

O Brasil em crise e o mundo em transição: a política exterior brasileira de Sarney a Collor

*Analúcia Danilevicz Pereira**

Resumo

No final dos anos 80, em um quadro extremamente desfavorável, o Brasil após um longo período, voltou a eleger seu Presidente da República. O sistema internacional, nesse contexto, atravessava um momento de intensas transformações com as perspectivas do final da bipolaridade. Diante desse novo quadro internacional que se anunciava, Fernando Collor de Melo passou a efetivar, em termos de política exterior, uma revisão nas tradicionais linhas diplomáticas. Este artigo trata de avaliar os principais elementos que condicionaram a alteração no comportamento regional e na orientação internacional brasileira no período de transição política nacional e de reestruturação da hegemonia internacional.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Governo Sarney; Governo Collor; Diplomacia; Relações Internacionais.

Introdução

A política externa do governo Fernando Collor de Melo representa uma drástica alteração nas tradicionais linhas da diplomacia brasileira. Diante de um novo quadro internacional, no qual os efeitos do final da Guerra Fria fez-se sentir em todas as nações que (direta ou indiretamente, em maior ou menor grau) participavam do jogo político, o Brasil, mais do que outros países de mesmo porte, assimilou as novas regras internacionais.

A nova dinâmica, estabelecida a partir da adoção da política neoliberal pelas nações periféricas, torna-se ainda mais visível se atentarmos para o período precedente e suas linhas de ação externa. A política externa do governo José Sarney¹ constitui um momento muito importante para a análise da inserção internacional do Brasil, pois se situa entre duas fases bem definidas: anteriormente o paradigma diplomático do regime militar, e depois, a inserção neoliberal no período da anunciada “globalização”, iniciada pelo governo Collor.

* Doutoranda em História/UFRGS, e professora do Departamento de História da FAPA.

E-mail: danilevicz@cpovo.net

¹ Sobre o tema ver PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A política externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

Já a política externa durante o regime militar, caracterizou-se, sobretudo, pela busca de novos espaços de atuação política e econômica no âmbito internacional, no sentido de alterar a histórica dependência face aos Estados Unidos. A prioridade era alcançar o desenvolvimento econômico nacional, condizente com as necessidades internas e uma projeção regional e internacional que estivesse de acordo com as reais possibilidades do País. Agregado a esse processo estava a crise de hegemonia no sistema internacional que completava o quadro de dificuldades para a inserção dos países periféricos, mas não impediu o Brasil de adquirir o *status* de “potência média”.

Todavia, o fato de procurar maximizar as oportunidades no âmbito internacional, tendo em vista a definição de um projeto nacional, não significa subordinar este projeto aos condicionamentos externos. Ainda que o retrocesso da política exterior, evidenciado no governo Collor, não possa ser analisado sem considerar as pressões externas e percepções razoavelmente difundidas no País, o reexame dos pressupostos do modelo de desenvolvimento e da política externa que o apóia foi realizado à luz de uma proposta de inserção subordinada aos ditames dos países centrais e do retorno ao alinhamento aos Estados Unidos. O próprio projeto de integração sub-regional foi convertido, subitamente, em um Mercado Comum, desconsiderando a necessidade de ajustamento de setores importantes da economia nacional, vindo a gerar um processo incompleto sem cobrir os reais interesses do mesmo.

A ruptura na linha diplomática brasileira: a transição do governo Sarney para o governo Collor

Há uma tendência na historiografia em associar mecanicamente o processo de transição democrática com o realinhamento da política externa brasileira. No entanto, a aproximação com os fatos e uma análise mais precisa demonstra que esse período, apesar de representar o processo de abertura política e apresentar indícios da abertura econômica que acabaria por se delinear na década de 90, não representa, necessariamente, uma postura passiva em relação aos acontecimentos da política internacional.

O paradigma econômico e diplomático afirmado com o regime militar formou um verdadeiro “bloco histórico”, que mesmo com o desgaste do sistema político e com as dificuldades econômicas e diplomáticas internacionais, não foi possível ser alterado de forma imediata. O governo Sarney encerrou formalmente o regime militar, porém, constituía uma etapa que deveria completar o processo de transição política. Esse governo, oriundo de um compromisso celebrado entre o regime anterior e o segmento moderado da oposição, deveria estabelecer as bases para um novo regime.

A elaboração de uma nova Constituição, que abarcasse as necessidades que floresciam em direção à democracia, oscilava entre a fragmentação do po-

der e a tentativa de manutenção do projeto de desenvolvimento. Ainda que o governo Sarney fosse marcado por traços de continuidade com o regime militar, constituía, ao mesmo tempo, uma espécie de “etapa superior” da transição à democracia liberal no Brasil. Nesse sentido, são marcantes as linhas de continuidade, ainda mais visíveis se atentarmos para a política econômica e as relações exteriores, em que os elementos de resistência se reafirmam, ainda que em uma conjuntura que se altera drasticamente. Cada vez mais, o projeto vigente seria afetado, particularmente, nos campos econômico e diplomático.

Apesar de algumas oscilações quanto à intensidade dos relacionamentos externos do Brasil, a política externa do governo Sarney foi marcada pela tentativa de ampliação da base de poder nacional. A diplomacia brasileira procurou consolidar relações com diversos países na perspectiva de fortalecer um eixo de cooperação que redimensionasse a inserção internacional do Brasil. O reposicionamento frente aos Estados Unidos foi um ponto crucial para efetivar tal política. O difícil relacionamento com esse País e a vulnerabilidade brasileira no período de distensão do regime militar assinalava as dificuldades que o Brasil atravessaria ao longo da década de 80.

As tensões desencadeadas no cenário internacional sinalizavam para o profundo desequilíbrio entre as nações e para as condições objetivas de atuação na esfera mundial. As dificuldades no campo econômico tornariam imperativo para o Brasil buscar parcerias multilaterais e bilaterais que instrumentalizassem o País em suas estratégias para o entendimento internacional. Apesar do trabalho de desmontagem do multilateralismo, iniciado nos anos 80 pelos países centrais, essa foi a grande linha de força sob a qual atuou a diplomacia brasileira.

Seguindo a perspectiva dos governos anteriores, a política de aproximação regional e sub-regional levou o Brasil a uma nova disposição diante de um quadro de crescente marginalização do Terceiro Mundo. Iniciativas em direção à América Central, bem como aos demais países latino-americanos demonstravam a intenção da diplomacia brasileira em fortalecer os laços com os países identificados em suas dificuldades de interagir no meio internacional. No entanto, merece destaque o programa de cooperação e integração com a Argentina, pois representava o envolvimento de dois importantes Estados latino-americanos na promoção de iniciativas políticas autônomas, visando ao interesse e ao desenvolvimento regional.

A busca de novas parcerias não se restringiu ao âmbito hemisférico, pois as dificuldades de diálogo com os centros desenvolvidos e a tentativa de desmonte do modelo nacional de desenvolvimento industrial, além dos demais setores estratégicos, fez com que o Brasil procurasse articular projetos de cooperação com Estados fora do eixo Norte-Sul. A manutenção da postura brasileira frente aos países do Terceiro Mundo, captando confiança e intensificando parcerias, criava canais mais dinâmicos de relacionamento. Nesses termos, o governo brasileiro reforçou suas relações com a África, desenvolveu uma nova postura frente aos países socialistas, dispensou alto grau de atenção às suas rela-

ções com o Oriente Médio e países árabes, e ainda, percebeu na Ásia um centro emergente, de grande importância na configuração do sistema internacional.

Os impasses políticos e econômicos da Nova República denunciavam a assimetria entre os Estados, diversificando as áreas de atrito entre os países periféricos e os centros de poder. As difíceis negociações em torno da questão do endividamento externo e as retaliações dirigidas contra as políticas de desenvolvimento nacional, dificultavam o papel do Brasil no diálogo Norte-Sul. Temas centrais da política externa brasileira eram, muitas vezes, ignorados ou desprezados pelos centros de poder, que acabavam por obstruir o encaminhamento de questões de interesse nacional.

Nesse sentido, o espaço de organismos multilaterais foi insistentemente utilizado pela diplomacia brasileira com o objetivo imediato de denúncia, discordância e protesto contra as desigualdades entre os Estados e em favor da superação das dependências. Esses foros foram locais privilegiados para o governo brasileiro expor e defender suas concepções a respeito dos problemas centrais dos Estados em desenvolvimento. Além disso, era constantemente posto em pauta a necessidade de alteração do sistema internacional com o objetivo de alcançar uma ordem mais justa, que viabilizasse a cooperação entre as nações.

O Brasil dos anos 80 aos 90: o impacto das novas regras internacionais

Os anos 80 constituíram um momento em que se transformavam as condições de inserção internacional dos países latino-americanos, e, conjuntamente, as questões internas desses países, especialmente sob o impacto do ingresso maciço do capital externo. A administração do processo de redemocratização e a tarefa de reincorporar o Brasil nos foros internacionais como Estado de direito, frente ao turbulento contexto externo em acelerada transformação, lançou esse governo em inúmeros impasses, característicos de um período transitório. Executava-se uma política exterior que ora se confrontava com as estruturas vigentes, ora denotava traços de continuidade com políticas anteriores.

Além disso, com a Revolução Científico-Tecnológica (RTC), voltou-se a ampliar a distância entre os países centrais e periféricos. Dessa forma, os anos 80 apresentaram-se como um período que apontou para a tentativa de reestruturação de um projeto hegemônico em nível internacional, instituindo uma diferenciada dinâmica nas relações internacionais. Políticas neoliberais iniciadas na Inglaterra com o governo de Margaret Thatcher e estendidas aos Estados Unidos com Ronald Reagan, traduziam a noção de democracia restrita para o campo econômico e social. A diminuição do tamanho do Estado, cortando especialmente seus gastos sociais, privatizando setores de educação e saúde, fazendo depender cada vez mais do mercado as funções que antes eram

garantidas pelo Estado, acabaria por excluir economicamente os setores menos favorecidos da proteção estatal. A análise da política externa norte-americana faz-se fundamental, pois essa compõe a base das transformações ocorridas nas relações internacionais nesse período. Através do resgate de velhas concepções político-estratégicas,

[...] as teorias praticadas sob o arco conceitual do “reaganismo” e do “thatcherismo” acentuavam a marginalização do chamado Terceiro Mundo e determinavam, no caso do Brasil, uma reedição das tendências ao isolamento observadas no período Médici.²

Acentuando a dificuldade de inserção brasileira, uma nova conjuntura desfavorável estabeleceu-se nesse período. O Segundo Choque Petrolífero (devido à Revolução no Irã e a guerra com o Iraque) e o fim da *détente*, em 1979, marcaram a reação norte-americana que se aprofundou durante a Era Reagan³. A partir do governo Reagan, então, as relações entre Brasil e Estados Unidos, depois de um período de relativo distanciamento, convergiram em uma agenda repleta de tensões no campo econômico e sérias dissensões na área política.

As difíceis negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a relutância brasileira em aceitar sua tutela persistiu no período entre 1979 e 1983. As prescrições do FMI passaram a ser implementadas com maior intensidade a partir do último trimestre de 1983. Delfim Neto, ao substituir Mário Henrique Simonsen no Ministério da Fazenda, sob a promessa de estimular o crescimento, evitou recorrer ao FMI. No entanto, em função do desequilíbrio interno e da forte pressão dos credores externos, verificou-se, em seguida, uma forte guinada na política econômica a partir de 1980. Apesar das medidas anunciadas pelo governo estarem próximas dos padrões do FMI, o custo político de recorrer ao Fundo era muito grande⁴. A crise cambial de 1982, desencadeada pela crise da dívida externa, tornou a situação insustentável e a ida ao FMI era apenas uma questão de tempo. Em janeiro de 1983 o Brasil assinava a primeira Carta de Intenção com o FMI. Essa negociação apresentou diversas limitações e os conceitos básicos para o ajustamento interno foram precariamente definidos. Conforme Gesner Oliveira,

[...] tais limitações técnicas podem ter refletido a ilusão por parte das autoridades de que maior autonomia no enfrentamento da crise cam-

² CORRÊA, Felipe de Seixas. A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da USP, 1996. p. 396.

³ VIZENTINI, Paulo G. F. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1998. p. 272.

⁴ Ver trabalho de OLIVEIRA, Gesner. Brasil-FMI: realidades e mitos. (mimeografado)

bial poderia ser mantida. Prevaleceu a noção de que as metas do FMI não tinham que ser cumpridas rigorosamente, bem como a ilusão de que os mercados de capital internacionais estariam em breve novamente acessíveis aos países menos desenvolvidos. (OLIVEIRA, s.d., p. 9).

Em meio aos impasses econômicos, prosseguia o processo de abertura política em clima de recessão e descontentamento social, no qual as transformações políticas internas continuavam a ser encaminhadas. Foi assinada a Lei de Anistia, realizada a reforma partidária (extinguindo a Aliança Renovadora Nacional – ARENA e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB, abrindo caminho para o multipartidarismo), além de um intenso movimento em torno da campanha *Diretas Já*.

Em torno de uma conjuntura extremamente desfavorável, a diplomacia brasileira procurou se adaptar às transformações no plano interno e externo (a exemplo da crise da dívida e da Nova Guerra Fria) e executar uma política de alcance a médio e longo prazo. A aproximação de fato da América Latina fez com que o governo Figueiredo lançasse as bases para um futuro fortalecimento do Sul.

As tensões desencadeadas na cena internacional com o fim da *détente* ocasionaram o enfraquecimento do Leste Europeu e o futuro desmonte da URSS. Esses acontecimentos, obviamente, repercutiram nos países do Terceiro Mundo que, direta ou indiretamente, recebiam apoio ou mantinham relações comerciais com esses países. Todavia, se por um lado houve um retrocesso na diversificação das relações político-econômicas do Brasil, por outro, novos centros em ascensão (como os asiáticos) sinalizavam outros espaços de manobra para a política externa brasileira.

O caráter político-ideológico no período de rearticulação da economia capitalista não pode ser desmerecido. Na América Latina, a força com que é deflagrado o discurso pró-democrático ocorre, “coincidentemente”, em um momento de crescente vulnerabilidade de suas economias. Esse discurso tornou-se uma poderosa arma contra regimes centralizadores, nos quais o Estado ainda era o grande condutor no plano econômico e mantenedor de um projeto nacional, bem como contra os países socialistas e em processo revolucionário.

A tentativa de implementação de novas regras internacionais é estabelecida nesse período, tendo como prerrogativa a busca gradativa de subordinação das economias em desenvolvimento, que haviam logrado certo grau de industrialização ou que deveriam avançar para novos modelos industriais.

As fortes imposições político-estratégicas por parte dos centros industriais, objetivando a “abertura política e econômica” dos centros periféricos, ancoradas nas idéias neoliberais, ditames que chegariam rapidamente à periferia, somaram a esse quadro de crescente dependência financeira ao sistema norte-americano a mescla entre questões políticas e econômicas. Desta forma, as negociações políticas passaram a ceder espaço às concessões econômicas. Esse foi, *grosso modo*, o quadro com que se defrontou o governo José Sarney ao assumir o poder.

Os traços de continuidade com os governos militares durante o período de transição são marcantes, apesar da tentativa da elite política, tanto militar, quanto civil, em harmonia com a mídia, em apresentar a recuperação democrática como uma conquista social (que, todavia, exerceu certa representatividade) e não como um processo que conjuga fatores externos e internos. A forte pressão exercida pelas potências hegemônicas ocidentais para que os países em desenvolvimento abrissem suas economias e as contradições internas geradas pelo novo momento histórico que se avizinhava, constituem a expressão das transformações que se delineavam nos anos 80.

Grande parte da política internacional, desde os primeiros anos de Guerra Fria, apresentava certas tendências básicas que pareciam modelar as práticas a serem adotadas, mesmo que a longo prazo. As tendências do sistema internacional,

em especial a concentração de poder e a marginalização de Estados e grupos sociais dentro de cada Estado e as estratégias de preservação de poder das estruturas hegemônicas e da superpotência [alguns países europeus e Estados Unidos], fazem prever uma era de conflitos de toda a ordem e de uso de força pelas estruturas hegemônicas para o controle da periferia⁵.

A importância do poder econômico, da capacidade industrial e militar assinalava o profundo desequilíbrio internacional que afetaria até mesmo os centros industriais mais adiantados. O quadro de reajustes políticos e econômicos, que tentava estabelecer critérios buscando “homogeneizar” os Estados, gerava sérios conflitos, acentuando cada vez mais a desigualdade entre as nações. Dessa forma, as grandes tendências da política internacional são geradas pelas estruturas hegemônicas, como forma de manter o poder em um quadro de crise ou desgaste, e sobre elas reagem políticas das mais variadas, dadas as diversidades que compõem o quadro dos Estados periféricos. A idéia é, portanto, manter, a qualquer custo, a ordem hegemônica ocidental, protagonizada pelos Estados Unidos.

Como salientado anteriormente, apesar de as tendências da política internacional manifestarem-se contra os interesses de desenvolvimento sustentável dos Estados periféricos, e no caso do Brasil, o grande desafio de alcançar um desenvolvimento satisfatório fazendo parte, geograficamente, da área de influência da superpotência norte-americana, se por um lado, dificultou o estabelecimento de um espaço de manobra, por outro ocasionou a formulação autônoma de iniciativas políticas, a exemplo da aproximação da diplomacia brasileira com a América Latina, em especial, com a Argentina, vindo a resultar, posteriormente, no MERCOSUL.

⁵ Ver obra de GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Da Universidade/ UFRGS/ Contraponto, 1999. p. 151.

A busca de autonomia frente ao processo de globalização: o incremento da agenda multilateral

No plano regional, o Itamaraty uniu forças a outros governos latino-americanos em ações multilaterais, processo já iniciado no governo anterior, a exemplo do Grupo de Cartagena, formado em maio de 1984, para o encaminhamento das negociações da dívida externa em termos mais políticos, sem que com isso comprometesse sua posição frente aos seus credores.

A continuidade do apoio ao Grupo de Contadora, que buscava uma solução aos conflitos na América Central, oportunizava uma boa imagem frente aos seus vizinhos. No entanto, o Brasil jamais criticou frontalmente o apoio político-militar dos Estados Unidos aos governos de El Salvador, Honduras ou aos Contras na Nicarágua, fato que veio a ocorrer somente no final do governo Sarney.

A política brasileira com vistas à resolução do conflito centro-americano, garantia ao País um elemento de barganha face aos Estados Unidos. O Brasil, no decorrer da década de 80, devido ao impulso industrial e sua projeção no espectro hemisférico, poderia vir a constituir uma importante liderança a fim de garantir os interesses regionais. E ainda, a aproximação aos principais países latino-americanos para debater e encaminhar propostas ao problema do endividamento externo, além da aproximação com Cuba, instrumentalizava a diplomacia brasileira no diálogo com os Estados Unidos.

O interesse em fortalecer relações diplomáticas com a América do Sul foi proeminente durante o governo Sarney. Esse interesse ampliou-se a partir da segunda metade desse governo quando a região assumiu um espaço privilegiado nas intenções diplomáticas brasileiras. O Brasil, apesar das periódicas crises econômicas e da fragilidade política que vivia devido ao processo de transição democrática, apresentava-se com relativo dinamismo frente às imposições da nova ordem que se estabelecia sob a liderança dos centros desenvolvidos.

A alternativa de buscar a integração regional como forma de fortalecer-se em um quadro de extrema vulnerabilidade, acontecia em meio a tentativa de manter o poder e garantir assim o desenvolvimento nacional, em uma conjuntura na qual o País sofria pressões para liberalizar o regime em todas as esferas.

Concomitante a esses fatores e à crise de legitimidade do Estado, o governo encarava a ampliação do espectro de exigências da sociedade civil. Do ponto de vista político, a aproximação aos países latino-americanos em detrimento da manutenção de um relacionamento privilegiado com as grandes potências criaria espaços de resistência ao desmantelamento do projeto nacional então vigente.

A reestruturação produtiva, iniciada na década anterior e comandada pelos centros capitalistas desenvolvidos, acentuava o desenvolvimento desigual da economia mundial, aprofundando as tensões da relação centro-periferia. As

debilidades estruturais do capitalismo periférico ficariam evidentes, então, a partir desta “contra-revolução liberal-conservadora”⁶, que viria a reafirmar as formas de controle sobre os Estados periféricos. Do ponto de vista político e econômico, este controle se define a partir do

[...] processo de inovação tecnológica, o que supõe formas de organização capitalista nas quais estaria encarnado o poder financeiro; o que concerne à moeda e à finança internacionalizada; o que por sua vez pressupõe o poder industrial; e o que diz respeito ao poder político-militar, em última instância, o controle das armas (MELLO, 1997, p. 16).

Nessa lógica, os estados periféricos, quando submetidos a essas formas de controle, sofrem um processo de regressão produtiva, exclusão social e a volta redobrada da dependência externa. Cabe salientar que países de porte semelhante ao do Brasil sentiram e assimilaram, de forma diferenciada, os efeitos dessa reestruturação produtiva. O comportamento das consideradas potências médias variou de acordo com seu valor estratégico e da capacidade política do Estado.

A tentativa de implantação de uma nova hegemonia começa a ser construída nesse período, tendo como um de seus vetores o gradativo enquadramento das economias em desenvolvimento. Assim, a cooperação articulada entre os Estados fora do eixo Norte-Sul conhece crescentes dificuldades. Contudo, a política externa brasileira, nesse contexto, caracterizou-se por fortes traços de continuidade em relação àquela efetuada nos anos anteriores.

Todavia, dada a nova conjuntura, os instrumentos de ação e o espaço para manter sua suscetível autonomia no sistema internacional, a política externa do Brasil acaba sendo fragilizada. Ao tratar a política externa brasileira durante os anos 80, Amado Cervo e Clodoaldo Bueno argumentam que o modelo, acoplado ao nacional-desenvolvimentismo evoluiu para uma fase de crise e contradições. Ao elucidarem “a vulnerabilidade e a força” do modelo de política externa nos anos 80, os autores descrevem que este

manteve, por um lado, reservas de energia que não permitiram seu esgotamento: a independência e o universalismo da política externa não foram restringidos, o desenvolvimento prosseguiu como vetor da ação externa brasileira nos foros multilaterais, a cooperação ampliou-se e avançou em qualidade, com os primeiros ensaios igualitários (Itália, Argentina e China), a defesa das indústrias de ponta foi bem conduzida. Por outro lado, associaram-se dois fatores nocivos, que reduziram as condições de eficiência do modelo: em primeiro lugar, políticas econômicas internas marcadas por elevado grau de instabilidade frearam o ritmo de crescimento, comprometeram a

⁶ Ver MELLO, João Manuel Cardoso de. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

credibilidade dos governos e minaram as expectativas sociais diante do Estado; em segundo lugar, a decisão da área econômica em conduzir por si as negociações da dívida externa de acordo com a imposição dos credores, de forma permanente, contabilista, empírica e despolitizada, sem a articulação do Congresso e a chancelaria.⁷

Nesse quadro de reajustes políticos e econômicos, acumulavam-se, no plano interno, perdas efetivas em termos de indicadores sociais, desinvestimento e inflação, enquanto, no plano externo, a diplomacia do governo Sarney lograva um salto qualitativo: o multilateralismo, em crise, era retomado pelo Brasil. O paternalismo ocidental foi rejeitado em favor de uma nova postura frente à África; o Japão foi perdendo espaço para a China, Índia e Associação dos Países do Sudeste Asiático, onde o Brasil abria uma nova dimensão na Ásia; foram criadas novas modalidades de relações com o Oriente Médio e países socialistas.

A essa nova realidade, era introduzida, então, a idéia de que o relacionamento com povos “atrasados” não produzia efeitos apenas de retórica. A aproximação com a chamada periferia também não contrariava os interesses nacionais, conforme supunham alguns setores saudosos do “ocidentalismo ideológico” (CERVO e BUENO, 1992, p. 390), presente em governos anteriores. Nas palavras de Cervo e Bueno, “a intimidade com o Terceiro Mundo agia ao nível da consciência política, criava condições para iniciativas regionais, influía em certas decisões multilaterais e situava o universalismo da diplomacia brasileira na solidariedade” (1992, p. 390). Todavia, o abismo entre esse discurso político e sua efetiva ação era visível quando aconteciam as concessões em torno do endividamento externo.

As duas vertentes que compunham o quadro regional, “democratização” e “crise econômica”, coincidiram, no plano internacional, com os primeiros sinais de mudança no relacionamento entre as duas superpotências. Se esse fato gerou, por um lado, o enfraquecimento de Estados que se beneficiavam da disputa estratégica entre Estados Unidos e URSS, por outro, criou um novo espaço para aqueles estados (ainda que sensíveis aos incentivos positivos e negativos dessa disputa), cuja dinâmica externa possibilitava a diversificação de suas relações.

Apesar dos entraves criados pelos países desenvolvidos às importações brasileiras e do elevado custo do petróleo, o Brasil gerou, ao longo dos anos 80, o terceiro maior excedente comercial do mundo, após o Japão e a Alemanha Ocidental. A ampliação das exportações, dos mercados e das discussões em torno da questão comercial persistiu como uma das principais metas do governo brasileiro, pelo que representava como elemento de apoio ao desenvolvimento econômico e social.

Nesse quadro, a URSS veria sua economia quebrar-se sob o peso da competição estratégica acelerada pelas políticas reaganianas, enquanto os Esta-

⁷ Ver a análise de CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992, p. 386.

dos Unidos, que nos anos 70 haviam assistido ao início da crise da indústria automobilística, símbolo de seu poderio industrial, passariam a enfrentar em todo o mundo e em seu próprio mercado o peso da competição tecnológica que lhe moviam japoneses, alemães e países de industrialização mais ou menos recente.

A mudança na matriz da política externa brasileira: premissas

Ao analisar o impacto de condicionantes externos sobre as políticas nacionais percebe-se que seus efeitos sobre diferentes Estados variam significativamente. Evidentemente, tem-se aqui como referência modelos de desenvolvimento similares. A despeito da vulnerabilidade externa, que ganhou força com a problemática do endividamento e, no caso brasileiro, a conclusão do modelo de industrialização substitutiva, não houve, ao longo dos anos 80, uma mudança substantiva na política externa do País.

Por outro lado, os novos fenômenos que ganharam espaço no decorrer dessa década, como as reformas de mercado, não foram suficientes para modificar ideologicamente as elites governamentais, que não dispensaram planos ortodoxos de estabilização em um contexto no qual a política internacional impulsionava a lógica de alinhamento, quase sempre considerada em relação aos Estados Unidos.

Da mesma forma, durante os anos 80, e pode-se também afirmar que no decorrer dos anos 90, não existiu uma correspondência imediata entre a mudança do papel do Estado na economia e sua participação na política internacional. A adoção de políticas pró-mercado, além de exercer um impacto desigual nos conceitos diplomáticos, esteve fortemente vinculada às políticas governamentais formuladas e executadas por diferentes lideranças.

A adoção de um modelo de desenvolvimento orientado para o mercado com o objetivo de uma inserção “competitiva” aos moldes da lógica que se impõe no período, procurou promover a eliminação de áreas de atrito com o mundo desenvolvido, bem como o estreitamento de relações com atores internacionais que passaram a ganhar espaço significativo nos negócios internacionais, a exemplo dos diferentes organismos internacionais.

Embora um determinado modelo de desenvolvimento não necessariamente tenha que estar vinculado aos condicionamentos externos, foi seguida uma orientação em que os interesses econômicos garantiam sua supremacia sobre os interesses politicamente definidos pelos estados, ainda que, em diferentes contextos domésticos a incorporação concreta dessa premissa varie de acordo com a capacidade de espaço de manobra e mentalidade política.

As condições do ambiente externo são fundamentais para a análise da mudança no enfoque da política externa. No entanto, parte importante dessa

análise deve ser dispensada às ações dos líderes políticos e seus assessores próximos na orientação da política governamental. A mudança nos conceitos, práticas, crenças e interesses reflete as causas mais evidentes da modificação na interpretação da lógica internacional e, conseqüentemente, no nível e capacidade de atuação. O próprio nível de preocupação de determinados líderes com os acontecimentos internacionais reflete o direcionamento ou não das políticas para esta esfera.

O fato de que a mudança de governo nos anos 90 representou uma ruptura nas linhas gerais da política externa brasileira não significa que uma nova matriz bem estruturada tenha sido posta em prática. Nesse sentido, o novo governo não necessariamente iniciou ofertando idéias que organizassem conceitualmente novas mudanças. Pelo contrário, a demanda de arranjos políticos que sistematizassem a ação externa foi evidente no início do governo Collor. Esse argumento não afirma a ausência de um projeto, mas a ambigüidade e indefinição do mesmo em sua etapa inicial.

Não deve ser desconsiderada outra característica específica do caso brasileiro: a tradicional instituição que assumiu considerável grau de autonomia no que se refere à formulação da política exterior – o Itamaraty – e que se apresentou como um setor crítico das novas determinações e do conteúdo das mudanças na política externa. Esse corpo diplomático profissional assumiu uma orientação institucional própria e em grande medida compatível com os valores aceitos pelas elites políticas (civis e militares), dificultando possíveis rupturas radicais com medidas políticas implementadas no passado. Portanto, o debate interno e o choque de idéias também condicionaram a dinâmica e a articulação das políticas a serem implementadas, bem como o posicionamento externo brasileiro.

A política do Estado, centralizada ou fragmentada é, em última instância, a difusora dos valores dominantes e da cultura política de seus representantes. Assim, os fatores domésticos ajudam a explicar o conteúdo específico do que se pretende enquanto política externa. Cabe salientar que se trata de fatores que induzem um novo posicionamento e não uma mudança estrutural ou cristalização de um paradigma no pensamento político nacional. Os próprios acontecimentos posteriores refletem a fragilidade das medidas e da postura que o Brasil assume no contexto internacional.

A percepção dos limites da nova estratégia assumida no início dos anos 90 não está diretamente ligada ao esgotamento de uma estrutura estatal, nem ao esgotamento de um paradigma político, mas sim à “aceitabilidade” de um discurso político e de coalizões políticas que operavam no contexto nacional. Essa idéia está vinculada ao fato de que a composição da estrutura política brasileira permaneceu praticamente inalterada.

Nessa direção, a lógica de que é necessário cumprir as etapas de desenvolvimento permeia as opiniões de governantes e parlamentares e, mesmo que de forma inconsciente, a opinião popular. A estrutura política do Estado e seus nexos com a sociedade redefinem, constantemente, as políticas públicas, bem

como a “permeabilidade” em relação a possíveis mudanças em termos de política exterior.

Dessa forma, o conteúdo da política externa vincula-se à definição de um discurso que legitime e regule as ações, sejam essas condicionadas pelo ambiente externo ou provenientes da discussão entre o Ministério das Relações Exteriores e a comunidade de analistas, partidos políticos e demais setores que venham a participar do debate em torno da formulação e execução da política exterior.

Embora o poder executivo tenha força para marginalizar o corpo diplomático e produzir mudanças na política externa, essas modificações têm poucas chances de ser duradouras, a menos que encontrem apoio no Itamaraty. As rupturas imediatas com o passado são superficiais e acontecem por meio de incorporação de novas idéias ou neutralização de conteúdos incompatíveis com a nova orientação.

No Brasil, a tentativa de instalar um discurso “modernizante” na política exterior encontrou poucos interlocutores entre a burocracia de Estado, que se manteve apegada a sentimentos desenvolvimentistas e autonomistas das elites políticas e sociais. O esgotamento político dessa estratégia, as circunstâncias do final do governo Collor e as condições precárias de seu sucessor Itamar Franco impuseram a retomada de negociação e consenso, que, no plano da política exterior, se manifestou a partir da retomada e da atualização de temas tradicionais da diplomacia brasileira.

As idéias ocidentalistas e liberais foram, de certa forma, inibidas pois representavam a quebra do consenso em torno de um modelo de desenvolvimento que se articulava a partir da noção de autonomia. A pouca receptividade à prática do governo Collor de alinhamentos incondicionais e a plena execução das idéias liberais foram freadas pela elite nacional que não percebia, nas práticas governamentais, o atendimento de suas posições.

Da mesma maneira não pode ser esquecido que o contexto contemporâneo do sistema internacional transformava a capacidade de ação dos Estados e, em consequência, suas agendas externa e interna. A dificuldade conjuntural de manter uma ação coletiva do Sul e a emergência de uma “Agenda Global” definida pelos países desenvolvidos, além do “consenso” neoliberal, colocou os estados periféricos e seus modelos de desenvolvimento ao limite de vulnerabilidade externa. Simultaneamente, o fim do conflito bipolar transferiu o foco da atenção para a contenção e tutela dos países em desenvolvimento do Terceiro Mundo.

Assim, a Agenda internacional construída no início dos anos 90⁸ apresentava novas características. Em primeiro lugar, deve-se apontar a substituição dos temas da Agenda:

⁸Ver trabalho de ARBILLA, José Maria. *A Diplomacia das Idéias: a política de renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)*. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: IRI/PUC, julho 1997.

Com efeito, depois do fracasso definitivo do denominado diálogo Norte-Sul (que teve seu epílogo na Conferência de Cancún, em 1982), manifestou-se a crescente incapacidade dos países menos desenvolvidos para colocar no centro da Agenda internacional suas reivindicações tradicionais. A temática fundamental do desenvolvimento, assim como uma série de conceitos correlatos (tais como regimes de preferência), foram substituídos por temas considerados prioritários no mundo desenvolvido. Estes temas figuram na lista de ameaças provenientes dos países do Sul: terrorismo, narcotráfico, explosão demográfica, degradação ambiental, desordem econômica e proliferação armamentista. Configurou-se a incapacidade dos países do Sul de gerenciar por si próprios esses problemas. Por outro lado, manifestou-se a oportunidade de resguardar a tutela dos interesses econômicos e políticos de alguns países desenvolvidos do Terceiro Mundo, no marco de uma renovada divisão internacional do trabalho. (ARBILLA, 1997, p. 40)

Sem dúvida, a posição dos países desenvolvidos acabou por reduzir a capacidade de concerto dos países do Sul nos foros multilaterais, tendência evidenciada no período anterior embora já apresentasse indícios de fragmentação. A substituição dos temas ganha respaldo pela crescente dificuldade dos Estados periféricos em influenciar nos mesmos, dificuldade que aparece vinculada à diminuição do poder de barganha dos países do Sul em virtude da heterogeneidade entre os estados e as novas condições de negociação na esfera multilateral. Além disso, o surgimento de um novo grupo de países (o chamado “quarto mundo”), contribuiu para a quebra de consenso gerado em foros como a UNCTAD ou agrupamentos como o Grupo dos 77.

Outro aspecto relevante a se considerar é o fato de que antigas organizações intergovernamentais (como, por exemplo, CEPAL e UNCTAD) também sofreram significativa transformação. Gradativamente, perderam espaço para organizações controladas por um reduzido número de nações desenvolvidas (a exemplo do Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e também o Conselho de Segurança da ONU). Dessa forma, os anos 80, mas principalmente os anos 90, assistiram à progressiva imposição das receitas econômicas de ajustes estruturais de instituições como o FMI e Banco Mundial (ARBILLA, 1997, p. 42).

A promessa de ingresso ou participação em tais organismos acabou por incentivar os países em desenvolvimento e sem capacidade decisória no meio internacional, a alinhar-se ao grupo dirigente e, em contrapartida, articular um possível reingresso de fluxo de comércio, investimentos e acesso tecnológico para a retomada do crescimento econômico.

Por fim, a adesão ideológica ou a formação de um novo consenso em torno das propostas do Primeiro Mundo, em especial dos Estados Unidos enquanto liderança internacional, redirecionou temas centrais como energia, desarmamento e dívida externa. Nesse sentido, a aparente capacidade do Norte desenvolvido em lidar com questões fundamentais e resolver seus próprios problemas, capacita, ou ao menos legitima, a possibilidade de tutelar as políticas a serem desenvolvidas nos países do Sul.

A ruptura do paradigma diplomático brasileiro: realinhamento e globalização

A configuração do sistema internacional ao longo dos anos 90 tem sido analisada por grande parte dos especialistas, como resultado de um processo benéfico de interdependência e progresso econômico das Nações. No entanto, paradoxalmente, estados e sociedades ainda se encontram sujeitos a crescentes desigualdades internas e externas. Os estados que se encontram na periferia do sistema internacional apresentam, entre si, diferenças significativas e, também, caracterizam-se por diferentes níveis de fragilidade e vínculos políticos e econômicos frente aos grandes centros.

O Brasil, nesse contexto, situa-se em uma categoria que podemos denominar de “grandes Estados periféricos”⁹, ao analisar o conjunto de países que constituem a periferia do sistema político e econômico capitalista mundial. Pretende-se, portanto, realizar aqui uma breve análise sobre os efeitos da política externa do governo Fernando Collor de Mello sobre a dinâmica do Estado brasileiro, no sentido de verificar a manutenção ou a ruptura com as linhas diplomáticas anteriores e a sustentação ou o esfacelamento de um projeto de desenvolvimento nacional.

O movimento de reordenamento internacional dos anos 70 e 80 teve um significado específico para os países que alcançaram o *status* de Potências Médias e aqueles de industrialização recente. A partir desse movimento é que se definiram os processos que atingiriam a matriz da política externa brasileira. O rompimento das regras econômicas vigentes desde o pós-guerra, agregado à Revolução Científico-Tecnológica, e o intenso discurso que proclamava o final da Guerra Fria na segunda metade dos anos 80, foram os dois principais fenômenos que tiveram impacto decisivo sobre a definição do posicionamento externo das Potências Médias e dos países recém-industrializados¹⁰.

Em decorrência desse processo, alteram-se aspectos importantes do ordenamento internacional e, conseqüentemente, a dinâmica, as formas, os instrumentos e as estratégias internacionais dos Estados. Nesse contexto, o Brasil recebe o impacto dessas transformações, que viriam a afetar, significativamente, seu desempenho na esfera internacional. Durante o período de transição democrática, apesar do processo de abertura política e econômica já evidenciar os padrões reivindicados pela ordem internacional que se estabelecia, uma aproximação mais precisa com os fatos, demonstra a tentativa do governo brasileiro em manter, dentro do possível, as características do projeto de desenvolvimento nacional, tendo em vista o paradigma diplomático do regime militar.

⁹ Definição desenvolvida por GUIMARÃES, Samuel P., op. cit., p. 21.

¹⁰ Sobre este tema, ver o trabalho de SENNES, Ricardo Ubiraci. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

A política exterior brasileira, durante esse período, manteve como ponto de maior relevância a redefinição das relações com os Estados Unidos, ou seja, a permanência da postura de não alinhamento direto a esse país, configurando, assim, a possibilidade de um maior e diversificado envolvimento no âmbito internacional. A ambigüidade da postura internacional brasileira, conduziu à formulação de iniciativas políticas autônomas, bem como ao relativo enquadramento às normas internacionais.

Os Estados Unidos, na condição de representante dos interesses ocidentais, não se posicionou passivamente diante do relativo descompasso brasileiro. A pressão norte-americana para que o Brasil abandonasse qualquer condição de autonomia em relação a questões de caráter estratégico, e as tensas negociações em torno do problema da dívida externa, colocaram o País em uma sensível situação de gradual subordinação às políticas monetárias externas. No entanto, é necessário estabelecer a dimensão e a repercussão das iniciativas brasileiras em suas relações bilaterais e multilaterais.

O Brasil obteve, se comparado a outros Estados de semelhante processo histórico, grandes êxitos em sua política exterior, contribuindo, em vários momentos, para uma ordem político-econômica mais favorável aos países subdesenvolvidos e ex-colônias. A possibilidade de estabelecer vínculos mais densos com países de interesse estratégico, compôs grande parte das iniciativas brasileiras no âmbito internacional durante o governo Sarney, não apresentando um rompimento com as estruturas anteriores.

Todavia, essa perspectiva de alastrar os canais de relacionamento brasileiro chocava-se com os prejuízos em torno do campo de maior importância para sua inserção internacional – o campo econômico. Ainda que, como alternativa de fortalecimento, a dinâmica regional fosse aprofundada, permitindo ao Brasil buscar a liderança no processo de integração, e, ao longo da década de 80, mantivesse sua condição de Potência Média e recém-industrializada, o País assumiu também a condição de Grande Mercado Emergente¹¹ e sua política externa passaria a incorporar vários aspectos dessa última condição.

O processo de mudança nas linhas gerais da política exterior brasileira, se tornou evidente a partir do final dos anos 80 e início dos 90, ganhando impulso no governo de Fernando Collor de Melo. Um dos elementos mais reveladores a ser considerado nessa avaliação, apresentou-se no âmbito multilateral, anteriormente assentado no entendimento da dinâmica internacional baseada no confronto Norte-Sul, e depois, abandonando a postura “anti-sistema”¹²,

¹¹ SENNES, Ricardo Ubiraci. Op. cit. Segundo o autor, de acordo com a definição do *United States Trade Representative*, o Brasil representa um dos Grandes Mercados Emergentes, caracterizados enquanto países de grandes dimensões que operam reformas voltadas à abertura e liberalização de sua economia.

¹² Conceito utilizado por ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

o Brasil viu decrescer rapidamente suas relações com os demais países em desenvolvimento, exceto os da América do Sul.

Durante o processo eleitoral de 1989, a temática das relações internacionais não esteve presente na maioria das plataformas ou nos debates entre os 22 candidatos à presidência da República. Esse momento revelou o descaso oportunista da maioria dos candidatos no que se refere aos intensos acontecimentos internacionais, ainda que compusessem alguns discursos como mero recurso à propaganda eleitoral. Por outro lado, quando as relações exteriores do Brasil eram referidas, fazia-se de forma geralmente simplificada e superficial.

O candidato Fernando Collor de Melo, representante do minúsculo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), apoiava-se em um discurso vazio e inconsistente, e mesmo que no programa de seu partido não houvesse uma linha sequer sobre política internacional, comprometia-se com a “meta global de fazer com que o Brasil assumira ‘seu lugar’ entre os países que comandam a economia mundial, os chamados ‘Sete Grandes’” (ALMEIDA, 1998, p. 220). O ponto de partida do programa de governo Collor foi a intenção declarada de reexaminar os pressupostos do modelo de desenvolvimento brasileiro e da política externa que lhe dava apoio.

Segundo Paulo Nogueira Batista¹³, o programa de Collor baseava-se na aplicação, ao caso brasileiro, da filosofia ultra-liberal consolidada no Consenso de Washington, modelo de organização econômica que os representantes das agências governamentais dos Estados Unidos e de instituições internacionais de crédito, sediadas na capital norte-americana, havia identificado como o mais adequado para a América Latina. Esse “consenso” entende como fundamental para as economias latino-americanas a submissão às forças do mercado, através não só da redução das funções do Estado como regulador das transações econômicas internas e externas, mas também como limitado ao desempenhar seu papel de incentivador do desenvolvimento, promotor da justiça social e até mesmo provedor de segurança contra as ameaças externas.

A busca da “formação de um consenso na ordem internacional”¹⁴ evidenciava os rumos da atuação internacional que foram seguidos pelo governo Collor: adoção de uma receita de desregulamentação e de privatização, de livre comércio exterior (unilateralmente praticado), em suma, de Estado-mínimo, cuja aplicação integral seria a exigência aos países latino-americanos, como pré-requisito para a renegociação de suas dívidas externas e obtenção de financiamentos internacionais (BATISTA, 1993, p. 108). Essa postura passiva adotada pelo Brasil no período em questão, não representa a capacidade, tanto econô-

¹³ Ver artigo de BATISTA, Paulo Nogueira. A Política Externa de Collor: modernização ou retrocesso? In: *Revista Política Externa*, vol. 1, n. 4, março, 1993.

¹⁴ Frase proferida por Celso Lafer, ministro das Relações Exteriores no governo Collor, na sessão de abertura da XLVII Sessão da Assembléia Geral da ONU, em 21.09.1992. In: *Revista Política Externa*, vol. 1, n. 4, março, 1993.

mica quanto política, de superação aos desafios impostos pelos acontecimentos no cenário internacional.

Foi vivenciado, de forma incisiva, o discurso ideológico dos centros desenvolvidos com o intuito de legitimar as estratégias do capital dominante, em um estágio de vulnerabilidade econômica e agravamento dos conflitos sociais nos países periféricos. O processo de globalização das economias, passaria a assumir, nesse estágio de desenvolvimento capitalista, a ingerência do capital na soberania dos Estados, impondo uma nova realidade na configuração das relações internacionais. O quadro de reconversão capitalista que inaugurou uma nova fase de desigualdades no plano internacional, levou os países do Leste e do Sul a tomarem decisões que visassem o alastramento de um sistema de cooperação.

No entanto, para muitos Estados enquadrados nos grupos acima citados, a ingerência político-econômica, aliada a forte mensagem ideológica dos países centrais, contribuiu para o enfraquecimento do referencial nacional e o abandono do projeto de desenvolvimento nacional vigente. Nessa perspectiva, entende-se a conduta externa durante o governo Collor, quando se rompe com o paradigma diplomático que se configurava desde o segundo governo militar, inaugurando uma nova fase de dependência.

A argumentação sobre o gradual desaparecimento do Estado e de sua substituição por organizações não-governamentais ou pelas grandes empresas transnacionais, sucumbe ao fato de que o Estado ainda é, e continuará a ser, o principal ator do sistema internacional. Evidentemente, existe um crescente número de outros atores e que o próprio sistema internacional passa por transformações importantes.

Todavia, o Estado é o ator que no plano nacional, cria e implementa as regras que organizam a atividade humana em todos os setores (as próprias organizações não-governamentais, via de regra, atuam a partir de uma organização modelada e legitimada nos padrões de organização estatal, mesmo que não possuam representatividade). Naturalmente, as organizações civis e corporações econômicas influenciam o processo de criação e execução das normas, devido ao poder de mobilização da opinião pública, mas é o Estado que sanciona essas normas e, em alguns casos, age desconsiderando esse processo.

O enfraquecimento deliberado do Estado nos novos países industriais da América do Sul pode ser examinado a partir do processo de reincorporação de áreas ao sistema global capitalista. O agravamento das disparidades econômicas e sociais durante a década de 90, decorrente da imposição de programas de ajuste estrutural com base na filosofia neoliberal, a qual inclui a redução e a desarticulação de Estados que já eram vulneráveis, foi intensificado com a postura passiva dos próprios Estados periféricos, a exemplo do caso brasileiro.

Entretanto, não se pode deixar de verificar o valor estratégico da América Latina e, em especial do Brasil, para os interesses hegemônicos norte-americanos. O fato de os Estados Unidos adquirirem a liderança mundial em termos políticos e econômicos, resultado do processo de reestruturação capitalis-

ta, fez com que Washington acompanhasse, com especial cuidado, a evolução política na América Latina. As dimensões geográficas, demográficas e econômicas do Brasil, seu potencial, sua posição geopolítica estratégica na América do Sul, o tornam um risco à influência hegemônica dos Estados Unidos no Hemisfério Ocidental sul.

Assim, a estratégia norte-americana, de maneira geral, visa preservar a amizade com o Brasil, aumentar sua influência sobre a elite brasileira, cooperar para que o País se mantenha como foco de equilíbrio ao sul, mas que ao mesmo tempo não se desenvolva econômica e militarmente, aos níveis que possam torná-lo competitivo com os Estados Unidos em termos de influência econômica e política, na região do Hemisfério Ocidental. A estratégia ideológica, que é central para todas as demais, procura convencer a elite e a população brasileira do desinteresse e do altruísmo norte-americano em suas relações com o Brasil.

Para atingir tais objetivos, a política norte-americana considera como fundamental garantir o livre acesso dos instrumentos de difusão do *American way of life* à sociedade brasileira e formar grupos de influência americana no Brasil através da formação da elite brasileira em instituições americanas. Durante o governo Collor essa perspectiva foi adotada em todas as instâncias em uma intensidade sem precedentes, dificultando, ainda mais, as possibilidades brasileiras de dirigir sua política de acordo com os interesses nacionais, ou seja, a manutenção e o desenvolvimento de um projeto nacional que avance no sentido de fortalecimento do Estado e da sociedade que o compõe.

A formulação da política externa deve visar a ampliação do espaço do país para a realização de seu projeto de desenvolvimento e consistir em uma permanente reflexão sobre os seus interesses nacionais, sem perder de vista o contexto internacional e suas tendências. A assimetria de poder no sistema internacional deve permitir aos países periféricos a consciência de seu papel e a importância na configuração do mesmo sem que uma noção equivocada de modernização faça perpetuar as desigualdades que caracterizam o processo de transição política no Brasil e na América Latina.

Considerações finais

O movimento de reordenamento internacional iniciado nos anos 70, teve um significado específico para os países que alcançaram o *status* de Potências Médias e aqueles de industrialização recente. A partir desse movimento é que se definiram os processos que atingiriam a matriz da política externa brasileira. O rompimento das regras econômicas vigentes desde o pós-guerra, agregado à Revolução Científico-Tecnológica, e o intenso discurso que proclamava o final da Guerra Fria (e anunciava a “vitória” do projeto norte-americano) na segunda metade dos anos 80, foram os dois principais fenômenos que tiveram impacto decisivo sobre a definição do posicionamento externo das Potências Médias e dos países recém-industrializados.

Em decorrência desse processo, se alteram aspectos importantes do ordenamento internacional e, conseqüentemente, a dinâmica, as formas, os instrumentos e as estratégias internacionais dos Estados, principalmente dos Estados periféricos. Nesse contexto, o Brasil recebe o impacto dessas transformações, que viriam a afetar, significativamente, seu desempenho na esfera internacional.

Durante o período de transição democrática, apesar de o processo de abertura política e econômica já evidenciar os padrões reivindicados pela ordem internacional que se estabelecia, uma aproximação mais precisa com os fatos demonstra a tentativa do governo Sarney em manter, dentro do possível, as características do projeto de desenvolvimento nacional, tendo em vista o paradigma diplomático do regime militar.

A política exterior brasileira, durante esse período, manteve como ponto de maior relevância a redefinição das relações com os Estados Unidos, ou seja, a permanência da postura de não-alinhamento direto a esse país, configurando, assim, a possibilidade de um maior e diversificado envolvimento no âmbito internacional.

O processo de mudanças nas linhas gerais da política exterior brasileira tornou-se evidente a partir do final dos anos 80 e, no início dos 90 assumiu uma nova perspectiva. Um novo projeto de inserção internacional subordinado à dinâmica internacional ganhou impulso nos governos de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso (o governo Itamar Franco, de caráter nacionalista, representou um breve adiamento da continuidade da implementação do projeto neoliberal no Brasil).

Um dos elementos mais reveladores a ser considerado nessa avaliação apresentou-se justamente no âmbito multilateral, anteriormente assentado no entendimento da dinâmica internacional baseada no confronto Norte-Sul, e depois abandonando a postura de relativa autonomia, o Brasil viu decrescer rapidamente suas relações com os demais países em desenvolvimento, exceto alguns Estados da América do Sul, pois também acompanhavam os princípios da política internacional. Contudo, cabe destacar que a organização interna dos Estados Nacionais está vinculada à lógica internacional. Contrariando o discurso de enfraquecimento do mesmo, fica evidente a importância de sua adequação ao projeto hegemônico como regulador do processo de consolidação de uma nova estruturação internacional, seja em uma perspectiva de engajamento ou de contestação.

Recebido em maio/2004.

Aprovado em agosto/2004.

Title: Brazil in Crisis and the world in transition: the Brazilian international policy of Sarney and Collor

Abstract

In the late of the 1980's, in an extremely unfavorable scenario, Brazil elects the President of Republic again, after a long period without elections. The international system, in this context, shows intense

transformations related to the perspective of the end of the bipolarity. In the face of this new international scenario, Fernando Collor de Melo begins to show, according to the foreign policy, a revision of the traditional diplomatic lines. This article will evaluate the main elements that conditioned the change of regional relations and the Brazilian international orientation in the period of national political transition and of the restructuring of the international hegemony.

Key words: Brazilian Foreign Policy; Sarney's Government; Collor's Government; Diplomacy; International Relations.

Referências bibliográficas

- ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil e o GATT: 1947-1990. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da USP, 1996.
- _____. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da USP, 1996.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.
- ARBILLA, José Maria. *A Diplomacia das Idéias: a política de renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IRI/PUC, julho 1997.
- BANDEIRA, Moniz. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993.
- _____. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1987.
- BAQUERO, Marcello et alii. *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre/Canoas: Ed. da Universidade/UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998.
- BATISTA, Paulo Nogueira. A Política Externa de Collor: modernização ou retrocesso? In: *Revista Política Externa*, São Paulo, vol. 1, n. 4, março 1993.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. *El gran tablero mundial*. Barcelona: Paidós, 1998.
- BRUCAN, Silviu. *La disolución del poder: sociología de las relaciones internacionales y políticas*. México: Siglo XXI, 1974.
- CERVO, Amado Luiz. *Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina*. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 2, ano 43, Brasília, IBRI, 2000.
- CERVO, Amado Luiz (org.). *O Desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.
- CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992.
- CORRÊA, Felipe de Seixas. A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da USP, 1996.

- DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Tullo (orgs.). *O Brasil e as Novas Dimensões de Segurança Internacional*. São Paulo: Alfa-Omega, 1999.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da Universidade/UFRGS/Contraponto, 1999.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 1999.
- HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1999.
- LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento, direitos humanos. Reflexões sobre uma experiência Diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, Brasília: FUNAG, 1999.
- OLIVEIRA, Gesner. *Brasil-FMI: realidades e mitos*. Artigo publicado com base na obra "Brasil-FMI: frustrações e perspectivas". (mimeografado)
- PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A Nova República diante do reordenamento internacional: rupturas e continuidades na política externa do governo José Sarney (1985-1990)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- SENNES, Ricardo Ubiraci. *As mudanças na política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luis (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- VIZENTINI, Paulo G. F. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS, 1998.
- _____. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.