

4

Uma nova imagem internacional

Nas últimas décadas, o país tem-se transformado em pelo menos três dimensões fundamentais. E em todas as três houve conseqüências importantes para a política externa. Em primeiro lugar, o Brasil passou de um regime autoritário à democracia. Em segundo, abriu seus mercados de forma significativa, reduzindo tarifas e cortando barreiras não-tarifárias. Por fim, foi capaz de estabilizar sua moeda, após décadas de inflação fora de controle.

Fernando Henrique Cardoso, 2001.¹⁶⁵

O governo Cardoso representa um período de consolidação tanto das transformações domésticas quanto da alteração na visão de mundo brasileira. Conforme exposto no capítulo anterior, a visão de mundo de um país em determinado momento histórico pode ser captada pela idéia de *cultura internacional*, que abarca em sua composição três elementos fundamentais: a doutrina oficial do governo, as tradições culturais, e as expectativas de comportamento formadas a partir das normas internacionais vigentes. Com o fim da Guerra Fria há uma mudança na maneira de se ver o mundo que acaba por alterar a cultura internacional brasileira durante o governo Cardoso, em especial, quanto à doutrina oficial e ao comportamento externo. A partir desta alteração na cultura internacional é possível interpretar uma tentativa de construção de uma nova imagem internacional do Brasil como potência média neste período.

Sendo assim, este capítulo tem por objetivo averiguar a mudança em dois componentes da cultura internacional do Brasil no governo Cardoso. Primeiramente, será apresentado o novo padrão de legitimidade sob o qual se estabelece o contexto-cultural internacional que institui novas normas de comportamento no pós-Guerra Fria. Em seguida, será apresentada a mudança na doutrina oficial com a chegada ao poder de uma elite defensora dos ideais liberais. Logo após, será exposta a influencia da cultura internacional no governo Cardoso sobre a imagem internacional do Brasil

¹⁶⁵ CARDOSO, A Política Externa do Brasil no Início de um Novo Século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*, p.5.

como potência média e a convergência do comportamento externo do país com as normas internacionais. Por fim, uma análise de conteúdo dos discursos oficiais em fóruns multilaterais – ONU e OMC – será realizada para demonstrar o entendimento do governo Cardoso sobre a natureza do sistema internacional e sua concepção sobre o papel e o lugar do Brasil neste sistema. A análise de discurso tem por finalidade evidenciar a influência de elementos cognitivos/normativos sobre o comportamento externo brasileiro. Além disso, a partir de uma interpretação baseada nas lógicas sociais de comportamento, é possível entender, mediante a análise de discurso, como se dá a projeção internacional do Brasil como potência média durante o governo Cardoso.

4.1

O contexto-cultural internacional nos anos 1990

No início da década de 1990, era senso comum entre os diplomatas brasileiros, que a ordem mundial estava passando por um momento de transição, tanto nos planos econômico e estratégico-militar (segurança), quanto no campo dos valores. A globalização foi identificada como um fenômeno complexo, que imprimia, simultaneamente, uma lógica de integração e outra de desagregação. Dessa forma, a nova ordem mundial em formação apresentava “polaridades indefinidas”, em que os pólos de poder eram conhecidos, mas não se sabia para qual das duas direções eles iriam conduzir o sistema.¹⁶⁶

Para se consolidar, a nova ordem mundial requeria uma nova estrutura de legitimidade, pois, a legitimidade da ordem anterior, baseada na ideologia do conflito Leste-Oeste, deixara de fazer sentido com o colapso da União Soviética. Nos tempos da Guerra Fria a “fonte de legitimidade” estava diretamente associada à posição de poder. Isto é, eram as duas superpotências quem determinavam as normas internacionais. Elas projetavam um valor particular, socialismo ou liberalismo, como um valor universal que justificava seus atos políticos-estratégicos dentro de seus respectivos blocos ideológicos. Mas essa legitimidade não se estendia para além de

¹⁶⁶ Ver LAFER & FONSECA JR, 1997.

suas esferas de influência. A legitimidade se fundava numa dimensão estratégica em que a luta contra a ideologia rival determinava o “certo” e o “errado”.¹⁶⁷ A falência da ideologia socialista derrubou as bases de sustentação da ordem até então vigente.

No pós-Guerra Fria, o argumento do valor universal, base de toda legitimidade, abandona a ideologia estratégica bipolar (capitalismo *vs.* socialismo) e se volta para a alegação de interesses comuns da comunidade internacional. Ou seja, os critérios de legitimidade dos argumentos políticos passam a recorrer neste período a idéias ou valores cujos alcances podem ser estendidos por alegações universais por serem compartilhados (ou apresentados como sendo compartilhados) pela sociedade internacional como um todo.

Em posição de vantagem nos anos 1990, os Estados Unidos buscaram uma agenda de construção de instituições (*institution-building agenda*). (...) A idéia era ‘plantar sementes institucionais’ para criar arcabouços institucionais regionais [expansão da OTAN, OMC, NAFTA, ALCA, etc.] que pudessem estender e aumentar a influencia americana nessas áreas e encorajar a democracia e a abertura de mercados. (Ikenberry, 2000: 234-235)

O novo padrão de legitimidade vincula os valores liberais às idéias de responsabilidade política – democracia, direitos humanos, etc. – e de prosperidade econômica – crença na eficiência do mercado na alocação de recursos e na regulação dos agentes econômicos.¹⁶⁸ Além disso, há uma revigoração dos organismos multilaterais por estes expressarem a vontade e/ou o consentimento da comunidade internacional quanto à determinados comportamentos internacionais.¹⁶⁹

De fato, o fim da Guerra Fria - marcado pela derrubada do muro de Berlim em 1989 e pela extinção da União Soviética em 1991 – favoreceu a construção de uma nova concepção no plano dos valores. Isto é, sobre a vida em sociedade e o modelo de organização social. Posto que os planos dos valores, da economia e da segurança se entrelaçam de diversas maneiras, um novo contexto político-cultural toma forma internacionalmente:

¹⁶⁷ Ver FONSECA JR, 1998a.

¹⁶⁸ O manejo político de temas como direitos humanos ou liberalização econômica também ocorria no período da Guerra Fria. Mas, era a lógica da ideologia estratégica bipolar que determinava a direção do movimento.

¹⁶⁹ Ver FONSECA JR, 1998a.

[n]o pós-Guerra Fria, a aproximação entre o poder e a ordem (lei + legitimidade) se funda na idéia de **valores universais**, essencialmente resumidos no binômio **democracia-mercado** e na tendência à **normatização** da vida internacional (Fonseca Jr, 1998a:224-225. Grifo adicionado).

Assim, um novo conjunto de temas passa a constituir, nos anos 1990, “o corpo hegemônico das políticas legítimas”. Sendo essas políticas facilmente associadas aos discursos das potências ocidentais, tais como democracia, direitos humanos, justiça social, liberdade econômica, segurança coletiva, multilateralismo, defesa ao meio-ambiente, combate ao crime organizado, etc.¹⁷⁰

A idéia que o liberalismo, o qual associava a democracia ao mercado, era o melhor caminho para a paz e o desenvolvimento mundial encontrou terreno fértil para proliferação, não só nos ex-Estados Soviéticos, como nos países do Sul. Isso ocorre, pois, ao longo dos anos 1980, o Sul passou a ser considerado pelas potências do Norte como um espaço de ineficiência econômica, de violação dos direitos humanos, de destruição do meio-ambiente, berço do narcotráfico, e, na medida em que os países do Sul pretendiam modernizar seus aparatos militares, um espaço de ameaça à segurança internacional. O diagnóstico do Norte para os males do Sul foi a exacerbação do nacionalismo (intervencionismo estatal). Assim, o Sul resolveria seus problemas ao se aproximar e assemelhar-se ao Norte.¹⁷¹ Ou seja, adotando a democracia como forma de organização política e o mercado liberal como forma de organização econômica.¹⁷² Sendo assim, a redemocratização e a adoção das reformas neoliberais nos países da América Latina e do Leste Europeu só vieram a reforçar a legitimidade e o discurso político da democracia liberal com economia de mercado.

Dada a hegemonia dos valores liberais pós-Guerra Fria, a visão de mundo do Brasil se modifica no governo Cardoso, pois o padrão de legitimidade baseado em valores universais liberais estabelece um novo contexto-cultural internacional que institui novas normas de comportamento e altera as expectativas de comportamento adequado. Destarte, o comportamento brasileiro, nos anos 1990, passa a convergir em

¹⁷⁰ FONSECA JR, 1998a, p.216-217.

¹⁷¹ LAFER & FONSECA JR, 1997, p.56.

¹⁷² O Norte, por sua vez, ajudaria o Sul nas reformas de ajuste econômico dadas certas condicionalidades, que se estendem para além do campo econômico, como os direitos humanos.

três importantes campos analíticos das Relações Internacionais com os padrões de legitimidade sustentados pelas potências ocidentais.

Por exemplo, no campo da segurança, a revisão do tratado de Tratado de Não-Proliferação Nuclear legitimam o tema da não-proliferação promovido pelas potências ocidentais. No campo dos valores, a redemocratização do sistema político brasileiro aproxima os argumentos políticos dos discursos diplomáticos brasileiros aos das potências ocidentais. E, no campo econômico, a adoção das propostas do chamado consenso de Washington reforça a tendência de homogeneização das políticas econômicas defendidas pelas potências ocidentais.

4.2

A doutrina oficial do governo Cardoso

O começo dos anos 1990 trouxe novos desafios para o Brasil, tanto no cenário internacional quanto no âmbito doméstico. A política externa brasileira na década de 1990 reflete a combinação de alterações na ordem mundial e mudanças de ordem doméstica. Além de mudanças políticas, econômicas e tecnológicas ocorridas no plano internacional, a conjuntura doméstica também provocou impactos sobre o andamento das reformas neoliberais no Brasil e no comportamento externo brasileiro.

A extinção do mundo socialista esfacelou a coalizão do Terceiro Mundo – o próprio conceito deixou de fazer sentido – diminuindo o poder de barganha dos países do Sul; a revolução da micro-eletrônica dificultou, enormemente, a convergência do desenvolvimento entre o Norte e o Sul; e a intensificação da globalização produtiva e financeira nos anos 1990 fez com que as políticas voltadas para o mercado ganhassem força e legitimidade.¹⁷³

Os anos 1980 deixaram como herança a consolidação do processo de democratização do sistema político, com a promulgação da Constituição de 1988, e uma enorme crise econômica. Esta reunia hiperinflação, estagnação do crescimento e falta de crédito internacional, tanto em termos monetários quanto em termos de

¹⁷³ Ver LIMA, 2005.

confiança - a moratória da dívida externa brasileira decretada pelo governo Sarney no final da década de 1980 abalou, fortemente, a reputação do Brasil no sistema internacional. Diante da crise na economia brasileira, liberais e nacionalistas confrontavam-se, na virada da década, sobre a melhor estratégia de desenvolvimento a ser adotada.

O modelo de desenvolvimento voltado para dentro, base da estratégia de inserção internacional até então, passa a ser questionado por pensadores liberais.¹⁷⁴ Estes associaram a crise da dívida enfrentada pelos países da América Latina durante a década de 1980 com o modelo de desenvolvimento protecionista adotado pela região.¹⁷⁵ Assim, a estratégia nacionalista foi dada como esgotada e a solução para o desenvolvimento estaria nas reformas políticas e na abertura econômica, ambas de cunho neoliberal. No entanto, o programa neoliberal não foi instituído no Brasil de modo contínuo ou gradual, e sim entre avanços e recuos até se afirmar no governo Cardoso.

O governo Collor foi o primeiro a tentar reformular o modelo de desenvolvimento, adotando uma estratégia voltada para a abertura do mercado doméstico à economia internacional. Todavia, resistências internas e dificuldades políticas que resultaram no *impeachment* do Presidente impediram que o processo de abertura econômica se consolidasse. O governo de Itamar Franco se caracterizou pela indefinição da estratégia de desenvolvimento. Apresentando uma veia mais nacionalista, esse governo seguiu com as reformas estruturais, mas de forma bem mais cautelosa em razão da resistência ainda presente no empresariado nacional. O sucesso do Plano Real na estabilização da economia nacional, em 1994, influenciou as eleições presidenciais daquele ano e levou o candidato governista, Fernando Henrique Cardoso, à presidência da República. Foi somente com a inflação sob controle que um maior consenso em torno das reformas estruturais pôde ser articulado entre as elites políticas e empresariais.

Durante os oito anos do governo Cardoso foram realizadas no Brasil diversas privatizações e reformas nos setores comercial, financeiro, de seguridade social, na

¹⁷⁴ Ver SARAIVA & TEDESCO, 2001.

¹⁷⁵ Ver STIGLITZ, 2002; CERVO & BUENO, 2002.

educação, na saúde e, a reforma administrativa necessária para o estabelecimento do “Estado mínimo”. Sintetizando, o governo Cardoso reorientou o modelo de desenvolvimento para a abertura econômica e consolidou o pensamento neoliberal como o guia da estratégia de inserção internacional a ser adotada pelo país.¹⁷⁶

4.3

O MERCOSUL COMO INSTRUMENTO DE PROJEÇÃO INTERNACIONAL

A política de aproximação e aprofundamento da integração regional, traçada pelo Brasil no início dos anos 1990, foi seguida pelo governo Cardoso e teve como um dos fios condutores o fortalecimento do Mercosul. Ao longo da década de 1990, políticas voltadas para o mercado foram adotadas pelos países da América Latina, um após o outro, e o regionalismo aberto encontrou espaço para se desenvolver na região. O chamado “novo regionalismo”¹⁷⁷ surgiu tanto como um instrumento propulsor da globalização tanto como um meio de defesa deste processo. A integração regional foi identificada como um meio de resposta e de ajuste aos impactos da globalização e da competitividade mundial por ser uma forma eficiente econômica e politicamente de se lidar com os desafios impostos pelos mercados globais.¹⁷⁸ Em termos econômicos a integração oferecia alargamento de mercados, fortalecimento da competição, especialização e ganhos de eficiência. Politicamente, ela aparecia como meio facilitador de aceitação e implementação das políticas voltadas para o mercado - através da cooperação regional os governos podiam mudar a responsabilidade pelos custos das reformas liberais, e sua autonomia frente às pressões de grupos domésticos aumentava à medida que esses constrangimentos eram apresentados como resultado de uma imposição regional.

¹⁷⁶ Ver SARAIVA & TEDESCO, 2001.

¹⁷⁷ O século XX conheceu duas grandes ondas de regionalismo. A primeira teve início logo após a II Guerra Mundial e apresentava uma estrutura mais isolacionista, isto é, voltada para um protecionismo estratégico. A segunda onda de regionalismo chega no início dos anos 1990 e apresenta com principal traço diferenciador o chamado “regionalismo aberto”. Ou seja, o regionalismo não mais se associa com o protecionismo, e sim com o liberalismo: os países membros de um acordo regional abrem suas economias por via do bloco regional.

¹⁷⁸ Ver SCHIRM, 2002.

Destarte, a inserção internacional via blocos regionais permitia responder aos desafios impostos pela lógica transnacional da globalização, que implica na necessidade de se estabelecer condições atrativas e competitivas para as atividades econômicas globalmente móveis, como fluxos de investimentos, de créditos e de tecnologias; ao mesmo tempo em que estimulava a aceleração e o aprofundamento do processo de globalização pelo incentivo dado às políticas liberalizantes.

Junto com o fenômeno da globalização, o processo de redemocratização política ocorrida nos países da América do Sul facilitou a aproximação dos Estados, em particular Brasil e Argentina, e impulsionou a criação do Mercosul - processo de integração entre os países do Cone Sul na América Latina, que envolve Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Uma vez que a democracia atuou como “um poderoso motor para desarmar espíritos, dissipar desconfianças e desinflar exercícios de confrontação hegemônica, que durante décadas impediram maior aproximação, principalmente entre Brasil e Argentina, os dois maiores parceiros do Mercosul” (Barbosa e César, 1994:287).

Consoante Rubens Barbosa e Luis Fernando Panelli César, o governo brasileiro tinha duas motivações básicas para aprofundar a integração regional: incitar o desenvolvimento nacional através de uma reestruturação industrial e ampliação do mercado, e se adequar às novas condições do sistema internacional.¹⁷⁹ Para Souto Maior, o grande interesse brasileiro no Mercosul é de natureza político-estratégica. Segundo o autor, dentre os quatro membros do Mercosul, o Brasil era o que tinha menos a ganhar em termos de incremento global do mercado. Na época em que o Mercosul foi estabelecido o mercado doméstico brasileiro correspondia a 80% dos consumidores do bloco e 68% da produção intrabloco era do Brasil. Assim, a motivação brasileira para com o Mercosul seria o reforço na projeção política do Brasil.¹⁸⁰ Em virtude de sua liderança política no bloco e por ser o principal centro econômico-industrial deste, o Mercosul serviria, também para projetar o Brasil mundialmente.¹⁸¹

¹⁷⁹ Ver BARBOSA & CÉSAR, 1994.

¹⁸⁰ SOUTO MAIOR, 2003, p.86.

¹⁸¹ BERNAL-MEZA, 2002, p.44.

Em síntese, além de ter sido criado como um mecanismo para consolidar a abertura econômica, o Mercosul serviria como um propulsor de poder de barganha internacional.¹⁸² Destarte, o Mercosul é visto pela elite brasileira como uma plataforma para aumentar o peso internacional do Brasil frente a outros atores e blocos internacionais, bem como na própria região.

[A] lógica da integração passou a ser relacionada com objetivos estratégicos do Brasil, de consolidação de um entorno regional que dê ao país peso internacional acrescido. (...). A integração, para o Brasil, deixa de ser vista como iniciativa puramente comercial. De resto ela talvez nem fizesse sentido para nós se o enfoque fosse exclusivamente de comércio (Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, 1998 apud Souto Maior, 2003:91).

O Mercosul deveria prover a seus membros uma plataforma para projetá-los no mercado mundial e uma estrutura com a qual eles estariam mais capazes para melhor absorver a globalização. Ele adota uma visão muito voltada para fora como um meio de participar mais efetivamente na economia internacional e nas negociações internacionais. Assim, o Mercosul reflete, por trás, a ambição do Brasil como país grande ou líder natural, isto é, o estabelecimento de uma base regional de poder (Klom, 2003:353).

Considerando o Mercosul como um instrumento de projeção internacional e face aos desafios colocados pela articulação norte-americana na criação de uma área de livre comércio no plano hemisférico e as crises sucessivas das economias brasileira e argentina, a política externa do governo Cardoso voltou-se, no âmbito regional, para o revigoramento e ampliação da integração regional com os países do Cone Sul.

4.4

A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso

A percepção brasileira de que o país ocupa uma posição político-estratégica relevante no sistema internacional foi mantida durante o governo Cardoso.¹⁸³ Conforme apresentado no capítulo anterior, a imagem internacional de um país – o modo como o país se vê, ou gostaria de ser visto, no sistema internacional – toma

¹⁸² LIMA, 2005, p.17; BERNAL-MEZA, 2002, p.43.

¹⁸³ Cf. SARAIVA & TEDESCO, 2001; LIMA, 2005.

forma a partir de sua cultura internacional. Tendo em vista que o governo Cardoso representa a consolidação de uma nova doutrina oficial e que um novo contexto-cultural internacional se estabelece com o fim da Guerra Fria, tem-se uma alteração no governo Cardoso em dois dos três elementos da cultura internacional do país. Conseqüentemente, a imagem internacional do Brasil como potência média também se modifica neste período.

Antes do governo Cardoso, diplomatas e governantes brasileiros identificavam o país como uma potência média em razão de alguns elementos vistos como tradicionais no seu comportamento externo e de seus atributos geopolíticos e geoeconômicos. Destarte, os atributos que conferiam credibilidade e relevância ao Brasil no plano internacional, caracterizando-o, conseqüentemente, como potência média eram dentre outros: a dimensão territorial; reserva de recursos naturais; potencial econômico; confiança na diplomacia como meio de resolução de disputas internacionais, saciedade territorial, convívio pacífico com dez vizinhos há mais de um século; e capacidade para articular consensos – poder de persuasão – e atuar como “ponte” ou mediador.

No governo Cardoso, o país é visto como confiável não apenas em razão de seu respeito às normas internacionais, sua índole pacifista e não expansionista, e seu histórico de resolução de conflitos pela diplomacia. Mas também por ter alcançado a estabilidade econômica pelas reformas neoliberais e consolidado a democracia com economia liberal de mercado. Bem como, sua relevância não mais se restringe à dimensão continental, ao potencial econômico e à vocação para articular consensos entre grandes e pequenos, respalda-se também no fato do país ser portador e defensor dos valores “universais”. Nas palavras do Presidente Fernando Henrique Cardoso, “[e]m função [de valores e princípios básicos] reforçou-se nossa credibilidade e nossa habilidade de atuar nos assuntos internacionais aumentou de forma proporcional” (Cardoso, 2001:7).

Vale recordar aqui que a concepção brasileira de potência média entende que as capacidades de uma potência média podem ser avaliadas por outras medidas que não a força militar. Além disso, esta concepção é construída por elementos cognitivos, que abarcam tanto aspectos tradicionais na diplomacia da nação quanto aspectos

constitutivos oriundos do meio social no processo de formação da imagem internacional do Brasil. Portanto, a imagem do Brasil como potência média no governo Cardoso é construída a partir da cultura internacional do país, constituída pelos valores e pelas crenças da elite governante (neoliberalismo), pela tradição do comportamento externo brasileiro (papel de mediador e apoio no Direito Internacional para lidar com as questões internacionais), e pelas normas internacionais (regras liberais de conduta, formais ou não, compartilhadas pelos atores internacionais).

Portanto, a idéia de potência média pode se desdobrar em diferentes vertentes. Esta pesquisa identifica a idéia de credibilidade à imagem do Brasil como potência média no governo Cardoso, pois é a partir da projeção de uma imagem de país confiável que o governo Cardoso procura mostrar à comunidade internacional que o Brasil está pronto para assumir responsabilidades e ocupar um lugar de destaque no ordenamento mundial. Ou seja, é pela projeção da imagem de um Brasil novo – democrático e seguidor do consenso de Washington – que o governo Cardoso busca o reconhecimento internacional da condição brasileira de potência média.

Destarte, em razão da convergência com os valores hegemônicos, o modo de inserção internacional do país adotada pelo governo Cardoso foi a busca pela credibilidade. Este modelo de inserção se baseia na crença de que o avanço da globalização é inevitável e que a única maneira de desfrutar de seus benefícios é pela realização de reformas de mercado que promovam a concorrência internacional.¹⁸⁴ Paralelamente, a busca pela credibilidade apóia-se no multilateralismo para a construção de uma institucionalização global.

Neste modelo de inserção internacional a política externa era entendida como uma extensão da política econômica e tinha como fim a criação de uma imagem do Brasil como um país confiável e previsível, à imagem e semelhança das grandes democracias liberais com economia de mercado mantenedoras do arranjo internacional. Assim, o país deveria ajustar as expectativas criadas

¹⁸⁴ Ver LIMA, 2005.

internacionalmente à capacidade real de manter seus compromissos domésticos e externos.¹⁸⁵

Tal como articulado no modelo de credibilidade, a restauração da confiabilidade internacional está associada tanto à adesão aos regimes internacionais dos quais o país esteve afastado durante o regime militar, quanto à adesão ao compromisso com a estabilização macroeconômica e a manutenção da governabilidade, de acordo com o léxico das agências financeiras e do mercado internacional. Tanto assim que a ortodoxia no plano macroeconômico foi acompanhada de uma política externa cujo principal vetor foi a participação ativa nos âmbitos multilaterais (Lima, 2005:18).

A política externa do governo Cardoso foi definida pelo seu Ministro de Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia,¹⁸⁶ como uma política que abarca simultaneamente elementos de continuidade e mudança.¹⁸⁷ A consolidação da democracia e da estabilidade econômica é apresentada como o grande diferencial do governo Cardoso, isto é, como o elemento de mudança. Segundo o Chanceler, graças a essa mudança no cenário doméstico, o país conseguiu se tornar “mais visível e atuante no cenário internacional”, uma vez que esses elementos – democracia e estabilidade econômica – se traduzem em ganho de credibilidade externa (Lampreia, 1998a:7-8).

É exatamente na introdução deste novo elemento na imagem internacional do Brasil como potência média que reside a peculiaridade deste governo, em termos de política externa. A estabilidade e abertura econômica aparecem como mecanismos de projeção do peso econômico do país abrindo espaços para a participação em foros restritos de concertação internacional no plano econômico.¹⁸⁸ A democracia, e por extensão, os compromissos com a paz, justiça social, direitos humanos, e meio ambiente deixam o Brasil em situação confortável *vis-à-vis* as normas internacionais vigentes e transferem ao país credibilidade e uma certa legitimidade que permite a possibilidade de uma tentativa de influência na ordem mundial.¹⁸⁹ Em suma, a alegação da credibilidade como predicado de potência média não é em si uma novidade na imagem internacional do Brasil. *A particularidade está na fonte de*

¹⁸⁵ LIMA, 2005, p.17.

¹⁸⁶ Luiz Felipe Lampreia ocupou o cargo de Chanceler de 1995 a 2000.

¹⁸⁷ Ver LAMPREIA, 1998a.

¹⁸⁸ LAMPREIA 1998a, p.15.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p.16.

credibilidade em que o governo Cardoso se ampara: a democracia liberal com economia de mercado.

O elemento de continuidade, por sua vez, é associado à relevância do Brasil para a condução conjunta da ordem mundial. Embora a idéia de potência média não esteja explícita, a continuidade se baseia na permanência da imagem do Brasil como um país que busca um lugar de destaque na sociedade internacional.

A autonomia (...) continua a ser um objetivo essencial para o Brasil (...) para seguir os caminhos delineados pela vontade nacional, pelas opções e condições do país. Essa autonomia depende de vários elementos, entre os quais de uma dimensão crítica em nosso relacionamento internacional. Para o Brasil, onde o desenvolvimento e a mudança, sobretudo de nossa própria realidade social, são os objetivos maiores, é compreensível que **desejamos ter no mundo não um papel conservador, e sim uma participação transformadora** (Lampreia, 1998a:8. Grifo adicionado).

O Brasil almeja e trabalha por uma ordem internacional cujos processos decisórios estejam mais abertos do que hoje a um número maior de nações, em especial de sociedades em desenvolvimento (Lampreia, 1998a:11).

A estratégia para conseguir atuar de forma mais influente nas questões internacionais - ou seja, para a obtenção do reconhecimento da qualidade de potência média - é a busca pela credibilidade nas palavras de Lima ou a “autonomia pela integração” nas palavras de Lampreia. Isso pois, o meio para aumentar a autonomia e capacidade de influencia brasileira seria através da manutenção e ampliação da credibilidade alcançada com a consolidação da democracia e da estabilidade econômica. Para isso é preciso enquadrar as opções nacionais aos parâmetros políticos econômicos, sociais e ambientais predominantes no meio internacional. Destarte, a inserção em regimes e organizações internacionais multilaterais nos planos político e econômico aparece, para o governo Cardoso, como a opção mais adequada de comportamento externo. Conforme Lampreia, o aumento no peso internacional do Brasil ganho com a participação compensa a perda de soberania cedida como o preço pago pela participação.¹⁹⁰

¹⁹⁰ LAMPREIA, 1998a, p.12.

4.5

As normas liberais e o comportamento externo brasileiro

No pós-Guerra Fria as restrições impostas pelos valores universais (ocidentais) que sustentam a nova ordem mundial reformularam as opções disponíveis de comportamento externo e induziram a uma participação ativa nos organismos e regimes internacionais. Posto que a nova legitimidade internacional se baseia em valores aceitos como “universais”, não só os custos de se manter de fora dos regimes internacionais aumentaram consideravelmente, como a adoção da busca pela credibilidade pelo governo Cardoso como estratégia de inserção internacional anulou toda e qualquer opção de posicionamentos confrontantes.¹⁹¹ Assim, o Brasil do governo Cardoso abandona, discreta e gradativamente, os discursos questionadores terceiro-mundistas, em especial em relação à Alca¹⁹² e às questões de segurança, e passa a remar a favor da correnteza.¹⁹³ O Primeiro Mundo é percebido como algo cada vez mais próximo, e o reconhecimento internacional do Brasil como potência média como algo cada vez mais factível.

Sendo assim, o governo Cardoso passou a construir uma agenda positiva e diminuir os potenciais pontos de conflito com as grandes potências. A OMC¹⁹⁴, por exemplo, foi defendida como uma organização de caráter universal para a regulação do comércio internacional de bens e serviços, em abandono das cláusulas terceiro-mundistas de não-reciprocidade. Fazendo-se de “ponte” entre ricos e pobres – desempenhando o papel de mediador –, o Brasil trabalhou ativamente para que o sistema judicial de solução de controvérsias fosse implantado na OMC e apresentou em dezembro de 2001 uma proposta para aumentar o número de funcionários de economias periféricas na organização.¹⁹⁵

A Alca, por sua vez, que no início era vista como uma ameaça ao mercado brasileiro, se transformou em oportunidade para os empresários nacionais. Posto o fracasso das negociações de um acordo de livre comércio entre União Européia e

¹⁹¹ Cf. BERNAL-MEZA, 2002; LIMA 2005.

¹⁹² Área de Livre Comércio das Américas.

¹⁹³ BERNAL-MEZA, 2002, p.53-54.

¹⁹⁴ Organização Mundial de Comércio

Mercosul, o mau êxito da reunião da OMC em Seattle, a crise argentina que aprofundou ainda mais o processo de estagnação do Mercosul, e as chances de sucesso de uma aproximação bilateral dos Estados Unidos com os outros países do continente; o medo de ficar isolado ou mesmo fora do processo de integração hemisférica fez com que o governo Cardoso aproximasse relações com os Estados Unidos.¹⁹⁶ A convergência de interesses com os norte-americanos também se explica pela adoção pouco questionada pelo governo brasileiro ao modelo de desenvolvimento neoliberal, pelo aprofundamento das relações comerciais com os Estados Unidos,¹⁹⁷ e em razão da instabilidade da economia brasileira em face das crises financeiras internacionais após 1997, que evidenciou a necessidade de um apoio norte-americano para a manutenção da política econômica doméstica.

Além de restringir os contenciosos comerciais com os Estados Unidos, convergindo interesses na Alca, o governo Cardoso também buscou recompor as relações com a potência hegemônica, desfazendo desavenças do passado nas áreas de segurança e dos direitos humanos.

Ao aderir ao TNP [Tratado de Não-Proliferação Nuclear] (...) cumpriu-se o objetivo prioritário do Presidente Fernando Henrique Cardoso de resgatar as ‘hipotecas’ que ainda pesavam sobre a credibilidade externa do País, como também ocorreu com nossa adesão ao CTBT (Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares) e a decisão de submeter ao Congresso a aceitação pelo Brasil da competência jurisdicional da corte Interamericana de Direitos Humanos (Lampreia, 1998a:13).

Em suma, o comportamento externo brasileiro durante o governo Cardoso se expressa em uma grande preocupação com a inserção no plano internacional, que pode ser sintetizada pelas políticas de revitalização e aprofundamento do Mercosul; de intensificação da cooperação sul-americana e com países africanos, formando inclusive a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa em 1996; e de valorização das relações bilaterais com os Estados Unidos e com outros países como China, Índia, Rússia e África do Sul.

¹⁹⁵ BERNAL-MEZA, 2002, p.47-48.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 49.

4.6

A projeção internacional do Brasil como potência média durante o governo Cardoso

Considerando os três componentes da cultura internacional, é possível interpretar a (re)construção da imagem internacional do Brasil, pelos discursos nos fóruns multilaterais, por meio de dois eixos condutores: *credibilidade e relevância*. Estes pilares se apóiam na doutrina liberal, amplamente compartilhada entre as elites que estão no poder dos principais países do sistema, e na tradição da diplomacia brasileira de considerar o país uma potência média. Tendo que o construtivismo concebe tanto os efeitos causais quanto os efeitos constitutivos das normas internacionais, assume-se aqui que o contexto político-cultural normativo do meio internacional foi internalizado pela elite brasileira e incorporado à cultura internacional do país.

Assim, a imagem internacional do país como potência média apoiada na idéia de credibilidade e relevância está diretamente associada não só à doutrina oficial e às tradições nacionais, mas bem como às normas internacionais em vigor durante o governo Cardoso. Aliás, vale salientar que a própria doutrina oficial foi constituída por influências diretas do contexto político-cultural internacional sustentado pelas normas internacionais. Além disso, considerando que o contexto político-cultural liberal determina o leque de ações “corretas” e que normas liberais produziram efeitos constitutivos nos Estados do sistema, pode-se dizer que o Brasil, ao buscar o reconhecimento internacional do *status* de potência média, comportou-se de acordo com as normas dominantes seguindo uma lógica de comportamento social. Por fim, cabe salientar ainda, que no momento histórico em questão a democracia liberal de mercado aberto é considerado nesta pesquisa como a forma de organização política legitimada pelo contexto cultural político-normativo internacional, ou seja, aquela considerada como mais adequada pelos membros da sociedade internacional.

¹⁹⁷ Em 2001 o mercado norte-americano passa a receber a maior parte das exportações brasileiras, cerca de um terço do total, deixando o Mercosul para trás. Ver BERNAL-MEZA, 2002, p.49.

Para entender o comportamento brasileiro expresso nos pronunciamentos oficiais nos fóruns multilaterais internacionais, esta pesquisa segue a perspectiva construtivista desenvolvida nos trabalhos de Martha Finnemore, que enfoca as normas de comportamento e não a relação de domínio, ou os discursos e cultura entendidos de modo mais amplo.¹⁹⁸ Em outros termos, está-se interessada nesta pesquisa não na construção de um determinado discurso, mas nos efeitos constitutivos das normas sobre o comportamento do Brasil – auferidos pelos discursos – para buscar o reconhecimento internacional da condição de potência média.

A análise de discurso também se apóia no trabalho de Thomas Risse para identificar a lógica de comportamento prevalecente nos pronunciamentos investigados.¹⁹⁹ Embora se reconheça que as três lógicas de comportamento – consequência, adequação e argumentação – estejam intimamente relacionadas e que a separação entre elas seja apenas uma ferramenta analítica, a análise de discurso aqui desenvolvida se volta para as lógicas de comportamento impulsionadas pelas estruturas sociais.

Isto é, admite-se que as lógicas que guiam o comportamento dos atores e suas respectivas racionalidades não podem ser isoladas ou encontradas em sua forma pura, quando que ocorre na realidade é a mistura e entrelaçamento de duas ou mais numa mesma ação social. Mas está-se preocupado nesta pesquisa em apontar uma racionalidade normativa nos discursos brasileiros durante o governo Cardoso e conjuntamente o tipo de comunicação utilizada – retórica ou argumentativa. Em outros termos, busca-se revelar se o comportamento externo brasileiro expresso nos pronunciamentos dos fóruns multilaterais pode ser interpretado pela lógica da adequação ou da argumentação.

Iniciando a análise de discurso oficiais na Assembléia Geral da ONU e nas Reuniões Ministeriais da OMC durante o governo Cardoso nota-se, primeiramente, que mesmo, implicitamente, os representantes brasileiros fazem alusões ao Brasil como potência média. Ressaltando-se que a imagem internacional do Brasil como

¹⁹⁸ Cf. subitem 2.5.

¹⁹⁹ *Idem.*

potência média pode se desdobrar em várias vertentes, no governo Cardoso esta imagem abarca além do poder de persuasão e o papel de mediador (continuidade), a idéia da credibilidade proveniente da consolidação da democracia e das reformas estruturais de cunho neoliberal (mudança). Ou seja, no governo Cardoso o fortalecimento do regime político democrático e a implementação da economia aberta são elementos importantes na concepção do Brasil como país relativamente importante para a condução das questões internacionais. Além disso, nos discursos analisados alguns temas se mostram recorrentes. Dentre eles, destacam-se a necessidade da reforma do Conselho de Segurança da ONU; a consolidação da democracia no plano doméstico e a conseqüente exaltação da convergência dos valores da sociedade brasileira com os valores da comunidade internacional; bem como a estabilização monetária e a abertura da economia brasileira.

Por diversas ocasiões, os representantes brasileiros pediram pela reforma estrutural das Nações Unidas no intuito de conseguir um espaço na organização compatível com o entendimento da elite brasileira sobre o peso relativo do país nas relações internacionais. As alegações baseavam-se no discurso de que o Conselho de Segurança da organização tinha uma composição, em termos de membros permanentes, que não mais condizia com a realidade histórica. Em tempos de globalização e com a consolidação da democracia no âmbito doméstico, caberia, inegavelmente, ao Brasil um assento permanente em referido Conselho.

Em 1995, o Chanceler Brasileiro, Luiz Felipe Lampreia, já deixava claro que a década de 1990 representava novos tempos e que a Organização das Nações Unidas deveria se reformular e se modernizar para acompanhar os novos desafios das relações internacionais:

O fato é que a maior parte das estruturas das Nações Unidas permanece aquelas desenhadas há 50 anos atrás. Naquele tempo o mundo estava entrando numa nova fase de política de poder e confrontação que já não se aplica mais. Os membros das Nações Unidas eram menos de um terço do que são hoje. O conceito de desenvolvimento não estava no centro da agenda internacional. Jogadores importantes do mundo desenvolvido e em desenvolvimento ainda não tinham alcançado o papel influente que têm hoje. Novas realidades demandam soluções inovadoras. Grandes expectativas requerem fortes comprometimentos. Nada é mais emblemático da necessidade de se acomodar as Nações Unidas à realidade do mundo pós-Guerra Fria do que a reformado Conselho de Segurança. Como um catalisador de outras reformas imprescindíveis no sistema das Nações Unidas, a reforma do Conselho de Segurança é um imperativo que

não deve mais ser adiado. Para levar adiante seu mandato no campo da paz e segurança internacional, em nome de todos os Estados-membros, o Conselho de Segurança deve ter inquestionavelmente legitimidade. Como é de conhecimento geral, a legitimidade baseia-se em última instância na representatividade.(...) [Será] fundamental assegurar uma representação mais equitativa entre países desenvolvidos e em desenvolvimento com capacidade para agir e com presença efetiva na escala global. **A emergência de novos poderes econômicos e de vários países em desenvolvimento com projeção global alteraram significativamente a dinâmica da política mundial. Esses jogadores têm que estar no primeiro plano da cena internacional e devem estar no grupo principal de membros permanentes, para que a composição do Conselho [de Segurança] se torne mais balanceada e reflita melhor a diversidade de visões de mundo. (...). O Brasil, por sua vez, está pronto para assumir sua responsabilidade neste esforço** (Lampreia, 1995 *apud* Brasil, 1995:581-582. Grifo adicionado).

Este trecho do discurso do Chanceler Lampreia na Assembléia Geral em 1995 mostra a utilização de temas liberais, como “legitimidade” e “representatividade” para exaltar a “democratização” do processo decisório, fazendo lembrar à comunidade internacional que o Brasil não só consolidou a democracia no domínio doméstico como se mostra forte defensor dos ideais liberais no plano internacional. A projeção de uma imagem de país com credibilidade pode ser aqui observada.

Juntamente a isso, o trecho destacado evidencia uma lógica de comportamento argumentativa, uma vez que é clara a intenção de se formar um consenso sobre a não-representatividade vigente na distribuição de assentos permanentes no Conselho de Segurança,²⁰⁰ simultaneamente, expõe uma comunicação do tipo retórica e não verdadeiramente argumentativa. Isso pois, o Brasil acredita, dada sua capacidade de mediação, ser merecedor de um lugar fixo na composição de tal Conselho e conforme será demonstrado adiante, sem se mostrar disposto a ser persuadido pelos demais membros da organização:

O Brasil é uma das maiores democracias do mundo, uma economia em desenvolvimento diversificada e dinâmica, um foco de atração de investimentos produtivos, um mercado de imenso potencial -- um país, em suma, capaz de entreter relações proveitosas com todas as nações, na base do respeito mútuo e da reciprocidade. Por suas próprias características, o Brasil pode fazer a ponte entre os muitos mundos presentes na sua realidade interna. Nossas aspirações a ampliar a participação nos foros decisórios internacionais serão sempre orientadas por uma avaliação criteriosa dos nossos próprios méritos e peso específico e pela contribuição

²⁰⁰ Não é o caso de um comportamento pela lógica da adequação pois não se está de acordo com a situação *status quo* da Organização. Há sim, um questionamento da legitimidade que sustenta a composição do conselho de Segurança.

que possamos prestar à comunidade das Nações. Procuramos ser uma força a favor da paz e da integração. (Lampreia, 1996a:2)

O Brasil tem assumido uma parte ativa no debate sobre a reforma do Conselho de Segurança. (...). O Brasil tem defendido um conceito de reforma que fortaleceria o Conselho e as Nações Unidas com um todo. Nós queremos que o Conselho seja representativo da realidade internacional contemporânea, assim como o foi em seus primeiros anos. O Conselho deve ser ampliado tanto em seus membros permanentes, para dar conta tanto do mundo desenvolvido quanto do em desenvolvimento, quanto em seus membros não-permanentes, para permitir uma participação mais freqüente por partes dos Estados interessados. (...). Não deve ser criada uma terceira ou quarta categoria de membros. Isso iria enfraquecer e depreciar a participação do mundo em desenvolvimento, em particular da América Latina, no processo de reforma e ampliação do conselho. Nós sempre defendemos que na identificação de novos membros permanentes nós devemos exercer o realismo e o pragmatismo por meio de um processo de seleção democrático que leve ao reconhecimento universal de representatividade sem renunciar ao apoio regional. O Brasil expressou através do Presidente Fernando Henrique Cardoso sua vontade em aceitar as responsabilidades de um membro permanente do Conselho de Segurança, caso seja chamado pela comunidade internacional para fazê-lo. Neste caso, o Brasil seria determinado a preencher o cargo de membro permanente como representante da América Latina e Caribe. (Lampreia, 1997:6).

É interessante notar que a argumentação em torno da reforma no Conselho de Segurança é um dos temas mais recorrentes nos discursos oficiais durante o governo Cardoso, que aparece quase que invariavelmente todo ano no discurso na Assembléia Geral da ONU. Portanto, mesmo que não se expresse explicitamente, o governo Cardoso concebe o Brasil como uma potência média e busca o reconhecimento internacional deste *status* pelo concerto dos principais membros quanto ao nome do Brasil como um membro permanente indispensável no Conselho para que este “retome” sua legitimidade.

Reformar e reforçar as Nações Unidas é parte essencial da construção de um mundo mais solidário. (...). Para o Brasil, reformar as Nações Unidas implica necessariamente atualizar o funcionamento e a composição do Conselho de Segurança, atrelados até hoje a uma etapa da história mundial que há muito se encerrou. Não se trata, como disse aqui no ano passado, de contemplar o interesse individual deste ou daquele país. Trata-se, isto sim, de corrigir deficiências fundamentais de legitimidade, representatividade e eficácia. Por isto continuaremos a defender a expansão nas duas categorias de membros, com a presença, em ambas, de países em desenvolvimento. Difícil, quase inconcebível, seria contemplarmos um processo de reforma da Organização que mantivesse, às vésperas do milênio, a reestruturação do Conselho de Segurança à margem de suas conquistas. (Lampreia, 1998b:4).

Como todos aqueles que pregam a democratização das relações internacionais, **o Brasil reclama a ampliação do Conselho de Segurança e considera ato de bom senso a inclusão, na categoria de membros permanentes, daqueles países em desenvolvimento com credenciais para exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje.** Como considera inerente à lógica das atuais transformações internacionais a expansão do G-7 ou G-8. **Já não faz sentido circunscrever a um grupo tão restrito de países a discussão dos temas que têm a ver com a globalização e que incidem forçosamente na vida política e econômica dos países emergentes.** (Cardoso, 2001:3. Grifo adicionado).

Nota-se, em seguida, pela análise de discurso que a concepção brasileira de potência média acaba dando ao conceito o formato de “papel internacional”. Em outros termos, o governo brasileiro acaba associando o termo potência média a uma tarefa a ser exercida no sistema internacional: auxiliar na manutenção da ordem mundial. Sendo o *status* de potência média um “papel social”, o reconhecimento da comunidade de Estados desta condição brasileira passa a ser essencial para que o Brasil se afirme como tal.

Posto que para os construtivistas, toda relação social fundamenta-se, predominantemente, de ações sob a forma de atos discursivos, a tentativa brasileira de construção de uma nova imagem internacional nos fóruns internacionais parece enviar a mensagem de discursos comissivos: um comprometimento.²⁰¹ De acordo com Kubáľková, em discursos comissivos o interlocutor (representante brasileiro) se compromete a um curso de ação se sua promessa ou oferta for aceita pelo receptor (comunidade internacional). As palavras no discurso indicam como o mundo deveria ser e como o orador se comportará se sua proposta for aceita. Além disso, apontam um senso de responsabilidade.²⁰² Esses três elementos podem ser observados nos trechos a seguir:

O peso relativo do nosso país e o histórico de seu comportamento internacional são algumas das credenciais mais importantes do Brasil. Essas credenciais estão hoje fortalecidas pelo amadurecimento de nossa democracia e pela vigorosa modernização da economia brasileira. Por tudo isto, **sob a liderança do Presidente Fernando Henrique Cardoso, renovamos nossa permanente disposição de desempenhar papel mais ativo na construção de uma ordem mundial que favoreça a realização da paz e do desenvolvimento.** Esse é o espírito que guia a atuação do Brasil no plano internacional, e também, mais especificamente, no âmbito das Nações Unidas. (Lampreia, 1998b:2. Grifo adicionado).

²⁰¹ Sobre tipos de atos discursivos e as mensagens enviadas por estes, ver ONUF, 1998.

²⁰² KUBÁĽKOVÁ, 2001c, p.67-69, Tabela 3.2.

O objetivo de fortalecer o sistema de segurança coletiva permanece um desafio. O Conselho de Segurança precisa ser reformado de modo a aumentar sua legitimidade e **criar bases mais sólidas para a cooperação internacional na construção de uma ordem internacional justa e estável**. Deve ser parte essencial da reforma a expansão do número de membros, tanto na categoria de permanentes quanto de não-permanentes. **O Brasil** já manifestou – e o reitero neste momento – que **está pronto a dar a sua contribuição para o trabalho do Conselho de Segurança e a assumir todas as suas responsabilidades**. (Lafer, 2002:3. Grifo adicionado).

Quando dos ataques terroristas de 11 de setembro, a solidariedade desta Organização com os Estados Unidos da América foi imediata, com a adoção de resoluções pela Assembléia Geral e pelo Conselho de Segurança. **O Brasil tomou a iniciativa, no nível regional, de invocar o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, como expressão do nosso firme repúdio e condenação à barbárie do terrorismo**. (Lafer, 2002:2. Grifo adicionado).

Em alguns trechos dos discursos analisados, os serviços de mediação aparecem como uma oferta do Brasil à comunidade internacional para ajudá-la a manter a ordem, em toda e qualquer situação internacional. O Brasil além de mostrar interesse pela condução dos assuntos internacionais, se sente responsável pela formação de um consenso entre os Estados do sistema ou pelo encontro de um meio-termo. Em 1998 o Chanceler Lampreia ressaltou a atuação brasileira como mediador, tentando projetar o país como uma potência média relevante e necessária para o bom andamento da ordem mundial:

O Governo brasileiro, como coordenador dos países garantes do Protocolo do Rio de Janeiro, vem empreendendo esforços sustentados para que o Equador e o Peru cheguem o quanto antes a acordo sólido e definitivo para solucionar o diferendo limítrofe que os separa há várias décadas. (Lampreia, 1998b:2).

Nossa presença nos esforços de construção da paz vai além das Américas. Militares e policiais brasileiros têm integrado forças das Nações Unidas em diversos pontos do globo, especialmente em países de expressão portuguesa da África, aos quais estamos ligados por profundos laços históricos e culturais. (Lampreia, 1998b:3).

Aqui, a lógica de comportamento parece seguir a racionalidade normativa tanto da adequação, quanto da argumentação, pois ao mesmo tempo em que se procura agir dentro da normatividade vigente sem se questionar a legitimidade da ordem mundial, tenta-se convencer a audiência do papel relevante que o Brasil poderia desempenhar caso fosse reconhecido como potência média. Sumariamente, o Chanceler Lampreia

utiliza-se de uma comunicação retórica exaltando a capacidade brasileira de persuasão pela via diplomática, em contraposição à política de poder para legitimar o funcionamento de uma estrutura de segurança coletiva. A oferta à comunidade internacional neste caso se baseia na intenção de aprofundar o multilateralismo através de sua capacidade de gerar consensos, caso seja aceito como ator relevante na condução das questões mundiais (potência média). Essa oferta aparece tanto em temas de segurança, como a reforma do Conselho de segurança;

Acreditamos em uma reforma que torne as Nações Unidas a alternativa viável e lógica ao unilateralismo ou a políticas de poder. (...). Há hoje um virtual consenso de que o Conselho deve ser ampliado para permitir uma maior participação de países com capacidade de atuação global e disposição de arcar com as responsabilidades daí decorrentes. (Lampreia, 1996a:4).

quanto na área econômica, referindo-se à não-regulamentação da globalização financeira;

Apenas o diálogo político entre os Estados, por intermédio do multilateralismo, pode conferir algum grau de racionalidade e previsibilidade à lógica das forças globais. O multilateralismo – com o fortalecimento das Nações Unidas e com sua perspectiva moderna, que tem no indivíduo o beneficiário de suas ações – é a garantia de uma governança progressiva e justa neste mundo integrado. (Lampreia, 2000:2)

bem como em temas de cooperação, como o decorrente dos atentados terroristas aos Estados Unidos em setembro de 2001.

Nosso compromisso com a ONU e com o multilateralismo não se abala “em tempo de tormenta e vento esquivo”, para citar Camões. E quanto mais graves os desafios - como os da difícil conjuntura em que vivemos - maior a necessidade de que a resposta a eles se faça com legitimidade. Legitimidade que vem da participação e do consenso. A cooperação deve ser nosso “modus operandi”. No contexto multilateral, é fundamental a liderança na proposta das tarefas a serem realizadas. Mas o conteúdo e a forma de cada tarefa só podem ser definidos por meio do diálogo. Só o diálogo torna possível construir uma coalizão de nações efetivamente unidas. Nações unidas pela força do convencimento. (Lafer, 2002:2).

A defesa de instituições multilaterais, tanto na área de segurança quanto na comercial, está presente nos discursos do governo Cardoso, especialmente na OMC. O apoio ao multilateralismo e à liberalização da economia se confirma até mesmo após o ataque especulativo à moeda nacional sofrido pelo Brasil em 1999:

Dentre os países em desenvolvimento o Brasil é o maior beneficiário da chamada globalização. Mas nós também sofremos as conseqüências de um dos males da globalização: a altíssima volatilidade dos fluxos de capitais e o comportamento em bando dos mercados financeiros que, de acordo com a teoria econômica, deveriam agir de modo perfeitamente racional. (...). Em nenhum momento, entretanto, nós demos para trás no nosso compromisso com a OMC. Pelo contrário, nós impulsionamos ainda mais a liberalização do comércio, a desregulamentação e as privatizações porque nós acreditamos que isso seja do próprio interesse do Brasil. (Lampreia, 1999b:2-3).

O Brasil deseja ver o sistema multilateral fortalecido. Estou convencido de que é possível caminhar nessa direção. Há sinais claros de que existe vontade política para tanto. O mais evidente é a presença maciça de Ministros em Doha, expressão, se não de confiança, certamente de esperança na OMC e na relevância de seu trabalho. Sinal ainda mais encorajador vem da crescente universalidade da Organização, agora reforçada pela acessão da China, um dos mais dinâmicos atores do comércio internacional. (...). O Brasil está preparado para trabalhar duro para que, ao final desta IV Conferência, possamos transmitir ao mundo mensagem inequívoca de compromisso com os objetivos de um comércio mais livre, de crescimento econômico, de desenvolvimento e de bem-estar da humanidade. (Lafer, 2001:2).

O suporte ao multilateralismo também se traduz nas alusões ao regionalismo aberto. Além disso, ao mesmo tempo em que busca apoiar uma maior integração pelo multilateralismo e pelos blocos regionais, o governo Cardoso não perde a oportunidade para fazer da integração regional um instrumento de projeção internacional do país como ator relevante na política mundial, assim como uma ferramenta para atrair investimento e fomentar o desenvolvimento nacional.

Do ponto de vista político, o MERCOSUL representa somente parte de um processo em que outros componentes democráticos estão presentes, tais como respeito aos direitos humanos, proteção do meio-ambiente e iniciativas relacionadas à paz e segurança internacionais. Vamos fortalecer e aprofundar o Mercosul ao mesmo tempo em que o manteremos plenamente compatível com a OMC, que é a base e o principal suporte do sistema multilateral de comércio. (Lampreia, 1996b:2).

Nossa própria experiência tem demonstrado que acordos regionais de comércio podem reforçar e beneficiar o sistema multilateral de comércio. O MERCOSUL representa não somente um compromisso de liberalização mas também – e principalmente – uma decisão de fortalecer o diálogo político e a coordenação propiciados pela redemocratização da região. A necessidade de integrar nossos países numa economia globalizada levou-nos a adotar uma forma aberta de regionalismo, como evidenciada pelo significativo aumento do comércio com países não-membros desde a criação da união aduaneira. (Lampreia, 1996b:2).

Realizações como o Mercosul e a Comunidade dos países de Língua Portuguesa reforçam as credenciais dos seus países-membro e os ajudam a fazer, da sua presença

no mundo, um instrumento de desenvolvimento econômico e progresso social. (Lampreia, 1996a:1).

O incentivo e apoio ao sistema multilateral condizem com o contexto político-cultural internacional construído socialmente após o fim da Guerra Fria. A tendência à normatização das relações internacionais e gerenciamento coletivo das questões globais substituiu a legitimidade das ações unilaterais guiadas pela lógica da ordem mundial bipolar. Nesta área, parece que idéia de normatização da vida internacional foi internalizada pelo governo Cardoso, que defende irrestritamente o comportamento multilateral, conduzindo-se pela lógica da adequação.

A regra do direito é a única fundação admissível para a ordem internacional. Se o unilateralismo e o uso da força forem aceitos como princípios organizadores das relações internacionais, no logo prazo seria mais racional alinhar-se com os instrumentos de política de poder do que lutar pela ordem e obedecer à lei. Se nós realmente queremos ver uma nova ordem mundial emergir, um de suas pedras fundamentais deve ser a aceitação de que as instituições multilaterais – não apenas o Conselho de Segurança – são as fontes de legalidade e legitimidade para as ações garantidoras da paz e para as resoluções pacíficas de disputas (Presidente Fernando Henrique Cardoso *apud* Lampreia, 1999a:7).

Posto que o Brasil enfatizava sua nova condição de democracia consolidada, caberia ao país agir de acordo com o esperado de uma democracia: respeito às normas internacionais, cooperação e promoção da paz mundial. A credibilidade que o governo Cardoso acreditava projetar com a oratória do fortalecimento do regime democrático aparece nas declarações de comportamentos dentro do curso estabelecido pelo Direito Internacional ou pela legitimidade das normas internacionais. Os representantes brasileiros anunciam que o país cumpre com as normas internacionais nas mais diversas áreas, inclusive naquelas que outrora fora duramente criticado, como na área de segurança nuclear. Além de se mostrar comprometido com as normas internacionais, o Brasil se apresenta como ator preocupado com o andamento das questões mundiais e sempre disposto a colaborar com a sociedade internacional.

O Brasil tem assumido diversos compromissos em matéria de desarmamento e da não-proliferação nuclear e de armas de destruição em massa e seus sistemas de lançamento. Estamos agora empenhados em fazer com que o Hemisfério Sul seja formalmente reconhecido como um espaço livre de armas nucleares. (Lampreia, 1996a:4).

Nessas duas instâncias [desarmamento e eliminação das minas terrestres], o Brasil tem buscado acrescer seus próprios esforços àqueles da comunidade internacional. Este foi o principal impulsionador da decisão do Presidente Fernando Henrique Cardoso em submeter o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) à aprovação do Congresso. O Brasil pode e deve fazer uma contribuição adicional ao desarmamento nuclear. Nós queremos assumir uma parte construtiva nas discussões na estrutura criada pela extensão indefinida do TNP, o mais universal dos tratados de desarmamento. Esta também foi a linha que guiou nossa participação na conferência de Oslo e nos processos de Ottawa. O Brasil permanece firme apoiando a proibição de minas terrestres em qualquer tipo de conflito. (Lampreia, 1997:5).

Em 1998, completamos nossa participação no regime de não-proliferação de armas de destruição em massa. Ratificamos o Tratado sobre a Proibição Total dos Testes Nucleares (CTBT) e aderimos ao Tratado de Não-Proliferação, aprovado em julho pelo Congresso Nacional. Três dias atrás, em Washington, tive a satisfação de pessoalmente depositar o instrumento de adesão ao TNP, tal como fizeram os Embaixadores brasileiros em Londres e Moscou. (Lampreia, 1998b:2).

Em 1996, na Reunião Ministerial da OMC em Cingapura, o Chanceler Lampreia deixou claro o compromisso brasileiro com as normas internacionais nas áreas comercial e trabalhista:

Já incorporamos completamente os acordos da Rodada Uruguai à nossa própria legislação interna e adotamos regulamentação complementar em várias áreas. (...). Temos observado integralmente nossos compromissos no que tange à redução de tarifas com base na cláusula da nação mais favorecida. Nas ocasiões em que fomos compelidos a recorrer à adoção de medidas de defesa contra práticas comerciais desleais ou medidas de salvaguardas, seguimos rigorosamente as regras e procedimentos contidos nos acordos da OMC. (Lampreia, 1996b:1).

O Brasil não tem nenhuma dificuldade com a questão do respeito aos padrões trabalhistas básicos. Assinamos um número significativo de convenções da Organização Internacional do Trabalho relativas a esses temas. O governo brasileiro tem apresentado um histórico firme e coerente de respeito aos direitos humanos fundamentais, particularmente na área de direitos trabalhistas. (Lampreia, 1996b:2).

Em 2001, o Presidente Fernando Henrique Cardoso declara na ONU apoio e disposição imediata em aceitar compromissos que dizem respeito à proteção do meio-ambiente.

O futuro depende do que fizermos hoje, em particular com relação ao Protocolo de Quioto. O Brasil saúda o êxito da reunião de Marrakesh, que constitui passo decisivo para o controle e futura reversão do aquecimento da atmosfera. Estarei enviando

mensagem ao Congresso Nacional com vistas à pronta ratificação do Protocolo de Quioto. (Cardoso, 2001:3).

No mesmo ano, mas na Reunião Ministerial da OMC em Doha, o Chanceler Celso Lafer garante a defesa dos direitos de propriedade no território brasileiro frente às críticas da indústria farmacêutica internacional ao programa de apoio aos portadores do vírus HIV que ameaçara a quebra de patentes caso os medicamentos não fossem vendidos por um preço mais acessível.

O Brasil promove e assegura os direitos de propriedade intelectual, por meio de uma legislação que figura entre as mais avançadas do mundo. Mas se as circunstâncias o exigirem, o Brasil, como muitos outros países, não hesitará em tirar pleno proveito das flexibilidades proporcionadas pelo Acordo de TRIPs, para proteger legitimamente a saúde de seus cidadãos. (Lafer, 2001:2).

Os temas do desarmamento e da integração política-econômica aparecem, por sua vez, em declarações que enfatizam a convivência pacífica do Brasil para com seus vizinhos sul-americanos e a importância da redemocratização na região para que uma América do Sul mais integrada fosse possível e os comprometimentos com a paz e com a própria democracia aprofundados.

Com o advento da democracia, Brasil e Argentina desenvolveram uma sólida amizade que une nossos povos, e em um curto período de tempo construíram um monumento duradouro de integração. Nosso acordo bilateral de cooperação na área nuclear é uma força exemplar e estabilizadora na região e no mundo. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) (...) tem alterado fundamentalmente a face econômica do hemisfério e até mesmo do mundo. (Lampreia, 1999a:6).

Graças à democracia, os países de nossa região têm conseguido resolver com sucesso as disputas que há muito perturbavam a harmonia do mais pacífico e estável dos continentes. No final do ano passado, Equador e Peru, com apoio diplomático do Brasil, Argentina, Chile e Estados Unidos, assinaram em Brasília os acordos que pusseram fim à longa disputa fronteiriça entre eles. Portanto, apesar de todos os tipos de dificuldades, a América Latina está se transformando em uma entidade intimamente unida e integrada política, econômica, e socialmente. (Lampreia, 1999a:6).

Dias atrás, pela primeira vez na história, realizou-se em Brasília, por iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Reunião de Presidentes da América do Sul. O encontro teve o propósito de reunir os líderes sul-americanos em torno dos desafios comuns gerados pela realidade da geografia, do espaço compartilhado, da vizinhança física. **Nada mais natural que a primeira reunião se fizesse no Brasil, que divide fronteiras com nove de seus onze vizinhos do subcontinente e convive com todos**

eles, há mais de um século, numa atmosfera de paz, amizade e, cada vez mais, de forte ânimo integracionista. Os Presidentes tomaram decisões importantes e concretas, que certamente irão ter efeitos duradouros. No campo político, concordaram em aprofundar o compromisso dos países da América do Sul com a democracia e decidiram que a manutenção do estado de direito e o pleno respeito ao regime democrático passa a ser condição para a participação em futuros encontros sul-americanos. Decidiram, ainda, realizar consultas entre seus governos na hipótese de ameaça de ruptura da ordem democrática na região. (Lampreia, 2000:2. Grifo adicionado)

Além de reforçar na oratória os compromissos com a paz e a democracia, os representantes brasileiros constroem uma imagem do país como ator confiável e relevante na política mundial pela adesão e promoção do regionalismo aberto, que reúne integração internacional e abertura econômica:

A integração econômica é cada vez mais o grande anteparo para a cooperação e paz mundial. (...). Exatamente em razão de seus muitos benefícios políticos e econômicos, a integração está definindo os traços da realidade sul-americana, uma consequência direta da democracia e da liberdade econômica. O Mercado Comum do Sul (Mercosul), um novo e poderoso ímpeto para o desenvolvimento na região, é um exemplo da importância da integração. Com a democracia fortemente enraizada e um processo dinâmico de integração, a América do Sul tem um potencial reduzido para o conflito. Ela tem o menor gasto militar do mundo e está seguindo um curso econômico baseado no controle severo dos gastos públicos. Nossas prioridades são estabilidade e desenvolvimento. (Lampreia, 1997:4-5).

Mas o Brasil de hoje não enxerga o seu desenvolvimento como algo isolado, contido em si mesmo. Sabemos que os destinos de nossa economia estão cada vez mais entrelaçados com os das economias de nossos vizinhos e parceiros, no âmbito de um processo de integração que tem contribuído decididamente para o progresso da região e para o bem-estar de nossas sociedades, especialmente no âmbito do Mercosul. (Lampreia, 1998b:3).

A alegação de credibilidade em função da consolidação de uma economia liberal de mercado em um sistema político democrático facilitaria a receptividade e legitimação do papel internacional que o Brasil desejava desempenhar. Logo, nos discursos dos representantes brasileiros nos foros multilaterais internacionais encontram-se com certa frequência declarações que procuram projetar o Brasil como membro integral da sociedade internacional: um membro seguidor e defensor das normas e princípios construídos pela sociedade;

Eu estou muito orgulhoso de me adereçar à Assembléia como o **representante de um país que ampliou seus compromentimentos para com a democracia e direitos humanos, o desenvolvimento sustentável com estabilidade econômica, a paz e o desarmamento** – um país em paz consigo mesmo, constantemente lutando para aumentar sua presença no mundo pelo fortalecimento de parcerias tradicionais e pela formação de novas (Lampreia, 1995 *apud* Brasil, 1995:575-576. Grifo adicionado).

comprometido, incondicionalmente, com a causa democrática

A Reunião de Presidentes da América do Sul foi um evento que jamais havia ocorrido em quase dois séculos de vida independente da maioria das nações do nosso subcontinente. Além do significado histórico, e de seus prováveis desdobramentos no longo prazo, foi uma cúpula da qual resultaram decisões e conseqüências imediatas. A principal delas é o compromisso democrático. Como afirmou o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em termos muito diretos, "a América do Sul de hoje é sinônimo de democracia. (...). Não deixaremos que haja abusos nesse alvorecer democrático. E cada vez mais exigiremos não apenas o voto, mas as condições de liberdade, de informação e de garantias jurídicas que dão ao sufrágio o significado efetivo da democracia".(Lampreia, 2000:2-3).

e com as reformas liberais;

Que não haja dúvidas que as dificuldades que nos experimentamos, por alguns momentos, ao longo de 1999 não irá fazer com que nós percamos a confiança e renunciarmos nossos alcances. (...). Pensou-se que nós poderíamos deslizar para trás e cair novamente na armadilha da alta inflação, que experimentaríamos uma profunda recessão, e que mais uma vez recorreríamos à panacéia do crescimento de curto prazo e retornaríamos aos antigos *boom-and-bust cycles*. Ainda assim, nós chegamos ao final do século com uma taxa de inflação menor do que 8 por cento. Nós temos grande esperança em embarcar num curso de crescimento sustentado de mais de 4 por cento ao ano e em completar o programa de modernização em grande escala via importantes reformas tributária, fiscal e previdenciária. Presidente Fernando Henrique Cardoso não irá recuar de sua determinação em estabelecer as bases para que nosso país se torne moderno, economicamente dinâmico e ajustado, assim como mais justo socialmente e maduro politicamente. (Lampreia, 1999a:6).

O Mercosul, expressão concreta e viva da integração econômica e do regionalismo aberto, é uma das forças criadoras no Hemisfério Americano. É um dos traços novos e marcantes da identidade do nosso Continente, um reflexo da democracia e do compromisso com as reformas econômicas na nossa região. (Lampreia, 1996a:1)

como também, apoiador e promotor do sistema multilateral de comércio.

O Brasil reitera sua aderência à primazia do sistema multilateral de comércio e tem uma visão otimista quanto ao futuro da Organização. Nós estamos orgulhosos de termos sido uma das 23 partes contratantes originais do GATT em 1947, assim como

estamos orgulhosos de nossa contribuição para seu desenvolvimento e aperfeiçoamento constante. (Cardoso, 1998:3).

Um senso de compartilhamento de valores e princípios também aparece nos discursos dos representantes brasileiros, nos quais é possível identificar concepções e visões de mundo advindas da socialização. A democracia é aceita e defendida como a melhor e mais eficiente forma de organização política, e o liberalismo econômico é consentido como o promotor da paz e do desenvolvimento, descrito como o “bem comum”.

O Brasil também está comprometido com a paz e a democracia e acredita que, se todas as pessoas do mundo forem livres para expressar suas idéias e para construírem seus próprios destinos, a democracia será fortalecida e continuará a servir o propósito do desenvolvimento e da justiça social. O Brasil também está comprometido com, e sabe que o desenvolvimento depende de um ambiente internacional de paz, cooperação e liberdade econômica (Lampreia, 1995 *apud* Brasil, 1995:583).

Em condições normais, o multilateralismo é a melhor garantia de que a globalização promoverá o bem comum. Em momentos difíceis, como o atual, torna-se nossa única esperança de assegurar a prevalência das normas jurídicas, promover a cooperação e assegurar o funcionamento regular dos mercados internacionais. (Lafer, 2001:1).

Logo, pela lógica da adequação, a democracia e o liberalismo econômico são reconhecidos como os melhores caminhos a serem seguidos pelos membros da sociedade internacional ou até mesmo como a solução de todos os problemas sociais e econômicos.

Os padrões atuais nos assuntos internacionais convergem para os **conceitos gêmeos que inspiraram a revolução dos anos 1990: democracia e liberdade econômica com justiça social**. Esta é o principal impulso que dará forma ao próximo século e assegurar a liberdade e a prosperidade a todos (Lampreia, 1995 *apud* Brasil, 1995:577. Grifo adicionado).

Na última década, a América Latina, há muito vista como a terra do atraso e da ditadura, tem dado forma a uma nova imagem internacional para si através das transformações que tem passado. O retorno da democracia em nossos países tem tipo um papel decisivo nisto, assim como teve nossos importantes alcances na promoção do respeito aos direitos humanos – embora haja muito ainda para ser feito. A adoção de políticas econômicas consistentes, por sua vez, tornou possível a superação da cilada dos dilemas sem fim, e colocar um fim na inflação espiral que trouxe tanta incerteza e injustiça a nossos cidadãos. (Lampreia, 1999a:5-6).

Segundo seus representantes oficiais, após ter consolidado e fortalecido o regime democrático e adotado as reformas liberais, o Brasil no governo Cardoso não é o mesmo de antes. Agora o país estaria mais preparado para enfrentar os desafios domésticos e internacionais.

Meu país comparece a esta Assembléia-Geral com o orgulho de poder apresentar-se à comunidade internacional com uma nova projeção. O Brasil deve isso à consolidação da democracia, à estabilização e abertura da sua economia e à retomada do crescimento com um fundamento de justiça social. Deve-o também à sua participação nos processos de integração regional e de internacionalização da economia mundial. (Lampreia, 1996a:1. Grifo adicionado)

A partir da estabilidade econômica alcançada desde 1994, o Brasil tem demonstrado renovado dinamismo, com o fortalecimento de nosso mercado interno e das perspectivas de desenvolvimento com justiça social. (Lampreia, 1998b:3).

Durante esses quatro primeiros anos após a conclusão da Rodada Uruguai, a economia brasileira tem sofrido profundas mudanças. A estabilidade foi alcançada e nós começamos a andar no caminho do desenvolvimento com justiça social. Em seu comércio externo, o Brasil fez avanços consideráveis tanto regional quanto globalmente. O Mercosul se consolidou como um instrumento de integração aberta, enquanto o Brasil aumentou simultânea e significativamente suas importações de todas as origens. Esse aumento ilustra a extensão a que nossos parceiros têm sido capazes de explorar o potencial de nosso mercado. Ele também demonstra a determinação do governo brasileiro em adotar uma perspectiva de longo prazo para o comércio internacional, esforçando-se mais por um equilíbrio econômico do que por um superávit monetário comercial. (Cardoso, 1998:1).

Após a realização das reformas estruturais pregadas pela ideologia neoliberal o Brasil estaria conseguindo melhorar a vida de seus cidadãos e contribuindo para a harmonia de interesses da sociedade internacional.

A democracia no Brasil continua a mostrar extraordinária vitalidade sob a liderança do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Nosso arcabouço institucional está se fortalecendo e o progresso na esfera social está gerando um renovado senso de cidadania entre os brasileiros. Ao mesmo tempo em se faz cumprir com extremo rigor os mecanismos existentes, o Presidente Cardoso está propondo uma legislação que irá assegurar a total observância dos direitos humanos [no Brasil]. (...). Juntamente com forte ação governamental para atacar os problemas sociais do país, medidas que promovam e protejam os direitos humanos irão contribuir enormemente para compensar a injusta distribuição de renda que infelizmente ainda prevalece no Brasil. Reformas estruturais de longa data necessárias e privatizações estão sendo levadas a cabo, construindo o caminho para a consolidação da estabilidade econômica e do crescimento sustentável. O Brasil alcançou um alto grau de abertura econômica acelerando assim, sua integração à economia internacional e criando condições

favoráveis para aumentar sua participação no comércio internacional, nas transferências tecnológicas, e nos fluxos de capitais produtivos. A inflação foi reduzida ao nível mais baixo dos últimos 25 anos, permitindo ao país exercer políticas que beneficiem os pobres e os desprivilegiados. Nós também estamos engajados num amplo e dinâmico processo de integração econômica aberta com os nossos vizinhos, adicionando substância econômica à harmonia política de que gozamos em nossa região. [E] [o] Brasil [também] tem dado passos significativos em direção ao fortalecimento de seus compromissos quanto ao desarmamento e à não-proliferação de armas de destruição em massa (Lampreia, 1995 *apud* Brasil, 1995:576).

Foi com satisfação, portanto, que recebemos os resultados publicados na mais recente edição do Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas. Os números mostram que, embora muito ainda reste por fazer, o Brasil alcançou progressos sociais extraordinários ao longo das últimas décadas, nas áreas da saúde, da educação, do combate à pobreza, da redução da desigualdade entre as diversas regiões do País. Apesar dos enormes desafios que ainda temos pela frente, os brasileiros já estão vivendo melhor, como atesta nosso ingresso no rol das nações de maior desenvolvimento humano. (Lampreia, 1998b:3).

A mensagem contida nos discursos parecem querer dizer que com o regime democrático sólido e com a economia brasileira estabilizada e seguindo a “cartilha de Washington”, a relevância e credibilidade internacional do Brasil já não podiam mais ser recusadas pela sociedade internacional. Em outras palavras, que a condição do país como uma potência média não poderia mais ser negada, mais cedo ou mais tarde, a sociedade teria que reconhecer esse *status* internacional e compartilhar o gerenciamento das questões mundiais com o Brasil. Ainda porque, os representantes ressaltam a importância da ação coletiva (multilateral) e da integração política e econômica, nunca assumindo uma postura arrogante ou prepotente:

Venho a esta tribuna como representante de um país que acredita nas Nações Unidas. De um país que reconhece o multilateralismo como princípio ordenador da convivência entre Estados. Esta é a convicção de todas as horas, fáceis ou difíceis. Esta é uma hora difícil para a Organização. Exige respostas respaldadas nos princípios e valores que a fundamentam. **O Brasil os defende desde as primeiras conferências internacionais do século XX. Como país, nunca fomos tentados pelo argumento do poder. Mas sempre, pelo poder do argumento. Assim tem sido a política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso no correr dos oito anos dos seus dois democráticos mandatos, na qual orientações fundamentais são recorrentes: democratizar as instâncias decisórias; superar o déficit de governança existente no plano internacional;** estabelecer uma nova arquitetura financeira e dar resposta eficaz à volatilidade dos fluxos de capital; defender um sistema multilateral de comércio que seja justo e equilibrado; corrigir as distorções que surgem de uma economia que se globaliza, ao lado de processos políticos e institucionais que não se globalizam; afirmar os valores dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável. **Estes são desafios**

que não podemos enfrentar sozinhos. Por isso, tanto tem feito o Presidente Fernando Henrique em favor do fortalecimento do Mercosul e da integração sul-americana, como instrumentos para a paz, cooperação e maior competitividade de nossos países. Do mesmo modo, estimulou novas parcerias em todos os continentes, e têm-se empenhado em obter negociações equilibradas para o estabelecimento de áreas de livre comércio, em especial com a União Européia e com os países que integram o processo da Área de Livre Comércio das Américas. (Lafer, 2002:1).

No governo Cardoso, a imagem do Brasil como potência média tenta ser projetada a partir do potencial econômico do país, do compromisso com a democracia e demais valores liberais, sem deixar de fora a argumentação sobre a concepção de poder nos tempos pós Guerra Fria:

O Brasil está hoje entre as dez maiores economias do mundo, com uma base industrial diversificada e uma agricultura competitiva que pode se expandir ainda mais por uma vasta área de terra. Tal abundância de fatores produtivos permite-nos abastecer nossos parceiros com uma variedade de produtos em vários estágios de processamento. A soma de nossas exportações e importações ainda gira em torno de treze por cento do PIB, um número que ressalta a possibilidade de maior expansão. (Cardoso, 1998:2).

Para o Brasil, o fato de a América do Sul ser uma região na qual os países convivem de forma essencialmente harmoniosa, pacífica e cada vez mais integrada é um dado vital e definidor que nossos povos se empenham em preservar. O mesmo se aplica à manutenção do regime democrático como traço comum das nações do nosso continente, valor maior com o qual estamos coletivamente comprometidos no Mercosul, no Grupo do Rio, e ainda na Organização dos Estados Americanos. O advento e consolidação da democracia foi o fator determinante da extraordinária obra de integração na qual se acham engajadas as nações da América do Sul. Trata-se de uma conquista de nossas sociedades que os governos da região, unidos, devemos estar sempre prontos a defender. Esse é um dos vetores fundamentais da política externa brasileira. O Brasil também atribui importância central à promoção dos direitos humanos. (Lampreia, 1998b:3).

O próprio conceito de poder mudou. A soberania de um país e sua capacidade para satisfazer as necessidades de seu povo depende cada vez mais de bons indicadores sociais, estabilidade política, competitividade econômica, progresso científico e tecnológico; e não na força militar. Hoje, é amplamente sabido que o preenchimento do orgulho nacional encontra-se mais na democracia, no desenvolvimento, no comércio e na riqueza econômica, do que na busca por hegemonia ou ganhos territoriais (Lampreia, 1995 *apud* Brasil, 1995:577).

Em 1996, o Chanceler Lampreia reconhece a mudança sofrida na legitimidade internacional, exaltando os sistemas de cooperação multilateral:

Depois da exacerbação do fator político-ideológico durante a Guerra Fria, o mundo de hoje organiza-se em função de fatores muito mais concretos e pragmáticos, como o comércio internacional, os fluxos de investimentos e a transferência de tecnologia. A ênfase nas coalizões político-ideológicas foi substituída pela ênfase nas coalizões econômicas. O principal foco do debate político está-se deslocando definitivamente da estratégia e da ideologia para o campo econômico e da integração. Por isso o mundo tem evoluído de forma intensa no sentido de grandes acordos econômicos regionais. Norte-Sul e Leste-Oeste, eixos centrais da política internacional dos últimos cinquenta anos, dão lugar a agrupamentos de países unidos em torno do objetivo da integração econômica e da concertação de políticas macro-econômicas, financeiras e comerciais. Norte, Sul, Leste e Oeste já não são mais os pontos cardeais na bússola do poder mundial. A OMC e seu corpo de regras abrangentes e universais para a promoção do livre comércio, a União Européia, a APEC, o NAFTA, a OCDE, o G-7, a ASEAN, a SADC e o Mercosul são, em suas respectivas áreas de atuação, molas propulsoras do desenvolvimento, da cooperação, do entendimento e, portanto, da paz. (Lampreaia, 1996a:3)

Destarte, também está implicitamente presente nos discursos a relevância do país na condução das questões mundiais dada sua habilidade de construir consensos, ou atuar como ponte. Em suma, dado seu poder de persuasão expresso no entendimento brasileiro do papel de mediador, ou seja, da concepção brasileira da atuação do país como potência média. Em 1998, o Presidente Fernando Henrique Cardoso declara que a liberalização econômica é essencial para que a sociedade internacional caminhe para a paz, desenvolvimento e justiça social. No entanto, ressalva que para isso é preciso haver cooperação entre os Estados.

Nós temos que pensar grande e entender que o comércio é uma ferramenta fundamental para nossos países alcançarem os grandes objetivos de paz, desenvolvimento e justiça social. A liberalização que nós perseguimos só faz sentido se ela nos mover para perto desses objetivos, e ela apenas alcançará sua justificação plena se contribuir para superar as desigualdades entre e dentro das nações. (Cardoso, 1998:4).

A cooperação, por sua vez, aos olhos dos representantes brasileiros, pode ser articulada mais facilmente, e ser mais eficiente, se o Brasil exercer seu poder de persuasão e atuar como mediador entre os desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Em 2001, o Presidente Cardoso levanta o lema da “globalização solidária”, num discurso que pode ser interpretado como uma tentativa de projetar o Brasil como o agente ideal para atuar como mediador na articulação de um consenso em torno de uma cooperação mais preocupada com as pessoas do que com os ganhos

materiais. Uma valorização do poder de persuasão em contraposição ao poder material.

É natural que, após 11 de setembro, os temas da segurança internacional assumam grande destaque. Mas o terrorismo não pode silenciar a agenda da cooperação e das outras questões de interesse global. (...). O Brasil quer contribuir para que o mundo não desperdice as oportunidades geradas pela crise de nossos dias. Pensemos na causa do desenvolvimento, um imperativo maior. (...). A globalização só será sustentável se incorporar a dimensão da justiça. Nosso lema há de ser o da "globalização solidária", em contraposição à atual globalização assimétrica. (...). O Brasil, que vem liderando negociações para garantir maior acesso aos mercados e melhores condições humanitárias para o combate às doenças, buscará encontrar o ponto de equilíbrio entre a necessária preservação dos direitos de patente e o imperativo de atender aos mais pobres. Somos pelas leis de mercado e pela proteção à propriedade intelectual, mas não ao custo de vidas humanas. Este é um ponto a ser criteriosamente definido. A vida há de prevalecer sobre os interesses materiais. (Cardoso, 2001:2).

Vale notar que neste discurso a lógica de comportamento tente a ser a argumentativa, embora a comunicação assuma mais um tom retórico, pois há o interesse de mudar o entendimento dos países centrais da política mundial quanto os rumos da globalização econômico-financeira. O Brasil como um país defensor dos princípios liberais e, simultaneamente, vítima de seus efeitos negativos estaria em posição privilegiada para atuar como mediador.

Por fim, percebe-se que os discursos nos foros multilaterais internacionais durante o governo Cardoso declaram o sentimento de participação na comunidade internacional, sobretudo, o compartilhamento de valores e princípios entre a sociedade brasileira e a internacional.

[os princípios e propósitos incorporados à Carta das Nações Unidas] coincidem totalmente com as aspirações da sociedade brasileira. Nossa constituição os reflete como valores supremos de nossa vida política e social na democracia (Lampreia, 1995 *apud* Brasil, 1995:575).

Brasil tem um compromisso com a Carta da ONU e com o patrimônio político, diplomático e jurídico que a Organização construiu nos últimos cinquenta anos. Esse compromisso é parte do próprio patrimônio histórico e diplomático brasileiro e dos princípios pelos quais sempre pautamos a nossa atuação neste foro e nas relações com todos os povos, especialmente nossos dez vizinhos, com os quais vivemos em paz há mais de um século. (Lampreia, 1996a:3)

As normas internacionais, em especial as contidas na Carta das Nações Unidas, parecem ter sido, mesmo que em um discurso retórico, internalizadas nas mentes e visões de mundo da elite brasileira. Logo, a projeção da imagem internacional do Brasil como potência média, a partir do discurso de consolidação e fortalecimento do regime democrático e implementação sólida de uma economia de mercado aos moldes neoliberais pode e deve ser vista por uma lógica de interação social de racionalidade normativa. Assim, o governo Cardoso busca o reconhecimento internacional da condição de potência média por meio do reconhecimento de ser um membro da comunidade, que na ordem mundial pós-Guerra Fria apresenta boa vontade, a credibilidade esperada de uma democracia e uma relevância acrescida pelo potencial econômico impulsionado com a estabilização econômica e as reformas estruturais.

Em suma, a análise de discurso dos pronunciamentos dos representantes brasileiros nos fóruns multilaterais mostra que no governo Cardoso a imagem projetada do Brasil como potência média se apóia mais na idéia de credibilidade do que no papel de mediador. Embora a associação do governo Cardoso da idéia de potência média à idéia de um papel internacional²⁰³ apóie-se, sobretudo, no papel de mediador e na tradição diplomática de articular consensos; a projeção da credibilidade e relevância do Brasil para as relações internacionais é construída principalmente pelo binário democracia liberal e economia de mercado. A chamada “tríplice mudança” interna, isto é, a consolidação da democracia, a abertura econômica do mercado doméstico e a estabilização monetária, é constantemente abordada e exaltada com entusiasmo.

Os discursos mostram lógicas de comportamentos sociais de adequação e de argumentação. Todavia, o tipo de comunicação empregado é invariavelmente retórico, o que condiz com a argumentação de Thomas Risse de que em esferas públicas a oratória tende a ser mais retórica do que propriamente argumentativa.²⁰⁴ Ou seja, embora considere a normatividade internacional em seu comportamento, para a projeção da imagem internacional do Brasil como potência média, o governo

²⁰³ O Brasil se compromete com o bom andamento da ordem mundial caso seja aceito como potência média e se sente responsável por isso.

²⁰⁴ Cf. subitem 2.5.

Cardoso procura persuadir sem estar disposto a ser persuadido pelo melhor argumento. Apesar de a lógica da argumentação aparecer em alguns momentos, a lógica da adequação guia o comportamento do governo Cardoso na maior parte do tempo, o que pode ser reflexo da adoção da busca pela credibilidade como estratégia de inserção internacional.

Nos discursos na Assembléia Geral da ONU destaca-se o tema da reforma no Conselho de Segurança da ONU sempre abordado pelo prisma liberal da legitimidade pela representatividade; enquanto que nos das Reuniões Ministeriais da OMC, o tema do multilateralismo e do regionalismo aberto aparece com frequência.²⁰⁵ A defesa da democracia, o compromisso com a paz e com a cooperação, e o respeito ao Direito Internacional presentes nos discursos de ambos os fóruns são bastante enfatizados. Assim como a eficiência e eficácia da combinação democracia e liberalismo econômico.

²⁰⁵ No entanto, a defesa do multilateralismo também aparece nos discursos na ONU.

