

### **3. Implicações para a política externa brasileira**

O Brasil foi uma entre as muitas nações latino-americanas que experimentou a transição dual dos regimes político e econômico mencionados no capítulo anterior, nas décadas de 80 e 90. Enumeramos três implicações desses fenômenos que serão relevantes para o propósito deste trabalho: i) a alteração do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo país até os anos 90, ii) a perspectiva de inclusão de novos atores no processo decisório de política exterior e iii) a criação de condições políticas e econômicas que sustentassem o deslocamento do eixo da política externa brasileira para a América do Sul. O primeiro será abordado mais detalhadamente no próximo capítulo, uma vez que as mudanças nas preferências do ator Petrobras estão diretamente relacionadas às transformações do papel do Estado na economia. Este capítulo concentra-se nos outros dois.

No primeiro item, abordaremos sucintamente as implicações para o processo decisório decorrentes das transformações acima mencionadas, bem como a crise de paradigmas de política exterior delas resultante para, então, analisarmos a tentativa de reformulação do paradigma de política externa na gestão de Fernando Henrique Cardoso e se e sob quais circunstâncias a centralização do poder decisório foi rompida. No segundo, identificamos a priorização da América do Sul na atividade diplomática brasileira com a superação dos principais entraves ao processo de integração que inviabilizaram tentativas passadas e com uma nova face de nossa identidade afluída com os processos de liberalização política e econômica. Também analisamos como essas mudanças contribuíram para acrescentar a nuance da interligação por meio da infra-estrutura ao projeto de integração regional no governo Cardoso, na qual se insere o gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol).

### 3.1 Renovação e continuidade no Itamaraty

Tanto a redemocratização como a liberalização econômica foram consolidadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), criando condições para a modernização do processo decisório de política externa no país. O que a literatura mostra, no entanto, é que, apesar da retórica da diplomacia pública e do estímulo à maior participação dos atores domésticos nas negociações internacionais, dado o novo caráter distributivo de seus resultados, a esperada descentralização do processo decisório para além das elites burocráticas não ocorreu no governo Cardoso. (LIMA; PINHEIRO, 1999; DINIZ 2000; SANTANA, 2001; PINHEIRO, 2003)

O que se percebe é a tendência à reafirmação da concentração do poder decisório do Executivo e o alargamento das prerrogativas presidenciais tanto na política interna como na política externa. Isso não significa que a hegemonia do Itamaraty na condução da política exterior se manteve imune às transformações internacionais e domésticas. É possível perceber a interferência de outras agências do Executivo na definição da agenda que pauta as ações de nossos diplomatas, especialmente nas questões econômicas (DINIZ, 1995:393). Poderíamos dizer que, além da autorização presidencial, o tema do qual se apropria a agenda de política externa seria um critério para balizar o grau de autonomia do Itamaraty<sup>11</sup>. Este ponto será importante para a compreensão da dinâmica do processo decisório que resultou na integração energética entre Brasil e Bolívia, abordado no último capítulo.

Outro ponto para o qual gostaríamos de chamar a atenção e que será igualmente relevante para compreendermos a aproximação entre os dois países é que a relativa flexibilização do insulamento burocrático que historicamente caracterizou o Ministério das Relações Exteriores não implicou mudanças bruscas nos objetivos de política externa. No governo Cardoso, a busca por autonomia no sistema internacional e o uso da diplomacia para fomentar o desenvolvimento

---

<sup>11</sup> Como mencionado no primeiro capítulo, Lima (2000) aponta o tema da agenda diplomática como um importante fator para a construção do consenso em torno da política externa brasileira. O que estamos afirmando vai além. As questões em pauta não apenas promoveriam o consenso,

econômico interno continuaram a guiar a atividade diplomática. (LAMPREIA, 1998; VAZ, 2002; VIGEVANI, 2005) As estratégias para atingir essas metas é que sofreram alterações, o que levou o período Cardoso a ser consagrado por seus pares como um misto de renovação e continuidade (LAMPREIA, op cit,15; LAFER, 2001: 108)

### 3.1.1 De Sarney a Collor: a crise de paradigmas

Como já visto, a internacionalização da economia e o avanço da democracia criaram novos constrangimentos para os governos ao reconfigurarem os limites entre as esferas internacional e doméstica, bem como entre Estado e sociedade. No Brasil, esse momento se mostrou um duplo desafio para o Itamaraty, que se viu confrontado com a tarefa de reinserir o país no sistema internacional de forma competitiva, num momento de reestruturação da ordem política e, ao mesmo tempo, de ruptura do consenso em torno do modelo de substituição de importações, que até então havia respaldado a ação diplomática e contribuído para assegurar sua relativa autonomia<sup>12</sup>.

A priorização da estabilização econômica e das reformas estruturais na agenda pública, como consequência de constrangimentos e pressões internacionais (as forças de mercado e o *leverage*) e o receio de que as demandas sociais reprimidas por décadas de autoritarismo constituíssem ameaças à capacidade de o Estado solucionar a crise por qual passava o modelo de viés desenvolvimentista fizeram que o governo brasileiro adotasse uma visão tecnocrática da gestão econômica. (DINIZ, 1995: 405) O argumento da tecnocracia – que passou a ocupar cada vez mais espaço no aparato estatal brasileiro - era o de que para assegurar o sucesso das reformas seria necessário reafirmar o insulamento

---

como balizariam o grau de autonomia do Itamaraty, ao lado do critério também apontado pela autora da autorização presidencial, igualmente abordado no capítulo anterior.

12 A crise do modelo de substituição de importações é atribuída tanto aos choques externos que limitaram a capacidade de financiamento dessa estratégia de desenvolvimento, ou seja, à crise fiscal (BRESSER PEREIRA, 1992), como ao desgaste da coalizão política interna que o sustentou. (DINIZ ; BOSHI, 1978) No próximo capítulo trataremos do impacto do esgotamento desse modelo sobre as preferências do ator Petrobras. Por ora, nos interessa apenas ressaltar como a crise deste modelo fragmentou a coalizão sociopolítica que o sustentava, extinguindo o consenso em torno da política externa brasileira.

burocrático, tornando o Estado menos permeável às pressões advindas do conflito distributivo e do tradicional clientelismo. (Idem)

Esse processo, porém, não foi imediato ou ausente de divergências entre as elites burocráticas e econômico-sociais. A classe empresarial, apontada por Stallings como peça fundamental nas redes transnacionais (*linkage*) que sustentam a implementação das reformas, não conseguiu, de imediato, criar um novo consenso em torno de um modelo de desenvolvimento alternativo. Ao mesmo tempo em que a abertura econômica e política foram percebidas pelo empresariado como uma oportunidade de questionar o paradigma econômico vigente, sobretudo seu teor estatista, havia divergência entre os diversos setores entre os itens da nova agenda, especialmente a abertura comercial<sup>13</sup>.

A heterogeneidade da coalizão que apoiou José Sarney (1985-1989) e as divergências na própria burocracia estatal quanto ao rumo a ser seguido levou, num primeiro momento, à adoção de planos heterodoxos para contenção da inflação, o que fez o Brasil a figurar na lista dos *late comers* no que se refere ao processo de ajuste estrutural<sup>14</sup>. (SOLA, 1993: 241) Na política externa, a resistência de parte das elites burocráticas em aderir à cartilha ortodoxa proposta no momento de repactuação da dívida externa se traduziu em uma tentativa de manter o paradigma globalista, priorizando o afastamento em relação aos Estados Unidos e uma atuação independente no sistema internacional. A moratória decretada em 1987 e o contencioso das patentes farmacêuticas são exemplos dessa tentativa de manter o distanciamento de Washington, visto que os bancos americanos eram nossos principais credores e o duelo das patentes foi travado com laboratórios americanos<sup>15</sup>.

Na gestão de Fernando Collor de Melo (1990-1992), foram dados os primeiros passos em direção a um novo modelo de desenvolvimento apoiado não mais na política de substituição de importações e na forte participação do Estado na economia, e sim na liberalização econômica e na privatização das empresas

---

13 Para uma análise detalhada sobre o processo de abertura comercial, ver Pio (1998)

14 A falta de consenso entre as elites burocráticas quanto ao esgotamento do modelo de inspiração cepalina na gestão Sarney teve reflexo, inclusive, na elaboração da Constituição de 1988. Nela foram preservados dispositivos associados ao legado desenvolvimentista, como a distinção de empresas públicas e estrangeiras e o monopólio de setores estratégicos (DINIZ, 2000: 79). Estes só seriam removidos no governo Cardoso, que conseguiu reunir uma ampla coalizão no seu primeiro mandato para a condução das reformas constitucionais.

públicas. Com essa fórmula, Collor buscava recuperar a credibilidade brasileira e reinserir o país de forma competitiva no sistema internacional (BATISTA, 1993: 108). Segundo Hirst e Pinheiro (1995), eram três as prioridades da nova política externa i) eliminar os resquícios terceiro-mundistas – associados às economias autárquicas e ao discurso de confrontação com os países centrais –; ii) atualizar a agenda internacional, incluindo novos temas como meio ambiente e direitos humanos; e iii) criar uma agenda positiva com os Estados Unidos, imprimindo ao Brasil um perfil renovado e convergente com os postulados de modernidade dos países desenvolvidos.

Lima (1994) argumenta que essa estratégia, conhecida como “modernização via internacionalização”<sup>16</sup>, teve motivações tanto ideológicas como pragmáticas. Ao impulso conceitual da mudança de que se revestiu o discurso de Collor, portanto, teriam se somado motivações concretas para a revogação dos pilares em que se fundamentou o modelo de viés desenvolvimentista. Entre elas poderíamos destacar o restabelecimento da reputação junto a Washington, que voltaria a ser o eixo da diplomacia brasileira, com vistas a obter os recursos financeiros e tecnológicos necessários para o crescimento econômico nacional.<sup>17</sup>

Pela dificuldade de se construir um consenso em torno do novo modelo de desenvolvimento, a ruptura com o passado foi promovida por um acirramento do insulamento burocrático, em que os poucos canais de representação de interesses privados foram extintos e o diálogo com o Congresso, esvaziado<sup>18</sup>. Além de reiterar o divórcio entre Estado e sociedade que há muito caracterizava a

---

15 Para mais informações sobre a dívida externa brasileira ver Gonçalves (1994); para mais detalhes sobre o contencioso das patentes ver Tachinardi (1993) e Lyrio (1994)

16 A expressão foi cunhada por Adam Przeworski apud Lima (1994)

17 Segundo Márcilio Marques Moreira, que foi embaixador em Washington nos governos Sarney e Collor e ocupou a pasta da Economia, Fazenda e Planejamento também durante o governo Collor, foram dois os principais temas de política externa durante a curta gestão do candidato do PRN: patentes e dívida, justamente os dois temas que estremeceram as relações com os Estados Unidos na gestão de Sarney (MOREIRA, 2001: 235) e que, na visão de Collor, viabilizariam o acesso a novos padrões tecnológicos e ao crédito externo, entendidos como necessários para promover o desenvolvimento econômico

18 Como já afirmado, o argumento tecnocrático era o de que a eficácia do aparelho estatal na condução das reformas estruturais estaria na proteção contra as pressões dos diversos setores sociais. Assim, na gestão Collor, mudanças na política industrial com vistas à abertura comercial e outras alterações macroeconômicas foram feitas por meio de decreto presidencial, sem consulta à sociedade ou ao Congresso. Os fóruns que vinham sendo consultados com este fim no governo Sarney, como o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), foram esvaziados. (PIO, op cit: 1992-198; DINIZ, 2000: 86-87)

condução da política externa brasileira, na gestão Collor observou-se um crescente cerceamento do Itamaraty na execução desta tarefa, especialmente nas negociações financeiras e comerciais. (CERVO, 2000: 8) Estas passaram a ser coordenadas pelo novo núcleo duro do governo formado pelo Banco Central e pelo superministério, que reuniu as pastas da Economia, Fazenda e Planejamento. Ao Ministério de Relações Exteriores coube o exercício do que Cervo denominou de “diplomacia ornamental”, identificada com temas como governança global, meio ambiente, direitos humanos e intervenções humanitárias. (Idem)

A tentativa de retorno ao americanismo, entretanto, foi frustrada. Na visão de Saraiva e Tedesco (2001), as iniciativas de Collor não se sustentaram devido ao insucesso do seu plano de estabilização e à crise política que se abateu sobre o Planalto, culminando com a renúncia do presidente. (SARAIVA e TEDESCO, op cit, 12) Lima (1994) também atribui o malogro do retorno à aliança especial com os Estados Unidos à inconsistência do projeto diplomático de Collor com os recursos materiais e simbólicos de importantes atores dentro e fora do Estado. Em outros períodos históricos de alinhamento com os americanos, como na Era Vargas e nos primeiros anos pós-64, a priorização das relações com Washington estava respaldada tanto na convergência ideológica das elites dirigentes com o liberalismo, como na defesa de um projeto de desenvolvimento de cunho nacional, o que assegurava o apoio de distintas forças políticas e econômicas à atividade diplomática. No governo Collor, o voluntarismo do presidente fez que a estratégia da “modernização via internacionalização” carecesse desse consenso, ao confrontar valores históricos da diplomacia brasileira, como a independência econômica e política, com a subordinação do projeto nacional aos preceitos políticos, econômicos e culturais americanos. (LIMA, op cit, 41)

A inviabilidade de reviver a aliança especial com os Estados Unidos não implicou a retomada do globalismo. Embora o governo de Itamar Franco (1993-1994) tivesse uma tendência menos liberal e mais nacionalista, as mudanças estruturais internas e externas que romperam com o consenso em torno do modelo de desenvolvimento que orientava a política externa brasileira o tornaram insustentável, levando o Itamaraty a reformular o modelo de inserção. No entanto, o período que se seguiu à crise de paradigmas instalada com o fim do mandato de Collor, longe de promover uma ruptura drástica com sua estratégia, representou, na verdade, um ajuste nos métodos e meios para se alcançar os resultados

pretendidos, com poucas mudanças para o processo decisório de política exterior. É o que veremos no próximo item.

### 3.1.2

#### **Renova-se o paradigma; reafirma-se a centralização**

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assume o governo, com o desafio de reformular o paradigma de inserção internacional do Brasil. Em um contexto em que as polaridades definidas das relações Leste-Oeste e Norte-Sul haviam deixado de ser o elemento estruturador do sistema internacional (LAFER, op cit, 109) e no qual a crescente convergência de valores e práticas democráticas somasse ao fortalecimento das forças de mercado, capazes de diluir as outrora rígidas fronteiras que separavam as esferas internacional e doméstica, o novo presidente centra sua política externa em dois pilares: estabilização econômica e democracia<sup>19</sup>. (LAMPREIA, 1998:7)

#### 3.1.2.1

##### **O pilar da estabilidade econômica**

O primeiro pilar estava associado ao sucesso do Plano Real em controlar a inflação e à adoção de medidas liberalizantes que procuravam recuperar a credibilidade do país e, assim, assegurar o contínuo fluxo de investimentos para o Brasil. (LAMPREIA, op cit, 10,15; CERVO, 2002: 8) À estabilização da moeda e à eliminação de barreiras ao comércio exterior somaram-se outros itens da agenda de reformas cuja implantação havia sido iniciada na gestão Collor, como a adoção de políticas de rigidez fiscal, a privatização de empresas públicas e a desregulamentação financeira. (CERVO, op cit) Uma ampla reforma do Estado, a ser conduzida por um ministério criado com este fim, e a revisão constitucional – que removeu os últimos alicerces do modelo de viés desenvolvimentista – igualmente integraram o programa de ajuste.

---

19 Às mudanças acima descritas, o ex-ministro de Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia (1995-2001), destaca as seguintes alterações na esfera internacional que levaram a diplomacia brasileira a repensar os paradigmas de inserção internacional: a presença de uma única superpotência econômica e militar e a necessidade de reavaliação do conceito de poder, “diante da perda de utilidade relativa do poder militar (hard power) e da importância acrescida do poder econômico, cultural e simbólico (soft power).” (LAMPREIA, op cit, 5-6)

Diferentemente do governo Sarney, em que as divergências entre as elites burocráticas quanto ao rumo a ser seguido após a crise do modelo de substituição de importações não puderam ser manejadas (DINIZ, 2000: 78), e do governo Collor, que não conseguiu reunir alianças políticas estáveis em torno das propostas (SOLA, op cit, 241), no seu primeiro mandato, Cardoso desfrutou de uma ampla aliança para tocar as reformas. Diniz argumenta que isso foi possível porque o controle inflacionário lhe conferiu um fator de governabilidade importante para conter as resistências aos custos da estabilização e assegurar a unidade não conquistada em gestões anteriores. (DINIZ, op cit, 91)

Assim, tanto no meio empresarial quanto no Congresso, houve um alinhamento à agenda liberal, tornando possível a concretização do terceiro mecanismo de influência entre a economia internacional e as economias domésticas (*linkage*) apontado por Stallings (1992) como necessário para que o programa de ajuste estrutural seja implementado. Estabelecida a rede transnacional que reuniu os atores externos favoráveis às transformações estruturais, a tecnocracia que dominou as elites burocráticas desde a gestão Collor, as forças políticas e as elites econômico-sociais, todas as cinco emendas constitucionais que alteravam a estrutura econômica brasileira foram aprovadas durante o primeiro mandato de Cardoso, sedimentando as bases para a construção de um novo modelo de desenvolvimento<sup>20</sup>.

Ao redefinir o papel do Estado na economia e seguir as demais recomendações dos órgãos multilaterais de fomento, o Brasil sinalizava para o mercado internacional que estava disposto a cumprir com “os padrões estabelecidos ou considerados aceitáveis por instituições monetárias, analistas financeiros, investidores, agências de classificação de risco de crédito, todos os atores novos que se tornaram preponderantes para as relações internacionais do Brasil nos últimos anos” (SILVA, 2002: 300). A priorização das questões econômicas e financeiras na agenda de política externa foi acentuada e, aos

---

20 A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação Nacional das Indústrias de São Paulo (Fiesp), duas das mais importantes associações de representação de interesses privados, expressaram publicamente em mais de uma ocasião seu apoio à nova agenda econômica. Em maio de 1996, por exemplo, uma caravana de cerca de 3 mil empresários comandada pelas duas associações deslocou-se para Brasília para pressionar o Congresso a aprovar as reformas. (DINIZ, 2000: 92-93) A pressão dos empresários e a articulação pessoal do próprio presidente e seus aliados fez que, em plenário, a oposição fosse praticamente esvaziada. Uma sólida coalizão

poucos, a busca de credibilidade junto aos novos interlocutores obteve os primeiros resultados. A aceitação do Brasil como membro do Banco de Compensações Internacionais (BIS), em 1996,<sup>21</sup> e o convite para integrar o Grupo dos 22, composto pelas sete nações mais ricas do mundo e as 15 mais destacadas entre as nações emergentes, em 1998, são apontados na literatura como uma resposta positiva no campo externo às mudanças empreendidas em âmbito interno. (Ibid, 301)

Apesar das mudanças, concordamos com Vaz (2002) e Vigevani (2005) em que a necessidade de redefinição dos parâmetros de inserção internacional e de reforma das estruturas econômicas domésticas, diante das transformações na ordem mundial, não representou uma alteração de prioridades ou objetivos de política externa. As alterações se limitaram ao modelo de desenvolvimento do qual a diplomacia sempre esteve a serviço e às estratégias delineadas para alcançar tais objetivos, quais sejam o de garantir o desenvolvimento econômico interno (VAZ, op cit, 91) e a autonomia no sistema internacional (VIGEVAANI, op cit, 2). Da mesma forma que as linhas mestras da atividade diplomática foram mantidas, poucas foram as mudanças percebidas no processo decisório de política exterior. Passemos, então ao segundo pilar da política externa de Cardoso para que possamos desenvolver melhor nosso argumento.

### 3.1.2.2

#### O pilar da democracia

A ênfase na democracia do discurso diplomático apoiou-se tanto em ações no plano internacional como no plano doméstico. No primeiro, ela estava associada à demanda por uma participação ampliada no processo decisório dos regimes internacionais. Posições antes consideradas como manifestação de independência, como a recusa em assinar o Tratado de Não-Proliferação de Armas, passaram a ser percebidas como intransigência e empecilho para o desenho de uma ordem global em que predominasse a cooperação entre os Estados. Assim, mesmo que não tenha contestado algumas premissas básicas do

---

política assegurava os 67% de votos necessários à aprovação das emendas, o que fez a gestão Cardoso ficar conhecida como a era dos três quintos (CHAGAS, 2002)

realismo, como a anarquia do sistema internacional e o princípio de auto-ajuda, a política externa de Cardoso revestiu-se “de uma visão que justifica e estimula a adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporam como solução para os problemas de ação coletiva” (PINHEIRO, 2000b: 321). A assinatura de tratados de proteção a direitos humanos, do meio ambiente e mesmo de comércio são exemplos que ilustram essa tendência.

Na visão de Vigevani, a perspectiva institucionalista de Cardoso favoreceria um ambiente em que a situação de relativa debilidade do Estado brasileiro na arena internacional seria superada pelas restrições impostas pelos regimes aos partícipes do sistema. Uma vez estabelecidas, as regras teriam de ser respeitadas mesmo pelos atores que dispusessem de um estoque maior de poder. (VIGEVANI, op cit, 4) Embora por um lado essa tática restringisse a autonomia do país diante dos demais atores do sistema, por outro ela a potencializaria, desde que a participação efetiva na elaboração de tais regras fosse assegurada.

É neste sentido que o então chanceler Lampreia cunhou o termo *autonomia pela integração*, em oposição a classificações anteriores, renovando uma vez mais seu conceito para a diplomacia brasileira<sup>22</sup>. Em seu discurso por ocasião da aula de abertura do curso Rio Branco, em setembro de 1998, o chanceler a define:

Se pudesse resumir o sentido dessa política externa, eu diria que ela é da busca da autonomia pela integração. Ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional. Em outras palavras, a manutenção de um comportamento de *mainstream*, mas com a atenção à especificidade do Brasil, tanto nos seus condicionamentos, quanto nos seus objetivos e interesses (LAMPREIA, 1999: 89)

Internamente, o pilar da democracia relacionava-se à adoção da diplomacia pública, traduzida pelos esforços da chancelaria de aproximar o Itamaraty da sociedade. (LAMPREIA, 1998: 11 e BARROS, 1998: 18) Na gestão Cardoso, percebe-se um grande investimento, ao menos retórico, de fomentar o debate

---

21 Sediado em Basiléia, na Suíça, o BIS é uma espécie de banco central dos bancos centrais. Tem apenas 48 membros, dos quais apenas três na América Latina: Brasil, Argentina e México. (SILVA, op cit, 301)

22 Devido à constância da busca por autonomia como objetivo de política externa e às adaptações das estratégias em que a diplomacia se baseou para conquistá-la, o tema autonomia recebeu diferentes qualificações por distintos analistas: autonomia na dependência (Moura, 1980); autonomia pela distância e autonomia pela participação (Fonseca, 1998)

doméstico sobre a política externa, com o objetivo de incorporar os mais variados grupos de interesse tanto na fase de sua formulação como no acompanhamento de sua execução. (CERQUEIRA, 2005: 51) Ao fazer um balanço da atuação do Brasil no exterior durante o primeiro mandato de Cardoso, o então secretário-geral das Relações Exteriores, Sebastião do Rego Barros, elenca três razões para essa tentativa de ampliação do diálogo com a sociedade: i) a necessidade de a política externa refletir de maneira fiel os interesses da população; ii) a prestação de contas por parte da chancelaria de suas ações; e iii) a busca de respaldo da sociedade, legitimando as posições defendidas nas negociações internacionais. (BARROS, op cit, 22)

Fizeram parte dessa estratégia iniciativas de institucionalização de canais de discussão, como a Seção Nacional da Alca (Senalca), órgão que reunia representantes do governo e do setor privado para debater a integração hemisférica, e o intenso uso da chamada diplomacia presidencial. Esta última, definida como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente” (DANESE, 1999: 51), tinha entre seus objetivos dar mais visibilidade aos assuntos internacionais perante os atores domésticos. Como afirma Cerqueira, tudo o que o presidente da República faz é notícia. Logo, ao apresentar sua agenda repleta de compromissos internacionais assim que assumiu a presidência, sinalizando a intenção de conduzir pessoalmente a atividade diplomática brasileira, Cardoso levou as questões de política exterior – até então circunscritas a meia dúzia de iniciados - para o centro da cobertura jornalística, fomentando o debate doméstico acerca das ações externas. (CERQUEIRA, op cit, 9). Mas quais as reais implicações dessa estratégia para o processo decisório de política exterior?

Poderíamos dizer que, embora no plano simbólico a diplomacia presidencial implicasse na condução da política externa pela figura do presidente da República, seu uso representou o retorno de parte da autonomia relativa do Itamaraty na execução dessa tarefa. Ao contrário do que ocorrera na gestão Collor, quando o presidente assumiu a liderança da política externa de forma voluntarista e buscou anular a ação dos diplomatas, no governo Cardoso, a diplomacia presidencial foi concebida pelo Itamaraty como instrumento para

ampliar a credibilidade do país no cenário internacional, dados os atributos reunidos em torno do presidente<sup>23</sup>, não uma imposição. (CERQUEIRA, op cit, 57)

Considerando a tese da autorização presidencial como um dos critérios balizadores da autonomia do Itamaraty (LIMA, 1994), a afinidade de pontos de vista entre Cardoso e o Ministério das Relações Exteriores teria permitido, assim, o restabelecimento da agência diplomática como instância responsável pela elaboração dos mapas cognitivos que orientam nossa diplomacia<sup>24</sup>. O segundo critério que apontamos como balizador de sua independência, porém, o do tema da agenda de política externa, não deve ser desconsiderado para avaliação do seu real poder decisório. Nas questões econômicas, a tecnocracia manteve sua força, segundo Diniz. A autora firma que

o padrão tecnocrático de gestão persistiu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que reforçou o processo de insulamento burocrático, atribuindo papel primordial ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central e ao Tesouro Nacional, que formariam, ao lado do BNDES, o núcleo responsável pelas decisões, sobretudo no que se refere à política econômico-financeira, controlando as informações estratégicas, principalmente aquelas que circulam nos meios internacionais, e dispondo de canais privilegiados de acesso às decisões externas. (DINIZ, 2000: 90)

Quanto à participação da sociedade, o que a literatura mostra é a existência de um padrão seletivo de incorporação das preferências ao processo decisório. Ao analisar três casos de atuação de atores socioeconômicos na arena de política externa brasileira – o papel da comunidade empresarial, do Congresso e das ONGs -, Lima e Pinheiro (1999) concluem que a abertura do diálogo com a sociedade tem se verificado apenas quando as preferências de tais atores convergem com as preferências do Executivo (LIMA; PINHEIRO, op cit, 27) Assim, a maior participação dos empresários nas negociações para a Alca é atribuída à necessidade de o governo Cardoso obter uma justificativa para a resistência ao projeto de integração hemisférica – visto que ele rivalizaria com a

---

23 Sua formação em sociologia, experiência como professor no exterior, experiência como ministro das Relações Exteriores etc.

24 Além da convergência de opiniões quanto ao uso da diplomacia presidencial como um importante instrumento para a reinserção do Brasil no sistema internacional, a aproximação entre Planalto e Ministério das Relações Exteriores foi fortalecida pelas relações inter-pessoais entre o presidente e o embaixador Lampreia, que havia ocupado o cargo de secretário-geral do ministério quando Cardoso esteve à frente da pasta, na gestão de Itamar Franco

prioridade dada ao Mercosul na gestão Cardoso - num momento em que se buscava construir uma agenda positiva com os Estados Unidos. (Ibid, 24-25)

A tese das autoras é corroborada por Santana (2001), que identifica uma predileção do governo brasileiro pela postergação das negociações acerca da Alca, posição essa que pôde ser respaldada com a inclusão no debate de setores privados contrários ao projeto, notadamente os segmentos industriais, por meio da Senalca e da presença de lideranças empresariais em reuniões oficiais sobre o assunto. (SANTANA, op cit, 174) O suposto consenso em torno da estratégia brasileira que legitimaria nossa ação diplomática só teria sido atingido em função da reduzida capacidade de influência do segmento agrícola, favorável à Alca. A minimização de seu papel nas negociações seria decorrente, segundo o Executivo, da inércia do setor. Já os representantes do agronegócio afirmam que esbarraram em limitações impostas pelo governo para essa participação (Ibid, 184-185), ou seja, verificou-se a exclusão de setores contrários à posição do governo.

Com referência ao papel desempenhado pelos outros atores investigados, Lima e Pinheiro afirmam que o padrão seletivo tem se repetido no caso das ONGs. Isso explicaria porque na gestão Cardoso as ONGs ligadas à defesa do meio ambiente tiveram sua participação no debate reduzida, se comparadas àquelas envolvidas com a defesa de direitos humanos. Enquanto nesta área, ONGs foram convidadas a integrar comitivas em fóruns internacionais, na área ambiental, a posição do Executivo era de que avanços além dos já conquistados poderiam comprometer o desenvolvimento do país. Daí a falta de iniciativa do governo Cardoso de fomentar a discussão das questões ambientais. (LIMA e PINHEIRO, op cit, 37-38) Já quanto ao Congresso, as autoras verificaram que, tendo em vista seu limitado poder na formulação das políticas internacionais - uma vez que ao Legislativo apenas a ratificação ou não de acordos já assinados -, a tendência tem sido a de endossar a decisão do Executivo para evitar desgastes com os setores beneficiados com tais acordos. (Ibid, 32-33)

Tendo em vista o exposto acima, podemos concluir que a liberalização política não significou a automática ampliação do número de atores participantes do processo decisório de política exterior, tampouco a liberalização econômica promoveu necessariamente a incorporação das preferências de atores tradicionalmente excluídos deste processo. Embora o rompimento do consenso em torno do paradigma de desenvolvimento econômico e a remoção do autoritarismo

político tenham contribuído para a politização das questões internacionais, o acesso dos grupos de interesse à arena de decisão tem obedecido a um padrão seletivo, no qual a incorporação das preferências tem se verificado apenas quando há convergência de posições com o Executivo. Tal padrão será repetido na política externa voltada para a integração energética com a Bolívia.

Assim, a opção pelo institucionalismo no plano internacional, que visava democratizar a construção da nova ordem mundial durante a gestão Cardoso, não teve correspondência no âmbito interno. A escassez de canais institucionalizados para o diálogo com a sociedade e mesmo com outras agências do aparelho estatal tem permitido ao corpo diplomático manter seu isolamento, ainda que nas questões econômicas a tecnocracia tenha conquistado espaço na formulação das políticas. A *internacionalização* e a redemocratização promoveram uma reorganização do arranjo institucional interno que continuou a filtrar os estímulos em direção à descentralização do processo decisório. Ao observarmos a atuação dos atores externos, porém, percebe-se uma ampliação de sua influência, sobretudo na política externa econômica, por meio dos mecanismos apontados por Stallings (1992) no capítulo anterior.

Na matriz de incentivos e restrições desenhada por Haggard e Kaufman (1992) sob a qual os governantes fazem suas escolhas, as oportunidades criadas e as limitações impostas pelas esferas internacional e institucional parecem ter adquirido mais peso que aquelas oferecidas pela esfera social até o momento. Ao abordarmos o papel da Petrobras na integração energética com a Bolívia, veremos que o ator só conseguiu acomodar seus interesses na última etapa do processo decisório, a fase de implementação do Gasbol. Sua participação nos demais estágios da negociação pode ser identificada com sua face pública, reforçando o poder de decisão no seio estatal ao longo da maior parte do processo negociador. Isso posto, passemos, agora, ao segundo efeito dos processos de liberalização política e econômica para a política externa brasileira, a priorização da América do Sul.

### 3.2

#### **A opção brasileira pela América do Sul: ação e reação no mundo globalizado**

Os dois fenômenos apontados nesta dissertação como potencializadores da pluralização do processo decisório de política exterior também foram os responsáveis pelas mudanças na geografia da política externa brasileira a partir dos anos 80 e com maior ênfase na década de 90. A redemocratização e a abertura econômica, decorrente do processo de internacionalização, criaram as condições necessárias para que o projeto de integração regional fosse viabilizado, deslocando para a América do Sul, que até então ocupava um espaço secundário nas relações diplomáticas brasileiras, um dos eixos prioritários de nossa diplomacia.

Por um lado, aqueles dois processos eliminaram os principais entraves que inviabilizaram tentativas passadas de implementação do projeto de integração regional: o autoritarismo político característico dos governos militares e o protecionismo econômico do modelo de substituição de importações. (CAMARGO, 2000; VAZ, 2002) Por outro, permitiram a nossos diplomatas reconhecer uma face de nossa identidade<sup>25</sup> ofuscada por séculos de colonialismo e neocolonialismo, a faceta sul-americana brasileira, e conferir a ela um sentido operacional dentro do novo paradigma de inserção internacional do país (DANESE, 2001:66).

Num mundo em que predominam os valores democráticos e a interdependência econômica, o caminho da histórica busca pela autonomia e pelo desenvolvimento que nortearam a política externa brasileira desde os tempos de Rio Branco passaria necessariamente pela aproximação com nossos vizinhos,

---

25 O conceito de identidade envolve uma discussão extensa no meio acadêmico cuja problematização não é alvo deste trabalho. A definição adotada para esta pesquisa é a proposta por Celso Lafer, segundo a qual a identidade internacional de um país resume-se “ao conjunto de circunstâncias e predicados que diferenciam sua visão e os seus interesses, como ator no sistema mundial, dos que caracterizam os demais países” (LAFER, 2001: 20) Segundo ele, embora não seja ofício dos diplomatas debruçar-se sobre a complexidade ontológica das nações, o exercício da atividade diplomática seria um exercício diário de representação da identidade coletiva dos países, uma vez que é necessário identificar seus interesses e especificidades para que demandas internas possam ser traduzidas em possibilidades externas com o objetivo de ampliar o controle de uma sociedade sobre seu destino, síntese da tarefa de política exterior. (Ibid, 16) Seria preciso, então, compreender os componentes ou faces da identidade nacional/internacional dos países para melhor

inicialmente circunscritos nos limites geográficos da porção continental denominada América Latina e, posteriormente, como veremos adiante, limitados à América do Sul. Vejamos então como esses dois fenômenos contribuíram para a regionalização da diplomacia brasileira para, em seguida, compreender a ênfase dada na gestão de Fernando Henrique Cardoso ao projeto de integração regional.

### 3.2.1

#### **Democracia e abertura econômica: o caminho para a integração regional**

A restauração democrática na América Latina a partir dos anos 80 abriu potencialidades de cooperação em bases mais pragmáticas, minimizando a resistência dos países da região, especialmente Brasil e Argentina, ao projeto de integração regional. Até então, a leitura hobbesiana das relações diplomáticas feita pelos militares despertava desconfianças que inviabilizavam a aproximação entre vizinhos. A perda de autonomia decisória decorrente da institucionalização que inevitavelmente seria requerida pela implantação de um mercado comum era vista por governos centralizadores como incompatível com os interesses nacionais.

A posição brasileira era de que qualquer projeto de integração deveria se limitar à esfera comercial, como complemento às economias domésticas, em orientação ao modelo de inspiração cepalina. Iniciativas como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), criada em 1960, tinham por fim assegurar mercado para as manufaturas brasileiras, possibilitando a alteração da estrutura produtiva nacional, ainda centrada na produção e exportação de bens primários. A proposta de integração regional visava, portanto, gerar escala para trocas comerciais, superando as limitações dos mercados nacionais. A política externa direcionada para a América Latina atuava como uma espécie de coadjuvante do modelo de desenvolvimento de substituição de importações.

Com exceção de eventuais ganhos nos fluxos comerciais, a América Latina era uma circunstância negativa no discurso diplomático brasileiro (REIS, 1994), um espaço de disputas de poder e por privilégios para uso dos recursos naturais da região, geralmente protagonizadas por Brasil e Argentina. O contencioso entre os dois países pelo uso dos recursos hídricos da Bacia do Prata

---

formular as linhas de atuação da diplomacia e, assim, assegurar uma inserção assertiva no sistema

para os projetos das hidrelétricas de Itaipu e Corpus, na década de 70, talvez seja o mais fiel retrato do clima de rivalidade que predominava no continente<sup>26</sup>.

A redemocratização incorporou uma nuance positiva da América Latina à nossa diplomacia e introduziu um componente político no projeto de integração regional, até então ausente. Integração e democracia passam a ser vistos como processos indissociáveis, que se reforçam mutuamente. A democracia representaria condição essencial para o êxito da integração, sendo esta um produto daquela; a integração, por sua vez, atuaria como geradora de condições mais propícias à construção e consolidação de instituições democráticas à medida que promovesse valores e princípios comuns, bem como oportunidade de desenvolvimento econômico e social (VAZ, op cit, 116). A mais clara manifestação dessa convergência está expressa na Carta de 1988, símbolo do retorno democrático. Em seu parágrafo único, artigo quarto, a Constituição afirma que:

A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações<sup>27</sup>

O comprometimento com a consolidação da democracia proporcionou a aproximação entre Brasil e Argentina, empenhados em estabilizar politicamente o continente e resgatar a credibilidade externa – manchada após anos de totalitarismo –, num momento em que o modelo desenvolvimentista dava sinais de esgotamento e exigia a redefinição do paradigma de inserção das economias latino-americanas no plano internacional. À disposição no plano político de pôr em marcha o processo de cooperação bilateral, portanto, somava-se o desafio dos novos governos democráticos de conciliar arranjos preferenciais domésticos com a maior interdependência econômica promovida pela atuação das forças do mercado em nível global e seus impactos para as economias nacionais.

É nesse contexto que os presidentes José Sarney e Raúl Afonsín assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 29 de novembro de

---

internacional.

26 Para detalhes acerca da disputa sobre os recursos hídricos do Prata ver Caubet (2000)

27 Além de seu sentido programático, esse parágrafo ganha importância por sua posição na estrutura da Constituição. Integra o artigo que estabelece os “Princípios Fundamentais”, que regem as relações internacionais do Brasil. (REIS, op cit: 10)

1988, que previa a criação de um espaço econômico comum em dez anos, considerado a semente do Mercosul<sup>28</sup>. Apesar do quadro interno e externo favorável à integração, os dois presidentes não lograram definir novos paradigmas de desenvolvimento capazes de orientar suas políticas externas. Isso só seria feito na década seguinte. Com o esgotamento do modelo de substituição de importações ao qual suas políticas exteriores haviam servido desde os anos 30, as alianças estratégicas então forjadas perderam funcionalidade antes mesmo de serem colocadas em prática. (VAZ, op cit: 81) O deslocamento do eixo diplomático de ambos os países para a América Latina, porém, já era uma realidade, revelando uma faceta de nossa identidade até então ocultada pela busca de alianças com países do centro e pelo passado colonial, que isolou as nações da região.

Em certa medida, essa aproximação com os vizinhos latino-americanos já havia sido verificada durante a gestão de Ernesto Geisel (1974-1979), quando o Brasil procurou se aproximar de potências emergentes para adquirir mais autonomia diante dos países centrais, especialmente os Estados Unidos. Naquele momento, porém, a condição brasileira era, acima de tudo, terceiro-mundista (SANTOS, 2005: 198) ou de país em desenvolvimento (DANESE, op cit, 53-58). Os laços com os vizinhos tinham por objetivo alterar a estrutura político-econômica mundial, da mesma forma que os vínculos com a África ou o Oriente Médio. Era a face terceiro-mundista ou de país em desenvolvimento que nos conectava com os países da região, não nossa *latino-americanidade*.

Segundo Santos (2005), ao longo do discurso diplomático republicano, o conceito de América Latina referia-se a uma construção de intelectuais da região criada como contraponto à sociedade americana, não como integrante de nossa personalidade, ou nossa circunstância para usar as palavras de Celso Lafer. A redemocratização e a abertura econômica vivenciadas pelos países latino-americanos a partir dos anos 80 e 90 teriam, então, não apenas proporcionado as condições político-econômicas adequadas para a integração regional, como

---

28 É importante destacar a assinatura da Ata de Iguazu, três anos antes do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que definiu a moldura política da integração. Além de reconhecer a urgência da união de esforços para a defesa conjunta dos interesses brasileiros e argentinos no plano internacional, enfatizava a consolidação da democracia para a cooperação bilateral e criava uma comissão mista de alto nível para estabelecer os passos para a integração econômica. (FLORES NETO, 2000: 178)

contribuído para a construção da face latino-americana de nossa identidade, conferindo ao espaço regional prioridade no projeto diplomático brasileiro.

### 3.2.2

#### **De Collor a Cardoso: a vez da América do Sul no discurso diplomático**

A mesma lógica que orientou as medidas liberalizantes adotadas na gestão Collor passou a guiar o processo de integração regional, implicando o abandono da estratégia integracionista anterior. A proposta de integração contida no tratado firmado entre Brasil e Argentina em 1988 estabelecia uma abertura gradual dos mercados, no contexto de economias fechadas e forte intervenção estatal. Os princípios de simetria, reciprocidade e gradualismo deveriam reger as relações bilaterais a fim de que ambos os países confrontassem o desafio da modernização sem romper o modelo econômico vigente. (VAZ, op cit, 88) Respeitavam-se as acentuadas diferenças entre as duas economias, notadamente na área industrial, buscando uma integração setorial que minimizasse os impactos negativos da integração.

A partir de Collor, o espaço regional adquiriu outra funcionalidade. Os preceitos que passaram a orientá-la foram a liberalização linear e automática, a partir da qual buscava-se sinalizar para os investidores internacionais a disposição brasileira em engajar-se no projeto de abertura econômica. A integração regional passou a ser concebida como uma oportunidade para que os setores privados se adaptassem à maior exposição externa decorrente do processo de abertura por qual as economias nacionais vinham passando. (CAMARGO, op cit, 172; VAZ, op cit, 88) Era também uma resposta adaptativa à formação de blocos econômicos, resultantes do paradoxo das forças centrífugas e centrípetas que atuam no mundo globalizado. Como afirma Lafer, “no mundo que se globaliza e se regionaliza, busca-se fazer a melhor geografia da economia” (LAFER, 2001: 54-55)

O Mercosul, criado em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção, foi a síntese dessa busca por uma nova geografia econômica, o que levou autores a questionarem o redirecionamento do projeto de integração e da própria inserção do Brasil no sistema internacional, sob alegação de que a política externa brasileira e o projeto nacional a que ela deveria servir estavam sendo subordinados às condicionalidades externas (BATISTA, 1993).

Independentemente das críticas ou elogios à nova linha adotada pelo ex-presidente Collor, um aspecto desse redirecionamento é de particular relevância para este trabalho, pois será incorporado com maior ênfase na gestão de Fernando Henrique Cardoso: a importância dada às relações com os vizinhos sul-americanos e não mais à amplitude difusa dos parceiros latino-americanos, como nos tempos de Sarney.

Vaz (2002) afirma que a definição da América do Sul como *locus* de atuação primária para a diplomacia brasileira foi impulsionada, entre outros fatores, pelas tentativas americanas de implementar, num primeiro instante, seu projeto de integração hemisférica, a Área de Livre Comércio para as Américas (Alca); e num segundo momento, o projeto do North American Free Trade Agreement (Nafta). Como este entrou em vigor em 1994 e aquela foi lançada oficialmente na Cúpula de Miami, no mesmo ano, às vésperas do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi durante os oito anos em que ele esteve à frente do governo que foram traçadas as principais estratégias para conter eventuais efeitos negativos de ambos os projetos sobre a economia brasileira<sup>29</sup>.

No caso da Alca, um dos principais argumentos da coalizão que se opunha ao projeto era o da superioridade do Mercosul. Em grande medida, a criação do bloco reunindo os quatro países do Cone Sul e reduzindo o prazo original para a formação de um espaço comum de dez para quatro anos foi uma resposta às pretensões americanas de expandir sua influência sobre o continente (ALBUQUERQUE, 2001: 11) A percepção que vigorava na época era a de que as assimetrias intra-regionais do Mercosul eram menores que as da Alca e, portanto, seriam superadas com mais facilidade e menor impacto sobre as economias nacionais. Qualquer projeto que exigisse deslocamento da prioridade a ser concedida ao Mercosul deveria ser abandonado ou relegado a segundo plano, sob a pena de o Brasil perder a oportunidade de perseguir seu projeto de liderança na região.

Com relação ao Nafta, foram dois os efeitos imediatos que fizeram a política externa brasileira reforçar sua opção pela América do Sul. A adesão do México ao acordo, como aponta Vaz (2002), levaria inevitavelmente os países da América Central a se voltarem para o bloco liderado pelos Estados Unidos tanto

pela força de atração da economia americana como pela mexicana, em torno da qual orbitavam. Havia o receio por parte do governo brasileiro de que o comércio bilateral com os Estados Unidos, nosso principal parceiro, fosse desviado em função de uma eventual substituição por mercadorias produzidas nos países centro-americanos. Era urgente, portanto, intensificar as relações comerciais com os vizinhos.

Além disso, com a constituição do Nafta, o conceito de América Latina perdeu sua operacionalidade para os interesses brasileiros, ao dividir o continente americano em três grandes grupos, do ponto de vista econômico: Nafta, América Central e Caribe e América do Sul. (SILVA, op cit: 314) A formação do bloco do Norte também pôs em xeque a suposta identidade latino-americana, ao vincular diretamente o México e indiretamente os países centro-americanos a uma nação anglo-saxônica com cultura e estrutura político-econômica distintas do resto do continente. Na visão de Santos (2005), a adesão do México ao Nafta teria contribuído para erodir o conceito de América Latina, ao aproximar um de seus pólos mais importantes, o México, do “outro” deste conceito, os Estados Unidos.

A crise do conceito de América Latina e a percepção de que o cenário internacional passaria a ser regido por blocos econômicos teriam, então, levado a diplomacia brasileira a introduzir o conceito de América do Sul no seu discurso. Se a redemocratização e a abertura econômica vivenciadas pelos países latino-americanos a partir dos anos 80 e 90 fizeram aflorar nossa *latino-americanidade*, conferindo ao espaço regional prioridade no projeto diplomático brasileiro, a iminência de uma integração hemisférica capitaneada pelos Estados Unidos e a divisão do continente em grupos econômicos teriam revelado aos olhos de nossos diplomatas a face sul-americana de nossa identidade. Nas palavras de Celso Lafer, o Mercosul não seria uma opção diplomática, como a Alca, e sim nosso destino, uma faceta indissociável de nossa identidade. (Lafer apud ALBUQUERQUE, op cit, 11).

No governo de Cardoso, busca-se valorizar a dimensão política e cultural do Mercosul, aspectos que haviam sido minimizados durante a gestão Collor. O resgate da identidade sul-americana coroou um processo que vinha se delineando desde a abertura democrática e econômica. De acordo com Santos, ao longo do

---

29 Vale registrar os esforços da curta gestão de Itamar Franco com esse fim, como a iniciativa da

período republicano, a retórica diplomática brasileira concebeu o Brasil ora como país americano – integrante do continente de mesmo nome -, ora como país latino-americano, como contraponto à sociedade americana. As referências de país sul-americano aparecem incidentalmente e sem que esta condição estivesse associada a uma identidade ou a um projeto comum restrito aos 12 países que integram a América do Sul. (SANTOS, op cit: 200). É na gestão de Cardoso que percebemos esse ponto de inflexão, como demonstra o chanceler Luiz Felipe Lampreia em discurso no Conselho Argentino de Relações Internacionais, em março de 1997, no qual enumera as prioridades da política externa brasileira:

Consolidar o Mercosul como uma dimensão adicional da individualidade de cada um de seus membros, e dar-lhe uma crescente projeção regional e internacional, como entidade com personalidade própria e em nenhuma forma como uma mera etapa transitória no processo de integração em circuitos geográficos mais amplos (LAMPREIA, 1999: 173)

A mudança na retórica foi acompanhada de alterações práticas. Se a gestão de Collor marcou a transição de um regionalismo coadjuvante do modelo de substituição de importações para o chamado regionalismo aberto, em que as estratégias de integração resumiam-se ao aprofundamento das relações comerciais e à eliminação de barreiras alfandegárias, o projeto de integração empreendido por Cardoso agregou ao Mercosul não apenas uma identidade de que até então carecia, como ampliou as bases de integração para seu aspecto físico. O bloco passa a ser concebido como plataforma para integração sul-americana e, como tal, passa a incorporar a dimensão da infra-estrutura física em sua evolução. A percepção era a de que o espaço sul-americano ampliaria as vantagens comparativas dos países nele circunscritos à medida que os canais de comunicação entre eles fossem otimizados. Dedicamos o próximo item à análise dessa inovação da diplomacia de Cardoso para a América do Sul.

### 3.2.3

#### **A integração física sub-regional e o projeto de liderança de Cardoso**

Silva (2002) nos lembra que não existiram na América do Sul as condições que deram caráter de urgência ao projeto de integração da Europa, como a necessidade de pacificação do continente após a Segunda Guerra Mundial ou o interesse dos Estados Unidos em consolidar uma aliança ocidental para conter o avanço soviético. Também não houve no processo de integração sul-americano a injeção de recursos que o Plano Marshall direcionou para o continente europeu com vistas a reerguer a Europa Ocidental, recorda o autor. Não foram poucas, porém, as referências de Fernando Henrique Cardoso ao processo que culminou com a formação da União Européia para justificar seu modelo de matrizes energéticas para a América do Sul.

Segundo este modelo, baseado no estudo de Eliezer Batista da Silva, a integração regional deveria se dar por meio de projetos de infra-estrutura que interconectassem eixos de desenvolvimento, aumentando a eficiência e a sustentabilidade das economias nacionais, a exemplo do que fora a integração energética da Bacia do Ruhr para o continente europeu. (FONSECA, 2000: 160-161; SILVA, op cit, 314) As regiões de fronteira passam a ser vistas não mais como uma espécie de cinturão de segurança, como no período militar, e sim como palco para projetos de integração centrados na busca de sinergias e com ênfase na racionalidade econômica. Isso fica claro no discurso do ex-ministro Celso Lafer, por ocasião da abertura de um seminário da FLACSO, em 2001:

A integração hoje pressupõe (1) a eliminação dos entraves ao comércio e (2) a elaboração de normas comuns, ou pelo menos compatíveis, sobre temas relacionados ao comércio. Mas acesso a mercados e regras compatíveis são condições necessárias, não suficientes. Um terceiro aspecto, não menos importante, é o da infra-estrutura física da integração. A ocupação efetiva dos espaços nacionais requer transformar as clássicas fronteiras-separação em modernas fronteiras-cooperação, para viabilizar economicamente o desenvolvimento de regiões fronteiriças que, durante muito tempo, foram rincões isolados (LAFER, 2002: 139)

A ênfase dada à integração física levou os países sul-americanos a criar um foro para debater projetos de infra-estrutura comuns, durante a Primeira Cúpula da América do Sul, realizada em setembro de 2000, em Brasília. Nascia a Integração de Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), com o ambicioso objetivo de

ampliar e modernizar a infra-estrutura regional num horizonte de dez anos. Foram definidos inicialmente 12 eixos de integração, que depois passaram a nove (ver Anexo 2, p. 213), envolvendo os setores de energia, telecomunicações e transporte. A iniciativa abrange 335 projetos orçados em US\$ 37,4 bilhões, dos quais foram priorizados 31 – avaliados em US\$ 4,3 bilhões – que deverão ser executados no período de 2005 a 2010<sup>30</sup>.

O ineditismo da Primeira Cúpula da América do Sul não se resumiu à agenda do encontro. Como o próprio nome da reunião sugere, era a primeira vez que 12 chefes de Estado do continente sul-americano se encontravam para debater a integração. Embora o IIRSA venha avançando lentamente, sua criação demonstra a percepção da necessidade de ampliação do projeto de integração regional, tanto na sua dimensão geográfica, ou seja, incluindo mais países além dos quatro integrantes do Mercosul, como na natureza da integração. As obras de infra-estrutura, apesar de não criarem produtos, aumentam a produtividade da economia, na medida em que criam mercados para os produtores, permitindo ganho de escala e redução do custo do transporte. Além disso, os eixos de integração física promoveriam uma maior interdependência entre os membros do bloco dando mais coesão ao Mercosul, num momento em que este dava sinais de esgotamento.

Depois de uma expansão acelerada até 1998, as exportações intra-regionais do Mercosul alcançaram US\$ 15 bilhões, em 1999, uma queda de 25% em relação ao ano anterior. (FRANCIOSI, 2004:87) A retração das trocas comerciais evidenciavam o fim dos anos de ouro do bloco, proporcionados pelo ciclo virtuoso de crescimento da economia internacional<sup>31</sup>. A dificuldade de cumprir os objetivos econômicos do bloco fez nascer a idéia de que, num mundo dividido em

---

30 A coordenação operacional da IIRSA está a cargo da Corporación Andina de Fomento (CAF), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), responsáveis pelo financiamento dos projetos. O cronograma foi definido em uma reunião em Lima, no Peru, nos dias 23 e 24 de novembro, já na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, que deu continuidade ao IIRSA. A lista de todos os projetos e seus respectivos valores está disponível em [http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/F/fs\\_planificacion\\_territorial/fs\\_planificacion\\_territorial.asp?CodIdioma=ESP](http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/F/fs_planificacion_territorial/fs_planificacion_territorial.asp?CodIdioma=ESP), acessado em 3 de novembro de 2006. Não estão contemplados os eixos Andino Sul e o da Hidrovia Paraná-Paraguai, para os quais ainda não foi elaborada uma carteira de projetos.

31 Nos anos 90, crises sucessivas em países em desenvolvimento, renomeados emergentes, davam sinais da instabilidade no sistema financeiro internacional. Foram elas a crise mexicana, em 1994; a crise asiática, em 1997 e a crise russa, em 1998. Em 1999, o Real foi desvalorizado e, em 2001, houve a crise argentina. Todos esses eventos contribuíram para a retração das trocas comerciais

regiões e ao mesmo tempo globalizado, os países devem estar regionalmente preparados para a competição internacional, e quanto mais coesos tanto melhor será sua inserção (LIMA; COUTINHO, 2005:5) Unia-se, assim, o discurso à prática, casamento do qual o gasoduto Brasil-Bolívia seria um filhote precoce, como será visto no último capítulo.

Sob essa nova ótica, o presidente Fernando Henrique Cardoso buscou reordenar o processo de integração regional. Bolívia e Chile foram aceitos como membros associados do Mercosul, em 1996<sup>32</sup>, e, em junho de 2001, foram abertas as negociações para a instituição de um mecanismo permanente de diálogo entre Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN), iniciativa que resultou na constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em novembro de 2004, já na gestão de Lula. A estratégia de Cardoso era empreendida com bastante discrição a fim de não provocar suspeitas entre os parceiros de que o Brasil desejava reviver o projeto de hegemonia do período militar. Em discursos e reuniões com presidente e ministros, Cardoso introduzia a idéia de que o país poderia ser um elemento ordenador do espaço sul-americano, exercendo o que chamou de “liderança compartilhada.” (SILVA, op cit, 315)

Ainda que no seu governo, assim como no de Collor, houvesse uma clara orientação de erradicar o discurso terceiro-mundista e, assim, integrar o Brasil ao *mainstream* internacional (Ibid, 296), a diplomacia de Cardoso esforçou-se por demonstrar que o caminho da inserção internacional e o desmonte das articulações terceiro-mundistas não eram incompatíveis com o fortalecimento do projeto de integração regional. Eram, na verdade, dois lados de uma mesma moeda, como bem sintetiza Pinheiro (2000b). Na visão da autora, a política externa de Cardoso se apoiaria em uma lógica de *double standard*, na qual, no plano internacional, sobressairia uma vertente grotiana de busca por ganhos absolutos, cuja lógica é a de fortalecimento de compromissos internacionais (ponto abordado em itens anteriores). Ao passo que, regionalmente, predominaria a busca por ganhos relativos identificada, com o objetivo de assegurar a posição de liderança no continente sul-americano e de aumentar seu poder de barganha extra-regional.

---

intra-Mercosul, na medida em que afetaram as economias nacionais dos países integrantes do bloco.

32 Atualmente Colômbia, Peru e Equador também são membros associados do bloco. A Venezuela está em processo de adesão.

“Nesse sentido, esta estratégia que seria da busca de autonomia pela liderança é relacional, ou seja, garante a liderança no entorno sul-americano e, simultaneamente, contribui para obter mais autonomia no plano global”, (PINHEIRO, 2000b: 323) À reunião dessas duas estratégias, Pinheiro denominou institucionalismo pragmático.

É difícil avaliar se a estratégia de Cardoso foi bem-sucedida. Mais adequado, talvez, fosse afirmar que seu projeto de liderança na América do Sul obteve momentos de êxito e outros de fracasso. Um dos episódios mais positivos de sua política externa para o subcontinente apontado por Silva (2002) foi o papel desempenhado para solucionar o conflito de fronteiras entre Peru e Equador, em 1995, levando os dois países à mesa de negociações após 53 anos de disputas. Já a omissão brasileira diante da crise colombiana que culminou com a elaboração do Plano Colômbia pelos Estados Unidos é um dos aspectos mais criticados pelos analistas políticos, uma vez que tornou concreta a possibilidade da presença americana nas imediações de nossas fronteiras. O convite feito pela administração de Andrés Pastrana (1998-2002) para que diplomatas brasileiros intermediassem as negociações de paz entre o governo e os guerrilheiros poderia ser atribuído ao peso político que o Brasil tem na região. Mas esta atuação talvez tenha sido, como a firma Silva, demasiadamente tímida para as ambições de liderança do Brasil no subcontinente.

Se o exercício da liderança brasileira na América do Sul durante a gestão Cardoso é passível de questionamento, parece haver consenso na literatura que foi durante sua administração que o subcontinente assumiu, de fato, posição de relevo na política externa brasileira. É somente compreendendo este fenômeno que poderemos entender as preferências do Ministério de Relações Exteriores que levaram ao estreitamento das relações diplomáticas com a Bolívia nos anos 90, cujo subproduto mais visível é o gasoduto que une os dois países.

O que procuramos demonstrar é que a dimensão que o espaço sul-americano assumiu na nossa diplomacia foi resultante de um processo inicialmente delineado nos anos 80 e consolidado durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, tendo como molas propulsoras a redemocratização e abertura econômica no Brasil e nas demais nações latino-americanas. Nesse sentido, a regionalização da política externa brasileira foi, por um lado, uma resposta aos fenômenos mundiais da liberalização política e econômica,

especialmente desta última, pois visava conter efeitos negativos da internacionalização da economia. Por outro lado, decorre da postura afirmativa do governo brasileiro de reavaliar o paradigma de inserção do país com o objetivo de preservar as duas diretrizes básicas que nortearam a diplomacia brasileira desde seus primórdios, a busca pela autonomia e pelo desenvolvimento.

Paralelamente, as transformações político-econômicas ocorridas a partir dos anos 80 teriam proporcionado uma descoberta ontológica da sul-americanidade brasileira, como afirma Danese (2001), levando nossa diplomacia a compreender que “o seu devenir está em função do seu ser e que esse ser não poderia se reduzir a uma identidade amorfa com o Terceiro Mundo ou com a América Latina (DANESE, *op cit*, 68). Isso teria contribuído no discurso e na prática para justificar a elaboração do projeto de integração física regional de Cardoso, por meio do qual o Brasil procurava sustentar um novo modelo de desenvolvimento que assegurasse o crescimento econômico do país, bem como exercer sua liderança no subcontinente e, assim, obter ganhos no plano internacional. Um século que se abriu com um Brasil territorialmente inacabado e politicamente isolado em seu próprio continente terminou com um Brasil empenhado em estabelecer uma rede de conexões com os vizinhos, que viabilizassem a expansão do próprio Estado brasileiro.

### 3.3

#### **Considerações finais**

Neste capítulo, analisamos duas das três implicações da liberalização política e da liberalização econômica para a política externa brasileira: a perspectiva de inclusão de atores domésticos no processo decisório de política externa e a criação das condições políticas e econômicas favoráveis que propiciaram o deslocamento do eixo da diplomacia brasileira para a América do Sul. Quanto à primeira, o que verificamos foi que aqueles fenômenos não promoveram uma incorporação automática das preferências de atores tradicionalmente excluídos do processo decisório.

Embora a ruptura do consenso em torno do paradigma de desenvolvimento econômico e a redemocratização tenham contribuído para a politização das questões internacionais, o acesso dos grupos de interesse à arena de decisão tem

obedecido a um padrão seletivo, no qual a incorporação das preferências tem se confirmado apenas quando há convergência de posições com o Executivo. A reformulação do paradigma de política externa na gestão Cardoso e a adoção da chamada diplomacia pública não foram capazes, portanto, de remover as restrições impostas ao diálogo com a sociedade, permitindo ao corpo diplomático manter seu relativo isolamento, ainda que nas questões econômicas a tecnocracia tenha conquistado espaço na formulação das políticas.

No que diz respeito a mudanças no eixo diplomático, as alterações promovidas pela liberalização econômica e política foram mais sensíveis. A regionalização da política externa brasileira está diretamente relacionada a esses dois fenômenos. Por um lado, o fortalecimento dos laços com as nações sul-americanas passou a ser visto como necessário para conter os efeitos negativos da internacionalização da economia. A prioridade aos projetos de infra-estrutura que caracterizou o governo Cardoso deve ser entendida neste contexto, uma vez que criavam uma maior interdependência entre os vizinhos.

Por outro lado, a integração reforçou mutuamente as democracias sul-americanas, em processo de consolidação, e contribuiu para revelar uma face de nossa identidade até então obscurecida. Isso fez que o projeto de liderança regional que tradicionalmente orienta nossa política externa fosse adaptado ao novo panorama político-econômico, levando a diplomacia de Cardoso à busca por uma liderança compartilhada que assegurasse a coesão da América do Sul sob coordenação brasileira.