

2. A mudança no perfil de inserção econômica internacional do Brasil

No que diz respeito às relações econômicas internacionais do Brasil, tema mais amplo deste trabalho, ou ao perfil brasileiro de inserção na economia internacional, algo mudou a partir do final dos anos 1980. O ponto de partida é mais precisamente junho de 1988, quando o governo Sarney toma algumas medidas que tornam mais liberal e aberta a política comercial brasileira. Ações modestas, é verdade, mas altamente simbólicas. Não há dúvidas, de 1988 para cá o Brasil se tornou mais aberto ao comércio e às finanças internacionais, importou e exportou mais, elevou a tradicional participação estrangeira na economia e estabeleceu acordos comerciais significativos como, por exemplo, o Mercosul. A intenção deste capítulo é apresentar o objeto de estudo escolhido para a análise: a mudança no perfil de inserção econômica internacional do Brasil a partir dos últimos anos da década de 1980, ou seja, no contexto do fim da Guerra Fria e em meio ao processo recente de globalização econômica.

Originada das propostas feitas pela Comissão de Política Aduaneira no final de 1987, a nova política comercial brasileira de junho de 1988 reduziu tarifas e impostos à atividade e eliminou alguns regimes especiais de importação. Começava assim a se transformar todo um arcabouço institucional presente mais ou menos da mesma forma, pelo menos estruturalmente, desde 1957. (Kume, 1990, 1991)

De fato, em 1988 a política de importação brasileira apresentava uma estrutura tarifária de alíquotas fixadas nos anos 1950, e a presença generalizada de tarifas com parcelas redundantes, a chamada “redundância tarifária”.¹ Além disso, incidia sobre a atividade importadora a cobrança de vários tributos adicionais como o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, a Taxa de Melhoramento de Portos e o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante.

¹ A diferença entre a tarifa legal, da legislação, e a tarifa nominal – medida pela diferença entre o preço interno e o preço externo tarifado. Quanto maior a diferença entre a tarifa nominal e a tarifa legal, maior a redundância.

E não só de tarifas altas vivia o regime comercial brasileiro. As barreiras não-tarifárias também eram amplamente utilizadas. Vários produtos tinham a emissão suspensa da guia de importação, alguns necessitavam de “autorizações prévias” para importação (produtos siderúrgicos e bens de informática, por exemplo) e havia quotas anuais de importação para empresas.

Ao mesmo tempo, é importante lembrar, 42 regimes especiais de importação garantiam isenção ou redução de impostos para a atividade. Esse é um ponto importante para não se ter a impressão errônea de que o país não importava. Como será visto mais para frente, a importação é um elemento fundamental do processo de industrialização vigente no Brasil durante quase todo o século XX, e um programa de incentivo às exportações trabalhou com importações controladas nos anos 1970 e 1980 (Befiex). O que sempre houve efetivamente foi um controle bastante forte do Estado sobre essa atividade, no sentido de promover a importação que viesse atender as necessidades da indústria, as exigências do Balanço de Pagamentos e não prejudicasse o produtor nacional. Essa era a chamada importação “estratégica”.

Os regimes especiais de importação, por exemplo, alcançaram quase 67% das compras externas brasileiras em 1985 e faziam com que as tarifas reais e as praticadas fossem muito diferentes. Em 1984, enquanto a tarifa média para o setor manufaturado era de 90%, a efetivamente paga por quem conseguia importar era de 19%. (Kume, 2003, p.1)

A origem do sistema foi a lei n. 3244, de 1957, que definiu a lista tarifária e criou a agência de governo encarregada do setor, o Conselho de Política Aduaneira, transformado, em 1979, em Comissão de Política Aduaneira. A Comissão, que em sua última década consistia de 13 representantes de agências de governo e três do setor privado, delegados das confederações nacionais de indústria, comércio e agricultura, coordenava um sistema onde as alíquotas não reinavam sozinhas. A Comissão tinha o poder de criar os regimes especiais de importação, e esta prerrogativa reduzia ou isentava impostos de importação em função do tipo de produto (alimentos, medicamentos) ou do agente importador – empresas estatais; empresas estrangeiras e nacionais privadas; instituições religiosas, de governo, de ensino etc. (Bauman, Canuto e Gonçalves, 2004, p.163-170)

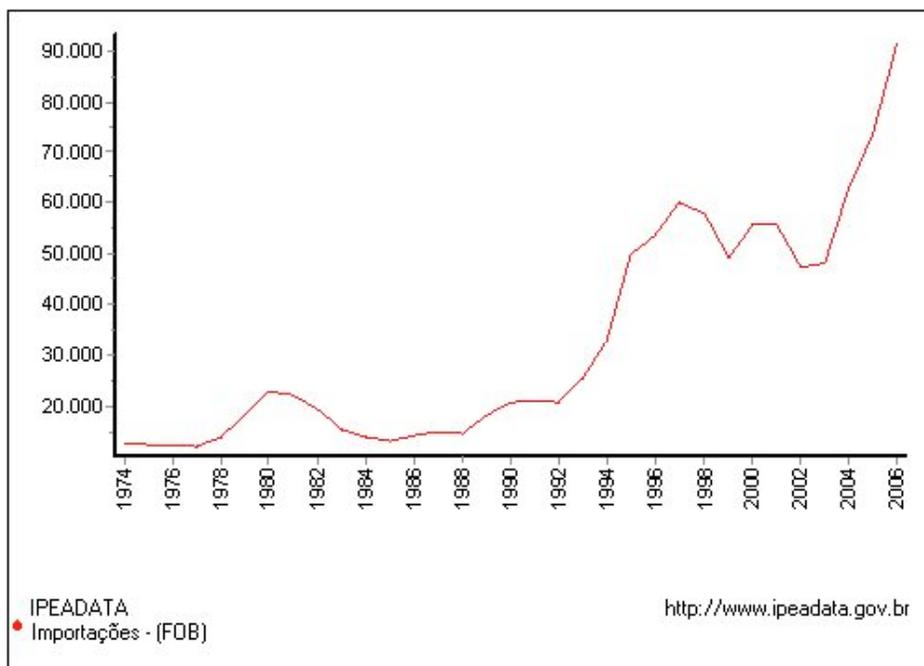
No mesmo sentido estava o plano de Concessão de Incentivos Fiscais e Programas Especiais para Exportação, conhecido como Befiex, colocado em prática a partir de maio

de 1972. O regime previa às empresas, cujos projetos haviam sido anteriormente aprovados pela Comissão, importar bens de capital, peças, equipamentos, componentes, matérias-primas e outros produtos intermediários “com redução ou isenção de tributos”. (p.164)

Algumas estimativas apontam que, em meados dos anos 1980, 70% das importações brasileiras, mesmo excluindo-se a de petróleo, eram feitas com algum tipo de benefício fiscal. (Bauman, Canuto e Gonçalves, p.165) Ou seja, até o fim da década de 1980 o país importava pouco, mas em especial o fazia sob rédea curta do Estado.

Mesmo controlado, entretanto, o crescimento das importações foi constante. O Brasil terminaria a década de 1970, por exemplo, importando com muito mais vigor que nos anos 1950. De fato, um intercâmbio mais forte com o mercado internacional nasce já em meados dos anos 1960 por meio das empresas estrangeiras presentes no país, dado que “as propensões a exportar e a importar para diferentes amostras de empresas estrangeiras operando no Brasil e no resto do mundo crescem continuamente ao longo do tempo”. (Franco, 1999, p.31) Em 1966, a propensão a exportar das empresas estrangeiras no Brasil é de apenas 3%, quando a média mundial está em 18,6%. Em 1993, esses números são de 17% e 40,3%.

Já a partir de meados dos anos 1960 pode-se perceber um movimento claro de internacionalização da economia brasileira que vai até o início dos anos 1980, quando a crise da dívida atacou o Balanço de Pagamentos brasileiro e o país alcançou até mesmo “níveis de autarquia no que diz respeito à importação de manufaturados” – mesmo que recuperando rapidamente nos anos 1983-84 o crescimento das exportações. (Fritsch e Franco, 1991, p.1) Com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o gráfico a seguir representa de forma bastante notória a dinâmica importadora brasileira, medida em milhões de dólares, elevando-se parcialmente no fim dos anos 1970 mas crescendo de forma significativa a partir de 1988, em especial de 1992:



Importações do Brasil em dólar 1974-2006

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Sobre as exportações, é possível identificar um perfil baixo entre 1947 e 1967, quando o valor das vendas ao exterior variou entre US\$ 1,1 bilhão em 1949 e US\$ 1,8 bilhão, em 1951. Enquanto as exportações brasileiras cresceram apenas 4% de 1953 a 1965, o comércio mundial cresceu em média 20% no mesmo período. A partir de meados dos anos 1960, no entanto, os volumes aumentam significativamente, passando de US\$ 2,7 bilhões, em 1970, para US\$ 20 bilhões, em 1980; US\$ 31 bilhões em 1990 e US\$ 73 bilhões em 2003. E não só as exportações cresceram como a composição da pauta também mudou, tornando-se cada vez mais industrializada. Se em 1970 os industrializados representavam apenas 25% da pauta, o mesmo tipo de produto contava com 74% das vendas externas 30 anos depois. (Bauman, Canuto e Gonçalves, 2004, p.159)

A partir da metade dos anos 1960, de fato, a política comercial brasileira conseguiu, por meio de mecanismos institucionais específicos, proporcionar simultaneamente incentivos às exportações e barreiras às importações, altamente seletivas e controladas pelo Estado. A partir de 1965, por exemplo, os primeiros incentivos às exportações começaram a ser concedidos sob a forma de isenção de ICM e de IPI nas atividades voltadas para o mercado externo. Entre 1968 e 1977, os incentivos às exportações de produtos manufa-

turados como porcentagem do valor FOB exportado passou de 40%, aproximadamente, para mais de 70%. (Bauman, Canuto e Gonçalves, 2004, p.164)

Apesar do reforço constante mas controlado da internacionalização da economia brasileira desde meados dos anos 1960, o pontapé inicial de uma série de reformas recentes no comércio e nas relações financeiras internacionais do país foi dado nos últimos anos da década de 1980. Com relação ao comércio, por exemplo, a expressão principal da mudança foi a redução tarifária. Um processo notório de liberalização comercial começou a ser implementado em 1988, e ocorreu em três ondas de redução tarifária: a primeira em 1988-89, quando a tarifa média nominal de 57,5% foi reduzida para 32,5%; a segunda, mais significativa, em 1991-93, quando a mesma tarifa caiu para 13,5%, acompanhada de redução acentuada das amplas barreiras não-tarifárias à importação; e a terceira em 1994, ao se reduzir a tarifa média nominal a 11,2%. (Abreu, 2007, p.6)

No que diz respeito às importações, houve nitidamente uma mudança de paradigma. A primeira onda de liberalização eliminou a chamada “redundância tarifária”, a segunda “aboluiu praticamente todas as barreiras não-tarifárias, particularmente as proibições de importação (a famosa lista do Anexo C)”, bem como “as licenças de importação usadas de forma mais ou menos permanente, desde o final da década de 1940, respaldadas por exceções previstas no artigo XVIII:b do Gatt (restrições justificadas por problemas relativos ao Balanço de Pagamentos)”. Além disso, foi implementado um significativo cronograma de reduções tarifárias entre os anos de 1991 e 1993, e em 1994 foram feitos ajustes tarifários com o intuito de impor uma disciplina mais rígida aos preços domésticos, durante os primeiros momentos do Plano Real. (Abreu, 2007, p.6-7)

Os primeiros passos foram cautelosos. Na reforma de junho de 1988, o governo Sarney fixou tarifas menores mas superiores a sua proposta inicial, manteve boa parte da parcela redundante em voga – que só iria ser atacada no segundo momento da liberalização – e eliminou “apenas parcialmente” os regimes especiais de importação, mantendo-se assim todo o sistema de barreiras não-tarifárias intacto. (Kume et al, 2003, p.13) Uma outra análise do momento pôde inclusive concluir que as mudanças de fato pouco significaram para o grau de proteção à indústria interna. (Kume, 1989)

Já no início de 1990, o governo Collor anunciou uma série de medidas que alteraram de forma profunda o perfil do comércio exterior brasileiro. O primeiro passo logo no

início do ano foi a abolição da lista de quase 1.300 itens cujas importações eram proibidas. Na prática, o fim das proibições ocorreu com a extinção do Anexo C da antiga Cacex, pela Portaria 56, de 16 de março de 1990. A Portaria 259, de maio de 1990, atualizou alíquotas e um novo sistema de importações, agora somente tarifário, pôde começar a vigorar. Na lista dos liberados estavam automóveis, eletrodomésticos, eletroeletrônicos, produtos químicos, óculos, relógios e brinquedos. Em julho, seguiu-se a extinção dos programas especiais de importação. Com o fim dos controles administrativos, caberia à tarifa aduaneira o papel principal no estabelecimento de proteção à indústria. (Kume et al, 2003, p.13)

Meses depois era anunciada a reforma tarifária, pela qual todos os produtos teriam reduções graduais nas suas alíquotas ao longo de quatro anos, para uma média de 20% (e não de 40% como vigorava) e um intervalo que não passaria de 0% e 40%. Os níveis tarifários aplicados foram: 1) alíquota de 0% para produtos com clara vantagem comparativa (exportáveis), produtos com elevado custo de transporte internacional, bens sem produção nacional e commodities com pequeno valor adicionado; b) alíquota de 5%, para produtos que já possuíam esse nível em 1990; c) alíquota de 10%, para produtos agrícolas e derivados; d) alíquotas de 10%, 15% e 20%, para produtos que, em sua cadeia produtiva, utilizam insumos básicos com tarifa de 0%; e e) alíquota de 20%, para o restante dos produtos.

As exceções foram os produtos de informática e com tecnologia de ponta, que ganharam alíquota de 35%; química fina, 30%; automóveis, caminhões e motocicletas, 35%; e produtos de baixa competitividade em relação à concorrência asiática, como os eletroeletrônicos de consumo, que receberam tarifa de 30%. Em fevereiro de 1992, o governo Collor antecipou as duas etapas finais do cronograma de redução tarifária previstas para 1993 e 1994, de modo que já no segundo semestre de 1993 as importações brasileiras eram apenas controladas por tarifas e em níveis “compatíveis com padrões vigentes em outras economias em desenvolvimento”. (Kume et al, 2003, p.14-5)

Após o período 1991-93, a introdução do Plano Real intensificou ainda mais a abertura comercial com a intenção declarada de impor mais disciplina aos preços domésticos. Nesse sentido, foram também antecipadas as quedas nas alíquotas decorrentes da implementação da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul.

As principais modificações promovidas em 1994 foram: a) redução das alíquotas do imposto de importação para 0% ou 2%, sobretudo nos casos de insumos e bens de consumo com peso significativo nos índices de preços, como mecanismo auxiliar no combate à inflação; e b) antecipação para setembro de 1994 da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, que vigoraria a partir de janeiro de 1995. Como regra geral, nos casos em que ocorreria uma elevação da tarifa, em virtude daquela vigente no Brasil ser inferior à aprovada no Mercosul, foi mantida a menor alíquota. (Kume 2003, p.16)

O Brasil não só diminuía unilateralmente as suas tarifas de importação como participava de forma ativa em um processo de integração econômica como o Mercosul, onde “uma queda no nível de proteção era esperada já que os parceiros relativamente menos industrializados procurariam minimizar a perda provocada pelo desvio de comércio em favor das exportações brasileiras”. (Bernal-Meza, 2002, p.43)

Com números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pode-se notar a acentuada tendência de queda verificada na tarifa média nominal² que passou de 54,9%, em 1987, para 10,2%, em 1994, subindo um pouco (para 12,2%) em 1995, e alcançando 14,9% no período 1997-8, o que – mesmo com a elevação posterior – demonstra uma redução significativa de longo prazo. Da mesma forma, o desvio-padrão das alíquotas passou de 21,3% em 1987 para 6,4% em 1998 e a amplitude tarifária também se contraiu, de 15,2% a 102,7% em 1987, para 0% a 38,1% em 1998. (Kume et al, 2003, p.19)

Com as reduções tarifárias promovidas no período 1991-3, a tarifa efetiva média – aquela que considera também as tarifas aplicadas sobre os insumos – passou de 37%, em 1990, para 15,2%, em 1993. O desvio-padrão dessa medida, também entre 1990 e 1993, diminuiu de 60,6% para 13,5%.

Como alguns autores concluem:

É notável o alcance das medidas de abertura comercial que foram adotadas gradativamente desde 1988. As tarifas nominal e efetiva foram substancialmente reduzidas e atingida uma uniformidade maior na estrutura de incentivos proporcionada pelas tarifas, o que significa menor intervenção governamental na alocação de recursos. (Kume et al, 2003, p.30)

² Com base na diferença entre os preços interno e externo.

Uma transformação um pouco diferente da comercial ocorreu na regulação do fluxo de entrada e saída do Brasil de capitais internacionais. Desde a polêmica nacionalista do governo Vargas, o investimento direto estrangeiro (IDE) fora um ator importante do desenvolvimento industrial brasileiro. De fato, a economia brasileira sempre apresentou um elevado grau de internacionalização do seu parque produtivo. Em 1991, por exemplo, a proporção de firmas estrangeiras no valor adicionado da indústria girava em torno de um terço do total, com uma proporção na exportação manufaturada acima de 40%, em especial nos setores mais dinâmicos e de tecnologia mais apurada. (Fritsch e Franco, 1991)

Logo a partir dos anos 1950, deu-se o primeiro grande aumento da participação de capitais estrangeiros na economia brasileira, tanto oficial como privado, estimulado pela Instrução n.113 da Sumoc e pela Lei das Tarifas, de 1957. A entrada de investimentos diretos estrangeiros passou de uma média de US\$ 13 milhões, em 1947-54, para US\$ 102 milhões em 1955-61. (Bauman, Canuto e Gonçalves, 2004, p.417)

O crescimento é contínuo até o início dos anos 1980. Para se ter uma idéia, a porção brasileira no capital estrangeiro que entra em todo o continente latino-americano no período 1977-80 foi de 5.18 pontos em um total de 8.26 – que mede a participação do continente em relação ao montante global. No entanto, a partir da década de 1980 o declínio é significativo, muito afetado pela crise externa de 1982 e inflacionária. Mesmo assim, o país retoma um ritmo de crescimento nos investimentos estrangeiros de modo ainda mais expressivo a partir do Plano Real, em 1994. (Franco, 1999, p.35) O ingresso médio anual do investimento direto estrangeiro foi pouco maior que US\$ 2 bilhões no período 1990-1994, mas aumentou para US\$ 12 bilhões em 1995 e superou US\$ 40 bilhões em 2000. A dinâmica geral é muito bem representada no gráfico a seguir.



Investimento Direto Externo no Brasil – médias anuais (US\$ milhões)

Fonte: Banco Central do Brasil

Em termos mais gerais, o crescimento da mobilidade de capitais nas economias emergentes a partir dos anos 1970 e 1980 foi resultado da abertura progressiva de canais através dos quais o comércio de ativos financeiros começa a ocorrer de forma mais livre. Em especial a partir das securitizações feitas pelo Plano Brady, anunciado em março de 1989 pelo secretário do Tesouro dos Estados Unidos Nicholas Frederick Brady, criando cerca de US\$ 154 bilhões em títulos de países emergentes, “forma-se um mercado secundário de grandes proporções ... e os fluxos de capital para países emergentes, sob a forma de investimentos de bônus e investimentos de carteira, atingem números estratosféricos”. (Franco, 1999, p.171)

Com relação ao fluxo de investimento em bolsas de valores de países emergentes, por exemplo, os números mostram uma mudança significativa. Em 1986, vale notar, o total de investimentos de portfólio feitos por não-residentes em países emergentes foi de US\$ 700 milhões. Em 1993, o valor subiu para US\$ 48,5 bilhões. Todo esse processo afetará o Brasil e um dos efeitos mais notórios da transformação foi a capitalização do mercado brasileiro, ou seja, o valor total das ações de companhias negociadas em bolsas, que passou de 13,1%, em 1983, para 102,1%, em 1993. (Franco, 1999, p.171)

De fato, a partir de 1991, o Brasil passou novamente a receber uma quantidade substancial de recursos externos – US\$ 3,3 bilhões no período 1990-1 (0,8% do PIB) e

US\$ 8,9 bilhões (2% do PIB) entre 1992 e 1994. Não há dúvida que esse novo influxo de capitais está relacionado à política macroeconômica e à evolução das condições de liquidez internacional. No entanto, também mudanças institucionais explicam o aumento expressivo do investimento estrangeiro na economia brasileira. Vários caminhos foram abertos à entrada com as legislações para as Sociedades de Investimento, os Fundos de Investimento, as Carteiras de Valores Mobiliários, os *Depository Receipts*, os Fundos de Renda Fixa, os Contratos de Fechamento de Câmbio, a Bolsa de Futuros etc. (Carneiro e Garcia, 1995)

E não foram apenas as relações comerciais e financeiras do Brasil com o mundo que se transformaram no período do fim da Guerra Fria. A política externa brasileira também apresentou uma mudança comportamental significativa no mesmo momento. Como afirmam Hirst e Pinheiro (1995, p.6) e Lima (1994), em torno do governo eleito em 1989 havia a idéia de que era preciso modificar rapidamente o perfil internacional do país.

Dado início ao período de consolidação democrática brasileira, a etapa inaugurada em 1990 corresponde, no campo da política externa, à ruptura de um consenso construído a partir de 1974 com base em uma sólida estrutura burocrática e no apoio das elites políticas e econômicas do país. (Lima, 1994, apud Hirst e Pinheiro, 1995, p.5)

A idéia é a de que a continuidade do projeto de inserção brasileiro e, por conseguinte, de desenvolvimento, como um objetivo-chave que permanece, foi “seriamente comprometida por transformações externas e internas que afetaram a sua base de sustentação e legitimação”. Os novos contextos incluem o reordenamento político do sistema internacional a partir do fim da Guerra Fria, o aprofundamento do processo de globalização, o esgotamento no Brasil do paradigma vigente de desenvolvimento (e de inserção), e o processo brasileiro de redemocratização. (p.6)

Uma questão que este trabalho pretende reforçar diz respeito ao tratamento dado à interação histórica entre o contexto internacional e brasileiro. Além da tradicional percepção de que a virada interna se constituiu entre outras coisas a partir de um movimento externo anterior, é possível também pensar – por meio das complexas discussões que cercam o tema agente-estrutura – o reordenamento interno como parte do processo externo

de transformação e que assim, por conseguinte, também o constitui. Nesse sentido, o fim da Guerra Fria não é somente motor das mudanças no perfil de inserção externa do Brasil. As mudanças no perfil de inserção externa são também o fim da Guerra Fria no Brasil.

Ainda que esse tema seja discutido com mais propriedade mais à frente, desde já vale chamar a atenção para os processos de descentralização política, abertura econômica e acomodação sobre temas internacionais de atrito pelos quais passaram no fim dos anos 1980 não só a União Soviética mas também os países do Leste Europeu sob a batuta de Moscou.³ Processo semelhante ocorre no Brasil da mesma época nos três terrenos cita-

³ Sobre isso, ver: OYE, Kenneth A. “Explaining the End of the Cold War: Morphological and Behavioral Adaptations to the Nuclear Peace?” in Lebow and Risse-Kappen, *International Relations Theory and the End of the Cold War*, pp. 57–84; DEUDNEY, Daniel e IKENBERRY, G. John, “The International Sources of Soviet Change”, *International Security*, Vol. 16, n.3, 1991/92, pp. 74–118; WOHLFORTH, William C. “Realism and the End of the Cold War”, *International Security*, Vol. 19, n. 3, 1994/95, pp. 91–129; SCHWELLER, Randall L. e WOHLFORTH, William C. “Power Test: Updating Realism in Response to the End of the Cold War” *Security Studies*, Vol. 9, n.2, 2000, pp. 60–108; COPELAND, Dale, “Trade Expectations and the Outbreak of Peace: Détente, 1970–74, and the End of the Cold War, 1985–1991”, *Security Studies*, Vol. 9, ns. 1/2, 2000, pp. 15–59. BENNETT, Andrew. *Condemned to Repetition?: The Rise, Fall, and Reprise of Soviet-Russian Military Interventionism, 1973–1996*. Cambridge, MIT Press, 1999; CHECKEL, Jeffrey T., *Ideas and International Political Change*. New Haven, Yale University Press, 1997; ENGLISH, Robert D. *Russia and the Idea of the West: Gorbachev, Intellectuals, and the End of the Cold War*. Nova York, Columbia University Press, 2000; EVANGELISTA, Matthew. *Unarmed Forces: The Transnational Movement to End the Cold War*. Ithaca, Cornell University Press, 1999; FORSBERG, Thomas. “Power, Interests, and Trust: Explaining Gorbachev’s Choices at the End of the Cold War,” *Review of International Studies*, Vol. 25, n.4, Outubro de 2000, pp. 603–621; HERMAN, Robert G. “Identity, Norms, and National Security: The Soviet Foreign Policy Revolution and the End of the Cold War,” in Katzenstein, *The Culture of National Security*, pp. 271–316; KOLODZIEJ, Edward A. “Order, Welfare, and Legitimacy: A Systemic Explanation for the Soviet Collapse and the End of the Cold War,” *International Politics*, Vol. 34, n.2, Junho de 1997, pp. 111–151; KOSLOWSKI, Rey e KRATOCHWIL, Friedrich, “Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire’s Demise and the International System,” in Richard Ned Lebow e Thomas Risse Kappen, eds., *International Relations Theory and the End of the Cold War*. Nova York, Columbia University Press, 1995, pp. 127–166; LARSON, Deborah Welch. *Anatomy of Mistrust: U.S.-Soviet Relations during the Cold War*. Ithaca, Cornell University Press, 1997; LEBOW, Richard Ned. “The Search for Accommodation: Gorbachev in Comparative Perspective,” in Le-

dos, de modo que isso, por si só, já reforçaria a necessidade de se produzir estudos comparados em torno do fim da Guerra Fria que incluíssem países como Brasil e Argentina, por exemplo. Quem sabe também a África do Sul – é neste momento também que chega ao fim o regime racista do *Apartheid*.

De fato, o governo eleito em novembro de 1989 no Brasil assume a responsabilidade de atualizar a agenda internacional do país “de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional”; de construir uma agenda positiva com os Estados Unidos – que vinham pressionando Brasília em diversos temas, com especial atenção aos terrenos comercial e nuclear; e de descaracterizar o perfil terceiro-mundista da política externa brasileira. (Hirst e Pinheiro, 1995, p.6)

Nesse sentido, procurou-se demonstrar uma postura mais ativa com relação à questão ambiental, que passou a ser tema de discurso do presidente eleito Fernando Collor de Mello. Em 9 de fevereiro de 1990, Collor disse na Câmara de Comércio do Brasil em Londres:

Falo dos temas ecológicos com o sentido de responsabilidade de quem, como governante, tem perfeita noção da necessidade de políticas corajosas de preservação ambiental, e com o sentimento de um jovem que quer a Terra limpa.⁴

bow e Risse-Kappen, *International Relations Theory and the End of the Cold War*, pp. 167–186; LEBOW, R.N. e STEIN, Janice Gross. *We All Lost the Cold War*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1994; LÉVESQUE, Jacques, *The Enigma of 1989: The USSR and the Liberation of Eastern Europe*. Berkeley, University of California Press, 1997; MENDELSON, Sarah E. *Changing Course: Ideas, Politics, and the Soviet Withdrawal from Afghanistan*. Princeton, Princeton University Press, 1998; MUELLER, John E., *Quiet Cataclysm: Reactions on the Recent Transformation of World Politics*. Nova York, HarperCollins, 1995; RISSE-KAPPEN, Thomas. “‘Let’s Argue!’ Communicative Action in World Politics”, *International Organization*, Vol. 54, n.1, 2000, pp. 1–40; RISSE-KAPPEN, Thomas. “Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War,” in LEBOW, R.N. e RISSE-KAPPEN, T. *International Relations Theory and the End of the Cold War*, pp. 187–222; STEIN, Janice Gross “Political Learning by Doing: Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner”, in *ibid.*, pp. 223–258; e SNEL, Gerard “‘A(More) Defense Strategy’: The Reconceptualisation of Soviet Conventional Strategy in the 1980s”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 50, n.2, 1998, pp. 205–239.

⁴ Collor de Mello, F. “Discurso na Câmara de Comércio do Brasil em Londres”, in *O Globo*, 9 fev 1990, p.6.

No discurso ao Congresso, em 16 de março de 1990, Collor reafirmou o compromisso:

Na realidade, diviso, como um dos limites fundamentais ao livre desenvolvimento das forças produtivas, a pujança e expansão do mercado: o imperativo ecológico. O cuidado com o meio ambiente, o alarme ante o drama ecológico do planeta, não é para nós uma celeuma artificial.⁵

Desse momento em diante, foi feito também um esforço para que o país se adequasse minimamente aos padrões internacionais de propriedade intelectual, bem como no campo da proliferação nuclear. O Brasil não só hospedou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em junho de 1992 – a ECO-92 –, como assinou o acordo que criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (Abacc) em 1991 e o Acordo Nuclear Quadripartite de Salvaguardas (assinado em dezembro de 1991 e aprovado no Senado em fevereiro de 1994) com a Agência Internacional de Energia Atômica (Aiea). Ratificou também o Tratado para Proscrição de Armas Nucleares na América Latina, mais conhecido como o Tratado de Tlatelolco (ratificado em agosto de 1994 e posto em prática pelo Decreto n. 1246, de 16 de setembro do mesmo ano), ingressou no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), em 27 de outubro de 1995, e consolidou o Mercosul com o Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991.⁶

No caso da lei de Propriedade Intelectual, Hirst e Pinheiro (1995) apresentam as duas posições que esboçaram o debate da época:

A primeira era a de que a convergência com Washington constituía o caminho para a recuperação da credibilidade internacional do Brasil; a segunda, a de que o distanciamento de Washington assegurava ao Brasil um espaço de manobra no sistema internacional, necessário para a defesa dos interesses nacionais. (Hirst e Pinheiro, 1995, p.9)

⁵ Collor de Mello, F. “Discurso ao Congresso”, in *O Globo*, 16 mar 1990, p.20.

⁶ Sobre isso, ver: Hirst e Pinheiro (1995) e Lafer (1993).

Deve-se ter em mente que, como afirmam Junior, Cavalcante e Pedone (1993, p.2), até o fim do governo Sarney a política externa brasileira revelava uma tendência a tomar posições mais consonantes com aquelas do Grupo dos 77 e, em certa medida, expressava características da “política externa independente” da era Quadros-Goulart, apresentadas, por exemplo, no reatamento das relação diplomáticas com Cuba em 1986, nas trocas comerciais com o Iraque⁷ e na crescente aproximação dos países da América Latina.

Um ponto importante é a questão do acesso à tecnologia – que está presente em grande parte do material de pesquisa analisado neste trabalho. Simultânea à pressão internacional, especialmente de Washington, por uma conformidade aos padrões na área das patentes, está a preocupação bastante exacerbada na época com a relativa defasagem tecnológica do país, percebida de forma quase universal.

Com relação a esse tema, Junior, Cavalcante e Pedone (1993, p.5) afirmam que o acesso à tecnologia se tornou um “imperativo” da política externa de Collor. Com esse objetivo em mente, o país passa a querer demonstrar aos seus parceiros comerciais que estava se adaptando aos regimes da economia internacional, demonstrando seu comprometimento: 1) com a institucionalização de uma nova política comercial de tarifas mais baixas às importações; 2) com a implementação de uma nova política industrial que acabaria, por exemplo, com reservas de mercado como a do setor de informática; 3) com a apresentação de um novo Código de Propriedade Industrial, de grande interesse dos setores químicos e farmacêuticos; 4) com a intenção de iniciar uma privatização gradual de empresas estatais; e 5) com o desejo de retomar as negociações da dívida externa em um novo patamar.

Nesse caminho, o governo esperou ganhar a aprovação que levaria o investimento internacional ao país, aumentando o fluxo de comércio e, no processo, de tecnologia. Criando uma combinação de capital-investimento/tecnologia-transferência que elevaria a competitividade dos produtos brasileiros de competir externamente: expandindo mercados, consolidando aqueles já existentes, aumentando os ganhos com as exportações, diminuindo a vulnerabilidade do país e alcançando lucros cada vez maiores. (Junior, Cavalcante e Pedone, 1993, p.5)

⁷ Sobre isso, ver: Fares, Seme Taleb, “O pragmatismo do petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque, de 1973 a 2007”, Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2007.

É bastante forte na literatura a idéia de que o país mudou o seu perfil no cenário internacional com base na manutenção do objetivo de desenvolvimento nacional, o que teria gerado um período, a partir do fim da Guerra Fria, no qual sua política externa tentou se acomodar ou se adaptar aos novos tempos, com a intenção de constituir uma ferramenta que ampliasse a competitividade internacional do país, melhorando suas condições de acesso a mercados, créditos e tecnologia.⁸ É nesse sentido, segundo Junior, Cavalcante e Pedone (1993, p.3), que o governo Fernando Collor de Mello, com o seu Plano de Reconstrução Nacional, incluiu entre as suas principais medidas: o reconhecimento da dívida externa, a gradual liberalização do comércio exterior e do fluxo de financeiro internacional do país, um programa de privatização e redução do Estado, o desmantelamento de monopólios etc. “Com o objetivo de fazer parte da nova revolução industrial em progresso, era então necessário expor o país às forças de mercado.” (Idem)

Um ponto desde já importante de ser apontado nessa discussão é o fato de que havia outras opções em jogo além da “adaptação” escolhida sobre a inserção do Brasil na economia internacional, e que não necessariamente significavam isolamento – pelo contrário. Como será visto mais para frente, a idéia de um modelo exportador integrado ao comércio internacional com ampla participação e forte gerenciamento do Estado não estava descartada em 1989. Apenas perde força e poder com a eleição de Collor, representação política de um paradigma mais aberto, mais avesso à participação estatal e defensor de uma acomodação internacional mais ampla.

Nesse sentido, a percepção de que o país mudou seu perfil internacional a partir de um objetivo continuado de desenvolvimento em novas condições é limitada porque não explica a opção adotada, apesar de a justificar. O modelo exportador com amplo gerenciamento do Estado também prometia incrementar o acesso à tecnologia pelas empresas brasileiras. De fato, defendia a expansão do comércio internacional como veículo para tanto, mas um comércio internacional que favorecesse a exportação brasileira e a importação das indústrias brasileiras, com câmbio depreciado, por exemplo, e facilidades fiscais e empréstimos subsidiados.

⁸ Sobre isso, por exemplo, ver: Junior, Cavalcante e Pedone, 1993; Hirst e Pinheiro, 1995.

Ainda que o país tenha feito o que fez com a intenção de continuar seu desenvolvimento nacional, agora de forma mais integrada à economia internacional, havia pelo menos duas propostas para tanto e, assim, é preciso dar um passo a mais rumo à complexidade do assunto, em busca de uma explicação do porquê de uma opção em detrimento da outra. Nesse ponto, a intenção deste trabalho é ressaltar o papel das idéias que varriam o mundo e geravam transformações por todo o planeta, do Leste Europeu à América do Sul, e que estavam sendo interpretadas, analisadas e adaptadas pela mídia, informando fortemente a cultura política brasileira em 1989. A intenção será reforçar que as mudanças adotadas em 1989 são produto também da disseminação de certas idéias sobre o país e o mundo.

O interessante é perceber que não se trata de um movimento isolado do Brasil. Não só a União Soviética vinha desenvolvendo um perfil mais próximo da acomodação, interessada também em participar da cada vez mais da sociedade e da economia internacional, como também países como a Argentina se tornaram também mais cooperativos no mesmo momento. Uma análise comparada das políticas externas brasileira e argentina após o fim da Guerra Fria pôde, por exemplo, concluir que a superação da ordem bipolar e a estruturação de uma nova ordem baseada, no campo político, na defesa dos valores vinculados ao pluralismo democrático e, no econômico, nos preceitos da economia de mercado, abriu uma série de interrogações e “criou espaços para a estruturação de distintas percepções por parte dos formuladores de política externa”. (Saraiva e Tedesco, 2001, p.128)

Como afirmam Saraiva e Tedesco (2001, p.128-9), a opção por um processo de integração de caráter aberto e funcionando como canal de inserção na economia internacional converteu-se em um mecanismo importante no arco das ações externas do Brasil, bem como também, e até mesmo antes, da Argentina. Após a posse de Carlos Saúl Menem em 8 de julho de 1989 e no marco das reformulações do momento, a política externa argentina, sendo vista até mesmo como responsável em parte pelos fracassos econômicos do país na época, foi questionada dentro de um processo de revisão do modelo “confrontativo” de inserção externa adotado historicamente por Buenos Aires.

Nesse contexto, a política externa foi utilizada como um instrumento para estabelecer ou consolidar alianças internacionais que ajudaram a redesenhar e/ou manter as novas relações sociais domésticas. O primeiro chanceler de Carlos Menem foi Domingo Cavallo, um economista que abraçou o conceito de “Estado comercial” (*trading state*) de Rosecrance (1986). As transformações do cenário internacional foram cruciais para delinear as percepções de Cavallo. A política exterior foi vista como um instrumento para redesenhar o Estado seguindo as novas tendências da ordem mundial. (Saraiva e Tedesco, 2001, p.129)

A frase do sucessor de Cavallo na chancelaria Guido Di Tella, de que a Argentina possuía “relações carnis” com os Estados Unidos é bastante representativa do momento. Para Saraiva e Tedesco (2001, p.130), como no Brasil, as mudanças na política externa argentina estiveram relacionadas principalmente com a economia doméstica, e seu objetivo principal foi “facilitar o crescimento econômico”. O argumento principal foi o reconhecimento dos Estados Unidos como líder regional e internacional. A Argentina deveria estabelecer uma boa relação com este país, na medida em que esta relação não prejudicasse os interesses materiais da Argentina. (Saraiva e Tedesco, 2001, p.130 apud Escudé e Fontana, 1998, p.54)

Com relação ao ritmo comparado das transformações no Brasil e na Argentina, é importante perceber que, diferentemente de no Brasil, a nova percepção da estratégia externa argentina encontrou aceitação mais imediata na diplomacia de Buenos Aires. Isso pode ter se dado como função de uma lógica de formulação de política externa que se concentra sobretudo no vínculo entre a Casa Rosada e a cúpula da Chancelaria argentina, integrada basicamente por funcionários de origem política, “enquanto o corpo diplomático de carreira fica afastado deste núcleo” (Ibid, p.130). Além disso, colabora o fato de que o governo eleito no Brasil em 1989 não foi além de outubro de 1992, com a renúncia de Collor, atacado por denúncias de corrupção.

Outros dois movimentos impactantes da política externa argentina feitos no momento e que não podem deixar de ser ressaltados são o restabelecimento das relações diplomáticas com o Reino Unido e a participação na Guerra do Golfo. No ramo da política de segurança mais geral, a Argentina também participou de um grande número de Operações de Paz das Nações Unidas e tornou-se aliada, extra-Otan, dos Estados Unidos. (p.133) Isso sem falar nos acordos de não-proliferação que Buenos Aires assinou junta-

mente com Brasília como o Tratado de Trateltolco e o Tratado de Não-Proliferação (TNP). Além disso, ambos os países, vale lembrar, assinaram o Tratado de Assunção, em 1991.

Não à toa, em relação ao caso brasileiro, a percepção que muitos autores fazem da época é a de que a política externa de Collor havia rompido com os caminhos tradicionais adotado pelo país e instaurado, na verdade, uma “crise de paradigma”.⁹ Não é tema deste trabalho o questionamento sobre se havia ou não uma crise de paradigma na época. O fato é que durante o governo Collor as linhas gerais da política externa com base no paradigma globalista que norteavam o comportamento externo brasileiro havia muitos anos, em consonância com o arranjo interno desenvolvimentista, deram lugar a uma percepção que sustentava que o abandono das queixas em relação à economia internacional e uma aproximação com os EUA, por exemplo, poderiam colocar o Brasil em uma posição de interlocutor e participante ativo no cenário mundial – com vantagens para o desenvolvimento econômico do país. Assim o Brasil procurou modificar o seu perfil internacional atualizando a agenda de acordo com os novos temas, construindo uma melhor relação com os EUA e desfazendo o perfil terceiro-mundista, buscando uma inserção externa mais competitiva que aproximasse o país do Primeiro Mundo (Abdenur, 1994).

É este o objeto mais amplo deste trabalho: as transformações no comportamento brasileiro em relação ao ambiente internacional no período do fim da Guerra Fria e em meio ao processo recente de globalização da economia, com especial atenção ao que diz respeito à inserção econômica do país. A crise doméstica vivida no Brasil, bem como as mudanças no cenário externo – que caracterizam um momento de alto grau de incerteza – por si só não são capazes de explicar a mudança de perfil. É preciso também pensar porque algumas soluções foram escolhidas em detrimento de outras, e qual a natureza das escolhas feitas. Além disso, em relação ao cenário externo, este trabalho procura tratar a guinada não como um produto da situação lá fora, mas como parte da mesma. Fenômenos como a globalização e o fim da Guerra Fria não são vistos aqui como causas da transformação brasileira, mas esta sim como parte integrante de ambos esses processos.

⁹ Sobre isso, ver, por exemplo: Saraiva e Todesco, 2001, p.145; Ituassu, 1999.