UNASUL abordados anteriormente (DORATIOTO, 2012).

Em meio ao fortalecimento da integração regional sul-americana, o governo brasileiro começou a tomar iniciativas para garantir que o país fosse um líder regional. Nesse contexto, a IIRSA foi criada para apoiar a integração física do subcontinente - por meio de transportes, energia e telecomunicações- e estimular a integração política, econômica e cultural da América do Sul. A IIRSA, idealizada e criada durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que será integrada à UNASUL a partir de 2009 por meio do COSIPLAN (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento), continua e é uma das principais ferramentas do comércio exterior brasileiro.

⁹ Segundo Borges (2014), iniciou-se um novo regionalismo em 1985 e continua até hoje a terceira fase do regionalismo, em que o papel da globalização e seus efeitos imprevisíveis nas relações multilaterais estimularam a criação de novos blocos regionais de comércio em todo o mundo.

As primeiras iniciativas de integração envolvendo países sul-americanos foram de alcance latino-americano e datam do período pós Segunda Guerra Mundial, quando foram constituídas a CEPAL e a ALALC.

Novas iniciativas de integração sub-regional surgiram na América do Sul, em meados de 1970. Com destaque para o Acordo de Cooperação Amazônica criado em 1978 pela Bacia Amazônica (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) que tinha o objetivo de apoiar ações conjuntas para o desenvolvimento econômico da região.

No contexto do novo regionalismo, que se caracteriza, sobretudo pelo regionalismo aberto¹⁰, que se difundiu por todo o mundo, o MERCOSUL começou a se consolidar e seus membros começaram a aprofundar suas relações. Ao mesmo tempo, no norte do continente, os EUA começaram a ter a ideia de expandir seu mercado para a América Latina - com exceção de Cuba -. Durante a década de 1990, diante da possibilidade de implementação de novos acordos de livre comércio liderados pelos Estados Unidos e pela UE, o Brasil e seus parceiros do MERCOSUL decidiram aprofundar os esquemas existentes.

Durante os governos Collor e FHC, o Brasil adotou medidas neoliberais baseadas no Consenso de Washington¹¹ e apoiadas pelo FMI e Banco Mundial. O resultado dessas políticas foi a privatização e a desindustrialização do país. Os governos expressaram particular preocupação com o aumento das exportações de commodities, visto que têm favorecido setores da economia mais competitivos no cenário internacional.

3.2.2 Diplomacia Presidencial

Rodrigo Cerqueira (2005) afirma que a diplomacia presidencial, além de estar em consonância com o processo de redemocratização do Brasil, e vincular-se a características próprias do presidente e ao relativo sucesso das mudanças econômicas

¹⁰ Corresponde a um processo de crescente interdependência em nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países de uma determinada região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos econômicos.

¹¹ O Consenso de Washington ficou popularmente reconhecido em um encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos. Nesse encontro, realizou-se uma série de recomendações visando ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina. O objetivo dessa reunião, era o de “acelerar o desenvolvimento sem piorar a distribuição de renda”.

promovidas pelo Plano Real, representa uma resposta do governo à crise de paradigmas da inserção internacional do Brasil, bem como a busca pela liderança na América do Sul.

Segundo Cervo (2001), FHC favoreceu a consolidação da integração regional entre as linhas de ação por meio do aprofundamento do MERCOSUL. Para Lampreia (1998), a diplomacia presidencial é vista como um meio de institucionalizar os objetivos da política externa brasileira, desde que os defina de acordo com suas próprias viagens internacionais. Danese destaca importantes resultados dessa ação diplomática de Fernando Henrique:

O uso da diplomacia presidencial para avançar os nossos grandes paradigmas diplomáticos, como o Uruguai, as relações com os Estados Unidos, a integração sub-regional e a construção do Mercosul, as relações com alguns parceiros-chave na Europa, com Portugal à frente, a construção da Itaipu e cooperação transfronteiriça, geradora de uma importante e produtiva vertente da nossa diplomacia presidencial a partir dos anos 30, os encontros de fronteira, de importância singular para um país com dez vizinhos (DANESE, 1998, p. 259).

No quadro abaixo é possível analisar a percepção dos países do Cone-Sul, em relação ao Brasil, em variados aspectos, conseqüentemente o Brasil seria um país hegemônico essencialmente regional.

Percepções das elites do Cone Sul a respeito
na atuação do Brasil na América do Sul (em % de respostas positivas)

	Argentina	Paraguai	Uruguai
Brasil pretende aumentar sua liderança na região	92.2	100.0	96.0
Exercer hegemonia – supremacia incontestável	55.7	91.9	75.1
Tem objetivos expansionistas (territorialmente)	26.9	24.5	25.2
Controlar os recursos hídricos da Bacia do Prata	61.5	92.2	56.4
Controlar os recursos naturais da Bacia Amazônica	87.1	98.0	93.8
Cooperar para o desenvolvimento econômico da região	68.9	70.0	68.5
Investir capitais na economia dos países vizinhos	69.5	76.2	67.9
Cooperar para uma convivência pacífica	67.6	90.8	82.4
O Brasil tem capacidade de influenciar na resolução de conflitos internacionais	22.5	38.0	49.5
O Brasil tem influenciado na resolução de conflitos internacionais	3.1	14.5	13.5
Influência do Brasil no TNP	13.8	12.5	16.5
Influência do Brasil no Grupo do Rio e Contadora	65.7	92.0	78.0
Influência do Brasil na ALCA	43.5	27.0	62.0
Atuação do Brasil facilitou a criação da OMC	19.5	41.5	42.5
Atuação do Brasil facilitou o êxito do TNP	22.6	12.5	32.5
Atuação do Brasil facilitou o Grupo do Rio e Contadora	74.9	95.5	85.5
Atuação do Brasil facilitou a criação da ALCA	34.9	21.5	41.0
Influência do Brasil na resolução do problema de lavagem de dinheiro no narcotráfico	10.8	18.0	16.0
Influência do Brasil em missões de ajuda humanitária	5.6	9.5	10.0
Influência do Brasil na defesa de interesses do Mercosul	69.2	69.0	64.0
Influência do Brasil na defesa dos interesses da América Latina	47.7	49.5	43.5
Influência do Brasil na defesa de interesses do Brasil propriamente	85.1	92.5	82.5
Influência do Brasil na defesa de interesses dos países pobres	7.2	10.5	12.0
Influência do Brasil na defesa dos interesses dos mercados emergentes	18.5	23.0	23.5
Influência do Brasil na defesa de uma ordem econômica mais equilibrada	22.0	25.5	38.0
O Brasil deveria ser membro da OCDE	33.3	28.0	33.0
O Brasil deveria ser membro do Clube de Paris	11.8	45.0	27.5
O Brasil deveria ser membro do G-7	13.8	27.5	24.5

Quadro 2: Percepções das elites do Cone Sul a respeito na atuação do Brasil na América do Sul (em % de respostas positivas)

Fonte: Oliveira e Onuki, no artigo publicado na Revista Cena Internacional, intitulado Liderança hegemônica e integração regional: o Brasil na visão das elites do Cone Sul.

3.2.3 Liderança Regional a partir do MERCOSUL

Quanto ao MERCOSUL, Oliveira e Onuki (2000) afirmam que é por meio do bloco que o país melhor administra o papel de liderança e poder regional. Nesse sentido, a importância política e estratégica do MERCOSUL para o Brasil superaria seu sentido econômico e comercial, pois a percepção das elites se dirige em duas direções: primeiro, o Brasil como pivô do desenvolvimento econômico da região e como potencial investidor de capital em economias vizinhas; em segundo lugar, o país como "escudo", pois devido à reduzida capacidade dos Estados membros de ação internacional, o bloco integrado aumentaria seu poder de barganha e reduziria os custos de negociação, principalmente com os EUA. "A hegemonia brasileira não se dá em termos tradicionais, de dominação política e tendo como base a expansão territorial, mas sim, em termos de

garantir sua liderança regional e, com isso, ampliar seu poder político no plano internacional" (ONUKE & OLIVEIRA, 2000, p. 13). De forma ainda à complementar, segundo os autores:

É neste contexto que o Brasil define sua inserção estratégica internacional, que se torna mais nítida durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, tendo, como um dos pilares fundamentais, a delimitação da região sul-americana como área de influência (via integração regional). Por outro lado, o Brasil também tem adotado uma política multilateral de adesão às instituições e regras internacionais, como forma de manter a estabilidade regional. Neste caso, regionalismo e multilateralismo complementam-se no sentido de definir uma política externa 'universalista' e que rejeita o alinhamento automático com os EUA e afirma o exercício de sua hegemonia no plano regional (ONUKE & OLIVEIRA, 2000, p. 18).

Podemos constatar que a política externa brasileira está de fato flexionada para o segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, apesar de o projeto de aprofundamento da integração estar na agenda do Chanceler desde o primeiro mandato. Só no segundo, porém, é que a cúpula do Brasil, que foi realizada a partir de uma iniciativa estratégica do governo brasileiro, é apresentada integração como um projeto de longo prazo.

Durante a transição para a democracia, Rafael Balardim (2005) afirma que é possível observar a qualificação das relações bilaterais que se desenvolveram no processo de cooperação e integração. Nesse sentido, os acordos entre 1985 e 1989 demonstraram o objetivo de cooperação e integração para o desenvolvimento econômico dos países e região do Cone Sul, e os Presidentes Sarney e Alfonsín, previram a necessidade de coordenação política como forma de fortalecer o projeto de integração, e como forma de evitar assimetrias econômicas e comerciais.

Nesse sentido, destacamos a relevância do MERCOSUL para o Brasil, pois as comparações negativas não foram percebidas pelo governo ou analistas como um aspecto prejudicial ao bloco, pois a importância política estratégica do MERCOSUL compensava os anúncios deficitários. Pio Penna Filho (2006) destaca ainda que outro fato importante sobre o bloco é o fato de que "apesar do aumento do comércio interno, o comércio com outros países também aumentou sem desvio de comércio, como preconiza a OMC" (PENNA, 2006, p. 73).

Segundo Cardoso, "a importância do processo de integração também está ligada às transformações globais, que tornam necessária a existência de blocos econômicos

integrados para garantir o desenvolvimento econômico sustentável dos países em geral” (CARDOSO, Discurso, 04/12/1999).

Além do aumento no número de discursos de FHC no fortalecimento da associação do MERCOSUL no segundo governo, é claro também um aumento nas referências ao aprofundamento da integração sul-americana.

A importância política do MERCOSUL pode ser percebida na forma como o Brasil instrumentaliza o bloco nas negociações internacionais, já que a integração sub-regional do Cone Sul tem atuado como um grande trunfo que o Brasil deve estender à sua área de influência no continente sul-americano, no que diz respeito às negociações internacionais ou indução brasileira, as negociações com outros polos internacionais ocorreram a partir de uma posição intrabloco comum.

O projeto de integração regional ganhou status político e estratégico no governo Fernando Henrique Cardoso, independentemente do caráter reativo que venha a adquirir, e foi determinado como seu principal projeto de política externa. Está sujeito à diplomacia sucessora, assim como os governos sul-americanos, a continuar ou não esse papel de fortalecer a América do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Clareou-se durante a pesquisa o contexto econômico e político do Brasil bem como sua política externa. O trabalho propôs o diálogo entre Integração Regional e Política Externa, de modo que esclarece o debate das temáticas enquanto disciplinas da área de pesquisa em Relações Internacionais, como instrumentos de construção de uma agenda interna (doméstica) de desenvolvimento do Brasil.

Primeiramente, para o entendimento da problemática dessa análise, buscou-se apresentar os a ligação existente entre a interdependência e o universalismo, além do impulso da globalização e o reordenamento das relações internacionais e a conduta do Brasil a partir do multilateralismo e diplomacia, que faziam parte da nova agenda de globalização. Em seguida, esclareceram-se as diretrizes e estratégias do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, durante seu primeiro e segundo mandato, quando são abordadas questões de planejamento da PEB quanto a inserção internacional do Brasil.

Continuamente discutiu-se o cenário da nova ordem mundial devido a multipolarização do sistema internacional. A questão da integração foi discutida de forma a entender sua inserção nas relações internacionais e como ela e a diplomacia presidencial foram um vetor para transformar o Brasil em protagonista regional e assim promover seu desenvolvimento interno. Depois foram expostos momentos do processo de integração na América do Sul e o papel do Brasil como líder regional, a estratégia de internacionalização das sociedades brasileiras e os obstáculos à integração sul-americana. Por fim, foram apresentados os efeitos da política externa brasileira e as percepções e ações do presidente Fernando Henrique Cardoso no projeto de integração sul-americana.

Com o fim da bipolaridade do mundo e a aceleração da globalização fizeram com que o Brasil se visse em uma situação de necessidade de transformação de toda a sua política, e mais especificamente sua política externa, de modo que o país fosse capaz produzir estratégias voltadas à inserção no novo contexto internacional. Essa nova perspectiva teve como um de seus principais focos de atuação a América do Sul. As relações exteriores se modificam em relação à articulação regional proposta no governo de Fernando Henrique Cardoso e à necessária integração no continente sul-americano. A pesquisa se justifica a partir da necessidade de compreender o contexto

histórico do Brasil, em especial na nova era democrática do país e sua nova inserção em outro contexto político, econômico e social, afetando toda a sociedade.

Ressalta-se que novas políticas econômicas, voltadas para o contexto exterior influenciaram, e ainda influenciam as perspectivas de tomadas de decisões, em especial para uma política econômica no continente sul-americano, agregando a construção de um bloco exterior da tradicional relação com outros países. No caso do Brasil, a partir do recorte temporal proposto, há uma maior inserção de perspectiva institucional. É notável que tais transformações propostas apresentem uma nova percepção da economia e de suas relações exteriores, criando e estruturando novas possibilidades no âmbito do contexto da globalização.

Sabendo que o objetivo principal do processo de integração é o princípio de um mercado comum, o ímpeto da política externa brasileira que tinha a integração sul americana como preferência, mantinha também relações externas, prospectando maior projeção internacional. Inicialmente o MERCOSUL contribuía para o sucesso da ascendência brasileira nos planos político e econômico.

REFERÊNCIAS

- A América do Sul e a integração regional** (2011: Rio de Janeiro, RJ). 28 de setembro de 2011, Rio de Janeiro, Brasil. / Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel; discurso inaugural do Embaixador Antonio de Aguiar Patriota. Brasília: FUNAG, 2012.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A inserção econômica internacional do Brasil em perspectiva histórica. **Cadernos Adenauer**, v. 2, p. 37-56, 2000.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Formação da diplomacia econômica no Brasil**: as relações econômicas internacionais no Império. – 3. ed. rev. - Brasília : FUNAG, 2017.
- ALSINA JR, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 240: 83-103, Abr./Jun. 2005.
- BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**. TOMO I – 1985-2002. – Brasília: FUNAG, 2012.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. **Plano Real**. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. ESTUDOS AVANÇADOS 10 (28), 1996.
- BERNAL-MEZA, Raúl. **A política exterior do Brasil: 1990-2002**. Rev. bras. polít. int. [online]. 2002, vol. 45, n1, pp.36-71. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292002000100002>>
- BERRÓN, Gonzalo; GONZÁLEZ, Luz. (Org). **A Privatização da democracia**: Um catálogo da captura corporativa no Brasil. Vigência. S.d. Disponível em: < http://www.vigencia.org/wp-content/uploads/2016/08/Vige%CC%82ncia_Cata%CC%81logo_FINAL-1.pdf>
- BRAGA, Paulo Romeu. **Os interesses econômicos dos Estados Unidos e a segurança interna no Brasil entre 1946 e 1964**: uma análise sobre os limites entre diplomacia coercitiva e operações encobertas. Centro de Estudos Globais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Campus Universitário Darcy Ribeiro, Brasília - DF - 19 Ago 2008.
- BRASIL. Congresso. Senado. Resolução n.º 1, de 1989. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa. Relatório Final, Agosto de 1989. Relator: Senador Fernando Henrique Cardoso. Requerimento No. 17, de 1987.
- CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina**. História de uma ideia na “visão do outro”. Brasília: FUNAG, 2010. 324p.: il.
- CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. **Rev. Bras. Polít. Int.** 44 (1): 5-12 [2001].
- CARNEIRO, Ricardo; MATIJASCIC, Milko. **Desafios para o desenvolvimento brasileiro**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Brasília, 2011.

CARVALHO, Adilson Santana de. **A evolução da política brasileira de integração regional: do MERCOSUL à UNASUL**. 2009. 75f. Trabalho de Conclusão de curso (Especialização em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. – Brasília: FUNAG, 2012.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4a edição revista e ampliada. Editora UnB. 2002.

CERVO, Amado Luiz. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. Centro de Estudos Globais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Campus Universitário Darcy Ribeiro, Brasília - DF 11 ago. 2008. Scielo Brasil.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002.

COLANTUONO, A. **Desenvolvimento Industrial Brasileiro: história e perspectiva**. Londrina: Semina: Ciências Humanas e Sociais, 2015. 36 v. (2).

CORTES, María Julieta. **O Brasil e a ALCA: um estudo a partir da Argentina**. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro - RJ – Brasil., 12 Ago 2010. Scielo Brasil.

COSTA, Lúcia Cortes da. **O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro**. PESQUISA & DEBATE, SP, volume 11, número 1 (17), 49-79, 2000.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. **O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições**. 04 Jun 2007. Scielo Brasil.

COUTO, Joaquim Miguel. Raúl Prebisch e a concepção e evolução do sistema centro-periferia. **Revista de Economia Política**, vol. 37, nº 1 (146), pp. 65-87, janeiro-março/2017.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. – 2. ed. rev. – Brasília: FUNAG, 2017.

DANESE, Sérgio F. O Brasil e a América do Sul: apontamentos para a história de uma convergência. **Política Externa**, v. 9, n. 4, p. 49-71, 2001.

D'ARAUJO, Maria Celina. **Getúlio Vargas**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Centro de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/getulio-vargas/perfil-parlamentar-de-getulio-vargas>

DOSSE, François. **O império do sentido: a humanização das ciências humanas**. Editora UNESP, 2020.

FARIAS, Tamara Gregol. **A sul-americanidade da política externa brasileira no Governo de Fernando Henrique Cardoso**. Univ. Rel. Int., Brasília, v. 9, n. 1, p. 247-272, jan./jun. 2011.

FERNANDES, Luis. Autonomia pela liderança: o governo Lula conquistou importantes vitórias na frente diplomática. **Revista Bonifácio**, p. 25-27, 2004.

FERREIRA, Wallace. **Revisitando a África na Política Externa Brasileira**: distanciamentos e aproximações da “Independência” à “década de 1980”. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 57-71, jan./jun. 2013.

FRAGAL, Raiza Gomes; VIANNA, João Nildo de Souza; ARAÚJO, Carolina Lopes. (Org.) Uma análise sobre a América do Sul e a sua integração energética a partir das teorias de integração regional. **Revista InterAção**, v. 7, n. 7, jul/dez 2014.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. CHDD CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**.

GOMES, Ângela Maria. Política: história, ciência, cultura etc. **Revista Estudos Históricos**, v. 9, n. 17, p. 59-84, 1996.

GONÇALVES, Williams. **O BRICS e as mudanças na ordem internacional**. R. Esc Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 49 – 75, jan./jun. 2014.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Inserção internacional do Brasil**. *Economia e Sociedade*, Campinas, (17): 1-31, dez. 2001.

HIRSTS, M.; PINHEIRO, L. A política Externa do Brasil em dois tempos. **Rev. Bras. Polít. Int.** V.38, p. 5-23, 1996. Disponível em <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/326820/mod_resource/content/1/A%20pol%C3%ADtica%20externa%20do%20Brasil%20em%20dois%20tempos.pdf>

IANNI, Octavio. **A questão nacional na América Latina**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo SP - Brasil, 31 Mar 2006.

Inserção internacional brasileira: temas de política externa / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010. v.1 (536 p.): gráfs., mapas, tabs. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Inserção Internacional Brasileira Soberana; Livro 3).

JORGE, Carolina de Almeida; CASTILHO, Marta. **Impacto da integração regional sobre os fluxos mundiais de investimento direto estrangeiro**. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas - SP – Brasil. 21 Set 2011. Scielo Brasil.

KEGEL, Patrícia Luiza; AMAL, Mohamed. Perspectivas das negociações entre o Mercosul e a União Europeia em um contexto de paralisia do sistema multilateral e da nova geografia econômica global. **Revista de Economia Política**, vol. 33, nº 2 (131), pp. 341-359, abril-junho/2013.

KINZO, Maria D'Alva G. **A democratização brasileira**: um balanço do processo político desde a transição. Fundação SEADE, São Paulo SP - Brasil, 16 Jul 2002.

KUME, Honório; PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Rev. Econ. Polít.** vol.25 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2005.

LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação** / Celso Lafer. – Brasília: FUNAG, 2018.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista brasileira de política internacional**, v. 41, n. 2, p. 5-17, 1999.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. (Org.) **Distanciamento versus Engajamento: Alguns Aportes Conceituais para a Análise da Inserção do Multilateralismo Brasileiro (1945- 1990)**. CONTEXTO INTERNACIONAL – vol. 32, n. 2, julho/dezembro 2010.

MANZUR, Tânia Maria Pechir Gomes. **A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio**. Lua Nova, São Paulo, v. 93, p. 169-199, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452014000300007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452014000300007&lng=pt&tlng=pt> Acesso em: 25 maio. 2021.

MARIANO, Karina L. P. **O Neoliberal Institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional**. Cadernos Cedec nº 50 - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea São Paulo: Cedec, 1995.

MARIANO, MP. Processos de integração regional e política externa. In: **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul** [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2015, pp. 85-107. ISBN 978-85-68334-63-8. Available from SciELO Books.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **A Construção histórica do processo de integração regional da América do Sul: do período colonial ao século XX**. S.d.

MARTINS, Fernanda Tondolo. **Política Externa do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso: a articulação regional e a integração sul-americana (1995-2002)**. 2006. 212f. (Pós-graduação em História) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, 2006.

MENEZES, Alfredo da Mota; PENNA FILHO, Pio. **Integração Regional: Blocos Econômicos nas Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MERCOSUR. Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile. 24/07/1998. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=ktUNNjkHcd6x6bSnkufaDA%3d%3d>

MILZA, Pierre. Política Interna e Política Externa. IN: RÉMOND, René (org.). **Por Uma História Política**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

MOURA, Diogo Villela Garcia. A influência das mudanças geopolíticas internacionais sobre a política externa brasileira nos governos FHC e Lula. In: **3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001**, 3., 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Available from: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100069&lng=en&nrm=abn>. Access on: 15 May. 2021.

MOURA, Gerson. **Relações Exteriores do Brasil (1939-1950):** mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial. 1a ed. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 2012, 277 p.

NETO, Octávio Forti. **Da UNASUL para o PROSUL: A Visão do Estado de Direito e o Regionalismo Latino-Americano.** v. 9, n. 1 (2020). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/cg.v9i1.72773>>

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Rev. Bras. Polít. Int.** 43 (2): 108-129 [2000].

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Os Blocos Asiáticos e o Relacionamento Brasil-Ásia.** 24 Out 2002. Scielo Brasil.

Página brasileira do MERCOSUL.

PONTEL, Lucas Torres; Rübenich, Nilson Varella. **Vinte e Dois Anos do Mercosul: A Evolução do Comércio entre os Países do Bloco, enfatizando o Comércio Brasileiro.** UCS - Universidade de Caxias do Sul, 2013.

PINTO, Eduardo Costa. **O Eixo Sino - Americano e a Inserção Externa Brasileira: Antes e Depois da Crise.** Brasília, agosto de 2011. 1652 Texto Para Discussão. Instituto de Pesquisa Aplicada Ipea.

PINTO, Messias de Sá. **A área de livre comércio das Américas e os interesses da União Europeia na América Latina.** 2004. 29f. (Tese de Doutorado) - Universidade do Minho. Escola de Economia e Gestão. Braga, abril de 2004.

PREDEBON, Eduardo Angonesi, BULGACOV, Sergio. **Processos de Integração Regional e Internacionalização: O Caso da Weg.** V Encontro de Estudos em Estratégia. Porto Alegre/RS, maio, 2011.

PRETO, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da presidência da república na formulação de política externa.** 2006. 101f. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

Relações Internacionais para Educadores: **discutindo América Latina:** desafios e possibilidades / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. – Vol. 1 (2014). – Porto Alegre, 2014.

REZENDE, Ricardo Pazzotti. **Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FHC, governo LULA.** Florianópolis, 2009. 67 f. Monografia (Graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico.

SALLES, Fernanda Cimini. A nova face das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial: do ajuste estrutural para a boa governança. **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, 2016, p. 99-125.

SANTOS, Gleyton Cordeiro dos. **A Reorganização da estrutura nacional de defesa e a política externa brasileira nos governos FHC E Lula.** 2013. 102f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre América do Sul e Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, dec. 2010.

SCHMITTER, Philippe C. **A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional.** Lua Nova, São Paulo, 80: 9-44, 2010.

SENNA, José Júlio. **O Petróleo no Brasil Evolução Histórica e Perspectivas.** R. Adm. públ., Rio de Janeiro. 12(4):75-96, Out/dez. 1978.

SENNES, Ricardo Ubiraci. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada.** Editora da UFRGS, 2003.

SILVA, A. P. da. (2019). As teorias da integração regional: mais além do eurocentrismo. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, 18(35), 195-202. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2019.164282>>

SILVA, Márcio Rogério. **Banco Central e os sentidos sociais da ação em política monetária: As Justificações Morais Distintas dos Usos Sociais do Dinheiro.** 2017. 592 f. (Tese de Doutorado) -. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2017.

SOUZA, Hanna Guedes de. **A América Latina na Política Externa Brasileira: um balanço dos governos petistas (2003-2016).** 2019. 175 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política Programa de Pós-Graduação em Integração contemporânea da América Latina. Foz do Iguaçu, 2019.

STURARO, George Wilson dos Santos. **Estabilidade, credibilidade e poder: a agenda democrática da política externa do governo Cardoso.** 2011.

THORSTENSER, Vera. **A OMC - Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência.** Centro de Estudos Globais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Campus Universitário Darcy Ribeiro, Brasília - DF. 06 Out 2008.

VELLOSO, Carla Ornellas. **Análise do Papel do Mercosul nas Relações Econômicas Internacionais: Governo Lula - 2003 - 2007.** 2014. 46f. Trabalho de conclusão de curso(Bacharelado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro Instituto de Economia, 2014.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão; VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral de; MIGUEL, Vinícius Valentin Raduan. (Org.) **Integração Sul-Americana: desafios e perspectivas.** Editora da Universidade Federal de Rondônia. Porto Velho - 2011.

VIANA, Suhayla Mohamed Khalil. **Política externa independente: fundamentos e reflexos nas relações internacionais do Brasil (1961-1964).** ANPUH - XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - Fortaleza, 2009.

VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de Mauro; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. **O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites.** Centro de Estudos Globais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Campus Universitário Darcy Ribeiro, Brasília - DF, jul. 2008. Scielo Brasil.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. **Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração.** Tempo social, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003. Centro de Estudos Globais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Campus Universitário Darcy Ribeiro, Brasília - DF, 04 jun. 2007. Scielo Brasil.



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
 PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO
 Av. Universitária, 1069 | Setor Universitário
 Caixa Postal 86 | CEP 74605-010
 Goiânia | Goiás | Brasil
 Fone: (62) 3946.1020 ou 1021 | 0
 www.pucgoias.edu.br | prograd@pucgoias.edu.br

RESOLUÇÃO n° 038/2020 – CEPE

ANEXO I APÊNDICE ao TCC

Termo de autorização de publicação de produção acadêmica

O(A) estudante AURORAH GABRIELLA OLIVEIRA DUARTE do Curso de Relações Internacionais matrícula 20162004300152, telefone: (62) 994416363 e-mail aurorahgabriella@hotmail.com na qualidade de titular dos direitos autorais, em consonância com a Lei nº 9.610/98 (Lei dos Direitos do autor), autoriza a Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) a disponibilizar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado INTEGRAÇÃO REGIONAL E POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO INSTRUMENTOS DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA INTERNA DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL: UMA ANÁLISE FO GOVERNO FHC (1995-2002), gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, por 5 (cinco) anos, conforme permissões do documento, em meio eletrônico, na rede mundial de computadores, no formato especificado (Texto (PDF); Imagem (GIF ou JPEG); Som (WAVE, MPEG, AIFF, SND); Vídeo (MPEG, MWV, AVI, QT); outros, específicos da área; para fins de leitura e/ou impressão pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada nos cursos de graduação da PUC Goiás.

Goiânia, 21 de junho de 2021.

Assinatura do(s) autor(es): *Aurorah Gabriella Oliveira Duarte*

Nome completo do(s) autor(es): Aurorah Gabriella Oliveira Duarte

Assinatura do professor-orientador: _____

Nome completo do professor-orientador: _____