

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
Campus de Marília**

Joyce Fattori

**CAMINHOS E DESCAMINHOS DA INSERÇÃO
INTERNACIONAL BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1990**

**Marília
2011**

Joyce Fattori

**CAMINHOS E DESCAMINHOS DA INSERÇÃO
INTERNACIONAL BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1990**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Linha: Relações Internacionais e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Luiz Corsi

**Marília
2011**

Fattori, Joyce.

F254c Caminhos e descaminhos da inserção internacional brasileira na década de 1990 / Joyce Fattori. – Marília, 2011.

226 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2011.

Bibliografia: f. 215-226.

Orientador: Francisco Luiz Corsi.

1. Política externa brasileira. 2. Brasil – Relações econômicas exteriores - História. 3. Liberalização econômica. 4. Desenvolvimento econômico. 5. Rodada do Uruguai (1987-1994). 6. OMC. I. Autor. II. Título.

CDD 337.81

Joyce Fattori

**CAMINHOS E DESCAMINHOS DA INSERÇÃO
INTERNACIONAL BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1990**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UNESP/
Marília-SP, para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA:

Orientador: Prof. Dr. Francisco Luiz Corsi
Departamento de Ciências Políticas e Econômicas
Universidade Estadual Paulista – UNESP

Titular: Dr. Tullo Vigevani
Departamento de Ciências Políticas e Econômicas
Universidade Estadual Paulista – UNESP

Titular: Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano
Departamento de Educação, Ciências Sociais e Política Internacional
Universidade Estadual Paulista – UNESP

Marília, 29 de Abril de 2011

A meu pai e minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Muito obrigada a todos que direta ou indiretamente estiveram relacionados a esse trabalho e contribuíram de alguma forma para que ele se realizasse.

Obrigada ao IPEA pelo apoio financeiro que possibilitou o desenvolvimento desta dissertação e pela iniciativa de incentivo à pesquisa.

Em especial, agradeço ao professor Corsi, pela orientação paciente e sempre presente, pelas leituras, pelas sugestões importantes e por me ajudar a desenvolver essa pesquisa. Agradeço também a toda a equipe da Pós-Graduação, Aline, Paulo, Helder, Sirley, todos sempre prestativos e eficientes, ajudando sempre no que foi preciso. A toda a equipe da biblioteca e do Hércules, muito obrigada por tudo! Obrigada a Lilian pela ajuda na formatação!

Obrigada ao Professor Marcelo Mariano e ao Professor Tullo Vigevani, pelas sugestões que me foram dadas na banca de qualificação, suas contribuições me ajudaram muito a amadurecer melhor as ideias e trabalhar no sentido de tentar desenvolver um trabalho mais completo e melhor fundamentado. Obrigada Professor Paulino e Adilson Gennari, por prontamente aceitarem fazer parte da banca como suplentes.

Muito obrigada a todos os meus amigos e amigas, as que viveram e vivem comigo, os que estiveram perto, os que estiveram longe, todos que de alguma forma estiveram comigo ao longo deste período. Obrigada pelos momentos de alegria, pela ajuda, pelas palavras de ânimo, pelos textos, pela inspiração, pela torcida! Obrigada Gabi, Jordana, Nay, Camilinha, Sofia, Pedro, Tati, Iris, Bruno, Luana, Sara, obrigada mesmo! Obrigada a Cláudia, pelo prestativo socorro! Obrigada Haroldo, Rodrigo Alves Correia, Vinicius, Marcus.

Muitíssimo obrigada Robson, Meire Mathias e Vânia pela generosidade de ler cuidadosamente este trabalho e pelas ricas sugestões e comentários sobre como melhorá-lo.

Obrigada Rodrigo, por estar ao meu lado em todos esses dias, por sempre me estimular e ser uma inspiração de dedicação e envolvimento com o objeto de estudo! Obrigada pela paciência, por me aguentar nesses últimos dias de loucura e pelas palavras de tranquilidade.

Por fim, invertendo talvez a ordem do que deveria vir em primeiro lugar, obrigada pai e mãe. Obrigada por serem essas pessoas iluminadas e maravilhosas, por serem meus maiores exemplos de honestidade, caráter e amor. Por me apoiarem sempre, sempre. Por me estenderem e segurarem a mão, mesmo depois de “grande”! Obrigada por tudo, sem vocês certamente eu não estaria aqui. Obrigada Ju, irmã querida, obrigada por sempre ser meu bom exemplo a seguir. Obrigada pelo apoio, incentivo e participação nesses últimos meses! Obrigada por não me deixarem desistir.

Agradeço, enfim, a Deus, que, também através de todas essas pessoas, fez com que tudo acabasse se encaixando da melhor maneira possível, da forma que havia de ser. Namastê.

“Para conhecer as coisas há que dar-lhes a volta. Dar-lhes a volta toda”
José Saramago

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar as transformações que se deram na Política Externa Brasileira na década de 1980 e sua conformação numa nova estratégia de inserção internacional do país na década seguinte. Esse estudo tem como ponto de partida a política externa do país na década de 1970, que foi caracterizada como o Pragmatismo Responsável. As transformações que se deram no cenário internacional neste período, ao lado da falência do modelo de desenvolvimento interno de industrialização via substituição de importações, serão o pano de fundo para a nova estratégia de inserção do país. A ideia de autonomia pela distância, que marca a estratégia de inserção nos anos do pragmatismo responsável é substituída, na década de 1990, pela ideia de autonomia pela integração ou participação. A análise se desenvolve a partir de um acompanhamento das alterações do posicionamento externo do país nos diferentes foros internacionais: relações bilaterais, regionais e multilaterais, focando na atuação do Brasil nas negociações da Rodada Uruguai do GATT e na nova relação que se estabelece entre modelo de desenvolvimento interno e cenário externo neste momento. Percebemos que há continuidades nos princípios gerais que norteiam os posicionamentos externos do país, mas cada governo vai implementar isso de maneira distinta, levando em conta o cenário internacional, a correlação de forças internas e o modelo de desenvolvimento adotado, estabelecendo assim uma relação mais ou menos funcional entre política externa e desenvolvimento.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Desenvolvimentismo. Liberalização Econômica. Desenvolvimento. Rodada Uruguai. OMC.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the changes that occurred in Brazilian Foreign Policy in the 1980s and its conformation in a new strategy of the country's international insertion in the following decade. This study has as its starting point the country's foreign policy in the 1970s that was characterized as the Responsible Pragmatism. The transformations that took place on the international scene during this period, alongside the failure of the development model of industrialization through import-substitution procedure will be the backdrop for the new country's insertion strategy. The idea of autonomy through distance, which marks the insertion strategy in the years of responsible pragmatism is replaced in the 1990s by the idea of autonomy through integration or participation. The analysis is developed through a monitoring of changes in the external positioning of the country in various international forums: bilateral, regional and multilateral, focusing on the Brazilian acting in the Uruguay Round of GATT and the new relation that is established between the internal development model and external environment at the moment. We noticed that there are continuities in the general principles that guide the country's external positions, but each government will implement it differently, taking into account the international scenario, the internal correlation of forces and the development model adopted; establishing this way, a more or less functional relation between foreign policy and development.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Developmentism. Economic Liberalization. Development. Uruguai Round. WTO.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICO

Tabela 1 – Exportação brasileira por fator agregado (dados selecionados de 1989 a 2002)..	193
Tabela 2 – Valor em dólares por tonelada das exportações e importações brasileiras.....	195
Tabela 3 – Principais empresas exportadoras do Brasil, 1996.....	195
Gráfico 1 – Balança comercial brasileira – saldos comerciais do agronegócio e dos demais setores da economia (1990-2006; em US\$ milhões/ano).....	203

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- II PND** II Plano Nacional de Desenvolvimento
- ALADI** Associação Latino Americana de Integração
- ALALC** Associação Latino Americana de Livre Comércio
- Alca** Área de Livre Comércio das Américas
- ALCSA** Área de Livre Comércio Sul-Americana
- AMF** Acordo Multifibras
- Apec** Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (*Asia-Pacific Economic Cooperation*)
- Asean** Associação de Nações do Sudeste Asiático (*Association of Southeast Asian Nations*)
- BIRD** Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BNDES** Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
- CE** Comunidade Europeia
- CEB** Coalizão Empresarial Brasileira
- CEE** Comunidade Econômica Europeia
- CEPAL** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CNI** Confederação Nacional da Indústria
- CPI** Comissão Parlamentar de Inquérito
- CPLC** Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- CSN** Companhia Siderúrgica Nacional
- CTBT** Tratado de Compreensão do Banimento de Testes Nucleares (*Comprehensive Nuclear-Test Ban Treaty*)
- CUT** Central Única dos Trabalhadores
- Eco-92** Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- EUA** Estados Unidos da América
- Fed** *Federal Reserve*
- FHC** Fernando Henrique Cardoso
- FIESP** Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- FMI** Fundo Monetário Internacional
- FOCALAL** Fórum de Cooperação América Latina – Ásia do Leste
- FUNCEX** Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior
- GATS** Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (*General Agreement on Trade in Services*)
- GATT** Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*)
- ICONE** Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
- IDE** Investimento Direto Externo
- IPMF** Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
- IPRI** Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
- ISI** Industrialização por Substituição de Importações
- MAPA** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- MDIC** Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
- Mercosul** Mercado Comum do Sul
- MRE** Ministério das Relações Exteriores
- MTCR** Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (*Missile Technology Control Regime*)
- Nafta** Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (*North American Free Trade Agreement*)
- OMC** Organização Mundial do Comércio
- OMPI** Organização Mundial da Propriedade Intelectual
- ONU** Organização das Nações Unidas
- OPEP** Organização dos Países Exportadores de Petróleo
- PAC** Política Agrícola Comum

PFL Partido da Frente Liberal
PIB Produto Interno Bruto
PICE Programa de Integração e Cooperação Econômica
PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNB Produto Nacional Bruto
PPB Partido Progressista Brasileiro
Proer Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PSDB Partido da Social Democracia Brasileira
PTB Partido Trabalhista Brasileiro
SECEX Secretaria de Comércio Exterior
TEC Tarifa Externa Comum
TNP Tratado de Não-Proliferação Nuclear
TRIMs Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (*Trade-Related Investment Measures*)
TRIPs Acordo sobre Aspectos da Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*)
UE União Europeia
UNCTAD Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development*)
USTR *United States Trade Representative*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
PARTE 1	
CAPÍTULO 1 – O novo cenário internacional e suas implicações para a periferia do sistema capitalista.....	22
1.1 Perspectiva histórica do reordenamento mundial.....	22
1.2 Cenário político.....	29
1.3 Globalização financeira e sua lógica de funcionamento.....	35
1.4 Consequências da esfera financeira global nas economias nacionais.....	38
1.4.1 Por detrás da inevitabilidade da nova ordem mundial.....	43
1.5 Prerrogativas internas de associação ao pensamento dominante.....	47
CAPÍTULO 2 – A conjuntura interna brasileira e as perspectivas possíveis e passíveis de serem realizadas.....	53
2.1 A resposta interna ao choque externo.....	53
2.2 Gênese e crise da dívida externa – a vulnerabilidade brasileira exposta.....	56
2.2.1 A inversão dos fluxos de capital – geração de <i>superavits</i> e o adeus ao modelo desenvolvimentista.....	61
2.3 A crise do setor público e a “solução” democrática.....	64
2.4 A influência das elites e o novo rumo da economia brasileira.....	68
PARTE 2	
CAPÍTULO 3 – As articulações entre o ambiente interno e o externo.....	74
3.1 Reconfiguração do cenário político interno.....	77
3.1.1 O Plano Real – Estabilização e desenvolvimento.....	86
3.2 As transformações na Política Externa – distanciamento x integração: a busca pela autonomia e a questão do desenvolvimento.....	96
3.2.1 O pragmatismo responsável.....	96
3.2.2 O reposicionamento brasileiro.....	100
CAPÍTULO 4 – As manifestações da mudança de inserção externa brasileira nos diferentes foros de atuação.....	124
4.1 As relações bilaterais.....	124
4.1.1 As relações Brasil - Estados Unidos.....	125
4.1.2 As parcerias alternativas no Norte.....	132
4.1.3 As parcerias alternativas no Sul.....	139
4.2 A reaproximação regional.....	142
4.3 O Brasil e o foro multilateral.....	155
CAPÍTULO 5 – As negociações na Rodada Uruguai e a conformação do modelo de desenvolvimento liberal no Estado brasileiro.....	163
5.1 A evolução da posição brasileira na Rodada – agricultura e novos temas.....	172
5.2 A nova regulamentação do comércio internacional e os instrumentos da política nacional de desenvolvimento.....	182
5.3 Reorientações da estratégia de desenvolvimento.....	191
5.4 A percepção do papel do Estado – A questão nacional.....	207
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	211
REFERÊNCIAS.....	215

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar as transformações que se deram na Política Externa Brasileira na década de 1980 e a conformação de uma nova estratégia de inserção internacional do país na década seguinte. Esse estudo terá como ponto de partida a política externa do país na década de 1970, que foi caracterizada como o Pragmatismo Responsável. Internamente, essa transição é representada pelo abandono do modelo desenvolvimentista de industrialização pautado na substituição de importações, para a adesão progressiva de um modelo em consonância com as políticas liberais preconizadas à época pelo Consenso de Washington.

O avanço da industrialização do mundo em desenvolvimento no pós-guerra conduziu a uma alteração na divisão internacional do trabalho. No entanto, a difusão das capacidades e tecnologias industriais continuou sendo altamente desigual. Um pequeno grupo dinâmico de países recém-industrializados foi responsável por quase o total do crescimento da indústria e do comércio do Terceiro Mundo.

Esses países se dividem basicamente em dois grupos, o primeiro deles compreende países de tamanho relativamente grande que se industrializaram através de estratégias fechadas de substituição de importações. Brasil, Argentina, México são os mais importantes representantes desse modelo de crescimento. O segundo bloco de países concentra-se no Leste Asiático: Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura. Alguns desses países asiáticos ensaiaram uma industrialização por substituição de importações inicialmente, mas posteriormente os quatro convergiram para um modelo de crescimento conduzido por exportações manufaturadas, uma estratégia de industrialização conhecida como *export-led growth*.

Enquanto o modelo asiático de desenvolvimento industrial obteve sucesso e conquistou um rápido crescimento, com uma distribuição de renda relativamente igualitária, consolidando o modelo pelas décadas seguintes e encontrando na Nova Ordem Mundial um espaço para uma inserção dinâmica; os países latino-americanos, mergulhados em dívidas e com problemas crescentes de pobreza e desigualdade, foram se vendo gradativamente limitados pelos custos de um modelo de desenvolvimento fechado – que enfrentava cada vez mais problemas para se sustentar na nova configuração mundial – e mudaram de rumo, uma

vez que, dadas as transformações externas e internas, este modelo de desenvolvimento deixa de ser consensual internamente.

Nesse sentido, pretendemos abordar de que forma a reconfiguração do poder e economia mundiais somada à crise interna do modelo de desenvolvimento e inserção externa do Brasil acarretaram em uma nova conjuntura dentro da qual o país reelaborou sua estratégia de inserção no mundo. Estudamos, assim, as articulações do cenário interno a esse novo arranjo internacional que conduziu a uma nova estratégia de inserção internacional do país, pautada num novo modelo de desenvolvimento interno.

Ao estudar dois períodos distintos da política externa brasileira, não podemos deixar de considerar alguns aspectos fundamentais da mesma. Cervo (1994) chama atenção para o fato de o grau de previsibilidade da política externa brasileira ser, em termos comparativos, um dos mais elevados entre os países do globo. Isso se deveria, historicamente, aos posicionamentos recorrentes do país, pautados em um conjunto de valores e princípios que norteiam e legitimam suas ações externas, como o pacifismo, o jurisdicismo e o pragmatismo.

De acordo com a literatura especializada, pode-se falar numa permanência de conceitos-chave para a política externa brasileira, como o desenvolvimento e a autonomia, como é o caso de Bernal-Meza (2002) e de Hirst e Pinheiro (1995). Para as últimas, existe um aspecto de continuidade fundamental não só no período aqui estudado, mas de maneira geral na história do país, que seria a manutenção de sua opção de inserção baseada nesses princípios, adaptando apenas as estratégias, de acordo com a conjuntura. Mesmo fazendo referência ao grau de previsibilidade, Cervo (2002) vai enfatizar em dado momento o desvio que os dois mandatos de Cardoso vão representar na meta mais contínua da política externa do país, a busca de insumos para a realização do desenvolvimento. No entanto, em linhas gerais isso não quer dizer que o desenvolvimento tenha saído da meta da política externa, como veremos adiante.

A busca por autonomia aparece, então, como um dos elementos mais frequentes quando se fala em continuidade na política externa brasileira. É importante precisar que este termo aparece, para os especialistas, em seu sentido político – se aplicando tanto a situações domésticas quanto internacionais –, podendo ser definido da seguinte maneira:

uma condição do Estado-nação que lhe possibilita articular e alcançar objetivos políticos de forma independente. De acordo com este significado, autonomia é uma propriedade que o Estado-nação pode ter ou não, ao longo de um contínuo em cujos extremos se apresentam duas situações ideais: total

dependência ou completa autonomia (RUSSELL; TOKATLIAN, 2000 *apud* PINHEIRO, 2000, p. 313).¹

No caso da autonomia dentro das relações internacionais, o uso do termo se refere à capacidade do Estado, entendida como a disposição do mesmo para tomar decisões pautadas em interesses e objetivos próprios, sem interferências tampouco constrangimentos externos e ao controle de processos e acontecimentos que se dão para além de suas fronteiras. Há que se considerar ainda que a autonomia é sempre uma questão de grau e está associada fundamentalmente às capacidades internas e às circunstâncias externas de determinado momento (PINHEIRO, 2000).

Com base neste princípio norteador, as estratégias do país teriam se formulado, segundo esta mesma autora, através dos paradigmas *americanista* e *globalista* de inserção internacional – a partir dos quais o país teria se pautado ao longo dos anos, desde a República até o governo Collor, para auferir as melhores vantagens de sua inserção no mundo.

O *americanismo* é o paradigma que concebia como o eixo da política externa nacional os EUA e, assim sendo, uma maior aproximação a esse país significaria um aumento nos recursos de poder do Brasil e de sua capacidade de negociação. Por sua vez, o *globalismo* coloca na diversificação das relações exteriores do Brasil a condição para o aumento do seu poder de barganha no mundo, inclusive junto aos EUA. Nesse sentido, Pinheiro (2000) divide a política externa brasileira em quatro momentos, os quais corresponderiam à preponderância de cada um destes paradigmas. O primeiro deles iria do início do século ao final da década de 1950 e novamente entre 1964 e 1974, quando o *americanismo* foi o paradigma hegemônico. Por sua vez, os anos da *Política Externa Independente* (1961-64) representam uma filiação ao *globalismo*, que vai ser rompido por cerca de 10 anos de viés *americanista* e vai retornar no governo Geisel (1974) e finalmente ceder lugar aos novos arranjos dos anos 1990, chegando ao seu limite.

A denotação da continuidade como definidora da política externa do país não implica dizer que não existam situações de mudança ou que os conceitos estruturantes dessa atuação brasileira no mundo não sofram modificações, decorrentes do momento histórico, ou de acordo com as novas conformações entre os setores dominantes que estão no poder, mas, significa que as mudanças se operacionalizam a partir de uma margem relativamente delimitada, adaptando de alguma forma os novos instrumentos e conjunturas dentro dos

¹RUSSEL, R.; TOKATLIAN, J. Globalización y Autonomía: Una Visión desde el Cono Sur. Trabajo presentado no workshop El Estado del Debate Contemporáneo en Relaciones Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 27-28 julho, 2000.

mesmos princípios norteadores. Destarte, os princípios de autonomia e desenvolvimento figuram como os dois principais eixos que articulam a implementação da política internacional do Brasil (PINHEIRO, 2004; MARIANO; VIGEVANI, 2006; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Ao lado então, da busca por autonomia, o segundo eixo de estruturação da política externa, que permite que analistas e diplomatas tracem uma linha de continuidade na atuação da diplomacia até o governo Collor, seria a busca pelo desenvolvimento econômico, “mais particularmente [a partir de 1930], da hegemonia do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), cujo esgotamento, por sua vez, também contribuiu para a crise do *globalismo*” (PINHEIRO, 2000, p. 311).

Nesse sentido, o objetivo de promoção do desenvolvimento que embasou a política externa brasileira de 1930 a 1990 se pautou no modelo industrialização por meio da substituição de importações. Ao longo deste período, os rearranjos que se deram nas alterações dos paradigmas vigentes representam as diferentes visões sobre o melhor meio de alcançar este (modelo de) desenvolvimento,

donde a presença de paradigmas diplomáticos diversos e, mesmo, antagônicos não teria conseguido ofuscar essa continuidade baseada no modelo de ISI, além de estar, sem dúvida, associado ao “desejo de autonomia” (PINHEIRO, 2000, p. 312).

O estudo de Przeworski (1993) vai ressaltar o fato de que em todas as tentativas de modernização implementadas até então (no Leste Europeu e nos países capitalistas do Sul), o desenvolvimento era concebido como um projeto estreitamente ligado à independência nacional, econômica e política, e visava um crescimento liderado por indústrias nacionais e voltado para os mercados locais. Nesse sentido, ele aponta que a nova estratégia de modernização pela internacionalização dessas economias “explicitamente aceita uma submissão pelo menos parcial da soberania nacional nos domínios político, econômico e cultural”, representando uma diferença importante com relação à estratégia anterior (PRZEWORSKI, 1993, p. 223).

A noção do desenvolvimento presente no modelo de industrialização por substituição de importações, ao lado de uma política cambial, tarifária e creditícia propícias ao desenvolvimento da indústria, se baseava na aplicação de barreiras às importações visando economizar divisas e resguardar o mercado interno para a indústria brasileira, incentivando sua implantação no país. Isso quer dizer que as barreiras às importações, além da atuação

direta do Estado em setores estratégicos, levariam a um círculo virtuoso de crescimento, onde as novas indústrias e seu efeito multiplicador sobre o restante da economia impulsionariam essas sociedades em direção ao progresso. Além disso, considerando-se o papel do Estado articulado à sociedade na promoção e no incentivo a esse processo, representava um modelo de desenvolvimento com forte viés nacionalista e pautado numa visão de um mundo marcada pela cisão Norte-Sul e pela percepção do caráter desigual e funcional da dinâmica Centro-Periferia (CASTELAN, 2009). Ou seja, tratava-se de um modelo de desenvolvimento nacional fortemente e funcionalmente articulado com a política externa.

Nesse sentido, o II PND², implementado no governo Geisel, o qual aprofunda o modelo de substituição de importações, tinha uma forte relação de funcionalidade com a matriz³ de política externa da época, levada a cabo pela diplomacia brasileira, e com os anseios de autonomia. A busca por diversificação de relações estava ligada aos objetivos do plano e, assim, a atuação da política exterior tinha como função principal buscar no ambiente externo os meios para o desenvolvimento nacional, de modo que havia uma articulação direta entre objetivos do plano de desenvolvimento interno e ação externa a ele vinculada (MENEZES; SCHERMA; MIYAMOTO, 2010).

Com a falência deste modelo de desenvolvimento, que por muitos anos ajudou a dar continuidade à política externa do país, surge um questionamento sobre em que medida, dado o novo tempo inaugurado na história política e econômica do país, “ainda é possível supor a existência de continuidades na política externa e em que bases” (PINHEIRO, 2000, p. 312).

A questão que se nos coloca ao longo dessa dissertação é justamente esta: se podemos considerar como uma continuidade na política externa brasileira o momento de reorientação vivido na década de 1990. Para Pinheiro (2000), neste momento, a diplomacia brasileira recorreu novamente à tradição para definir sua forma de atuação. Mas, diferentemente do passado, agora a tentativa de preservação da lógica da autonomia se dará dentro do projeto neoliberal.

A ideia corrente na literatura especializada é que a continuidade dos dois aspectos fundamentais da política externa é baseada no fato de que a nova matriz de inserção que vai se consubstanciando a partir do governo Collor continua se pautando na satisfação da busca por

²II Plano Nacional de Desenvolvimento.

³A noção de matriz aqui utilizada “diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional; identifica as ameaças e possibilidades que esse sistema representa para seus próprios objetivos; dimensiona suas potencialidades, recursos, fraquezas e capacidade de ação internacional; projeta os objetivos e interesses dos outros agentes que atuam no sistema internacional; e planeja uma inserção nesse sistema do modo que considera o mais vantajoso possível”, está presente na obra de Sennes (2003, p. 36).

maior poder de influência ao país. A explicação para tal fato se dá principalmente através do papel que assume a atuação regional do país, buscando garantir sua posição de liderança dentro deste escopo e a partir daí, aumentar seu poder de barganha extra-regional. “Neste sentido, [...] a estratégia da busca de autonomia pela liderança, é relacional, ou seja, garante a liderança no entorno sul-americano e, simultaneamente, contribui para obter mais autonomia no plano global” (PINHEIRO, 2000, p. 323).

Neste momento, o que grande parte da literatura vai afirmar é que houve uma tentativa de adaptação ao “desejo de autonomia” associado agora ao projeto de ajuste da economia da proposta neoliberal, traduzido na adesão do país aos regimes internacionais em vigor, visando aumentar sua capacidade de atração de recursos financeiros e tecnológicos com vistas a um maior desenvolvimento – assim que a estratégia para garantir uma maior autonomia não se daria mais pela distância, mas pela participação.

Assim, as preferências dos formuladores da política externa brasileira, bem como seu conteúdo a partir de então, vão evidenciar o uso de diferentes estratégias que, em última análise, seguirão visando à autonomia a ser conquistada por meio de um aumento dos recursos de poder, agora ligado ao projeto neoliberal de desenvolvimento interno. A inflexão que se coloca no período aqui analisado é justamente esta – como se darão, a partir de então, as relações do Brasil com o ambiente externo, pautadas agora numa nova concepção acerca do desenvolvimento.

Para se falar em predomínio de um paradigma de inserção da política externa do país, segundo Mariano (2007) é preciso que existam as condições favoráveis no ambiente internacional para uma inserção fundamentada no modelo de desenvolvimento vigente no país, o qual, por sua vez, deve ser sustentado por um governo que seja capaz de corresponder às demandas dos principais grupos dominantes e manter certa estabilidade do sistema político. Na década de 1980 essas condições não estavam presentes, e o período marca uma tentativa de reviver o modelo de inserção anterior, com dificuldades.

A estratégia de *autonomia pela integração* ou pela *participação* em detrimento da *autonomia pela distância* configura-se numa adaptação ao novo quadro mundial, dentro do qual “o país se pauta por *interesses* no sentido de uma maior participação na *ordem*” (PINHEIRO, 2000, p. 318) e essa noção de interesses é que vai definir o jogo que o Brasil passa a fazer com os âmbitos regional, bilateral e multilateral a partir de então (MARIANO, 2007).

Dentro da noção desses interesses está o novo consenso interno entre setores dominantes e governo eleito que se forma em torno da ideia de que a modernização da

economia brasileira se daria em função da internacionalização da mesma. O modelo de desenvolvimento se ajusta aos apelos da liberalização econômica, baseando-se agora nos ideais propostos pelos países industrializados e pelas instituições financeiras internacionais, presentes no que ficou conhecido como Consenso de Washington.

Assim, ao lado das reformulações acerca da maneira aparentemente mais viável de se vincular a ação externa à promoção do desenvolvimento interno, a questão do melhor caminho para uma inserção mais autônoma também fora readaptada às transformações externas e internas. Enquanto nos anos do pragmatismo responsável a busca pela autonomia se fundamentava no distanciamento, em grande parte tributária das formulações de Araújo Castro acerca do papel das instituições e regimes internacionais enquanto congeladores do poder mundial, a realidade emergente no Pós-Guerra Fria, ao lado dos pontos que destacamos, conduziu à percepção de que uma postura mais participativa frente às grandes questões internacionais seria mais proveitosa ao país.

Dadas então as novas condições externas e a conformação de novos consensos internos, as medidas internacionais vão se dar levando-se em conta a interação desses novos fatores e uma tentativa de adaptação dos princípios e tradições de atuação da corporação diplomática a essa nova realidade. Diversas medidas vão ser adotadas em consonância com os regimes internacionais, em que pesem as medidas de estabilização e liberalização econômica inseridas no rol das reformas liberais implementadas ao longo da década de 1990, ao lado de questões como direitos humanos, meio ambiente, democracia, direitos sociais que adquirem um peso importante nas negociações internacionais a partir de então.

Mudanças importantes aconteceram tanto na esfera internacional quanto na esfera interna, e nesse sentido, o significado dado à autonomia vai passar pelo “ajuste das tradições diplomáticas de apoio aos valores internacionais vigentes, que assumem caráter de universalidade” (MARIANO, 2007, p. 50). Passa-se a operar no período, então, uma reedição da ideia de continuidade e, na percepção dos formuladores da política externa, “a manutenção das margens de atuação dependeria, a partir de então, da capacidade em ser reconhecido como um ator influente nos destinos da ordem internacional Pós-Guerra Fria” (MARIANO, 2007, p. 50).

Enquanto o componente autonomia não é exclusivo da política exterior brasileira e, em última instância, está presente na política externa de qualquer Estado, uma vez que a busca por autonomia é o que vai garantir a identidade do Estado nacional diante do sistema internacional, a maneira de operacionalizar essa autonomia vai variar de acordo com as características de cada país e vai ser moldada de acordo com elementos estratégicos,

geográficos e históricos próprios, respeitando também as concepções mais ou menos consensuais entre os grupos dominantes internos (MARIANO; VIGEVANI, 2006). A busca por maior autonomia está relacionada à tentativa de ampliação das margens de atuação e de escolha do Estado brasileiro, considerando-se as limitações estruturais e conjunturais do país no sistema internacional e o contexto doméstico em que esta política externa está sendo desenvolvida.

Ao longo da década de 1990, considerando-se as mudanças aqui apontadas, essa busca por autonomia vai estar ligada ao modelo de desenvolvimento liberal e a política externa vai paulatinamente se adequando a servir este “entendimento de desenvolvimento” e coordenar o mesmo com a ideia de autonomia pela participação ou integração. Em linhas gerais, o protagonismo do fator desenvolvimento na formulação da política externa se explica uma vez que as questões de segurança não representam um fator de preocupação para o Brasil, enquanto a busca pelo desenvolvimento representa uma tentativa de solucionar as principais vulnerabilidades do país, que seriam de natureza econômica.

A política de desenvolvimento é nacional e, portanto, interna, mas historicamente a política externa pode ser enquadrada enquanto um instrumento importante para a consecução desse objetivo no que tange à sua faceta externa, como, por exemplo, nas questões que envolvem investimentos, tecnologia, acesso a mercados e produtos, participação na definição de regras mais adequadas aos interesses nacionais, busca de parcerias e alianças mais vantajosas para seus objetivos, entre outros. O que vai ser amplamente reproduzido no discurso diplomático, como justificativa para a ação externa do país; em pronunciamentos no sentido de que, por não ser um país plenamente desenvolvido, o posicionamento externo do Brasil busca condições que viabilizem esse desenvolvimento (AMORIM, 1994); ou posteriormente, com Lampreia (1999), o qual coloca a busca do desenvolvimento em seus múltiplos aspectos como condicionamento básico aos formuladores da política externa brasileira.

Nesse sentido, acreditamos que, nestes dois períodos que vamos analisar, há continuidades nos princípios gerais que norteiam a inserção internacional do país, mas cada governo vai atuar no sentido de dar os insumos para a elaboração de estratégias concretas de inserção internacional, as quais vão levar em conta o cenário internacional do momento, a correlação de forças internas e o modelo de desenvolvimento interno.

É justamente isso que propomos abordar nesta dissertação: de que maneira as inflexões que se deram nas concepções que pautam as ações do Brasil acerca do novo cenário internacional, da correlação de forças dos diferentes atores no plano externo, do modelo de

desenvolvimento do país e, sobretudo, de suas capacidades e possibilidades de ação internacional vão qualificar a inserção do país na década de 1990.

Dentro dessa discussão, outro ponto a ser considerado é o que pode se entender por estratégia nacional de desenvolvimento. Segundo *Haggard* (1990), ela pode ser entendida como a orientação básica resultante do conjunto de políticas estatais – resultante por sua vez do entrelaçamento de forças políticas internas – em relação à atividade econômica.

É importante considerar o fato de que a nova organização econômica e política mundial passou a exigir uma nova estratégia de inserção dos países do globo. A questão agora não é se uma sociedade se integra ou não ao capitalismo transnacionalizado, mas como se dá essa integração. Acreditamos que ainda há espaço, em face dessa nova situação estratégica, de definir políticas com maior ou menor grau de abertura comercial, abertura financeira, política industrial, e assim, articular que tipo de inserção internacional se pretende e defende ao país.

A despeito do avanço das reformas liberalizantes, uma estratégia para o desenvolvimento ainda é uma questão relevante, desde que redefinida no novo cenário mundial que se impõe. Dentro dessa perspectiva é que pretendemos identificar as manifestações internacionais do que se desenhou como nova estratégia de desenvolvimento no Brasil dos anos 1990. Mais que isso, a problemática que se nos colocou ao longo da pesquisa foi a necessidade de uma compreensão mais articulada sobre a necessidade de políticas de desenvolvimento internas que deem respaldo e se articulem efetivamente à formação de preferências e estratégias em matéria de política externa. Ou seja, uma política de inserção mais autônoma do país no ambiente externo vai obter mais ou menos sucesso conforme estiver articulada a políticas de desenvolvimento internas, às quais, por sua vez são derivadas dos entendimentos e percepções governamentais sobre melhores formas e instrumentos mais apropriados para um maior grau de desenvolvimento. Por fim, o intuito é trabalhar de que maneira as ideias e práticas prevaletentes em determinado momento acerca de qual seria o melhor modelo de desenvolvimento a ser perseguido pelo país influenciam e até mesmo condicionam as possibilidades de um maior ou menor êxito das estratégias externas do país.

A partir desse pano de fundo e com a preocupação de analisar a Política Externa Brasileira sob os aspectos aqui apresentados, essa dissertação está dividida em duas partes. Na primeira delas, trataremos das transformações e aspectos do cenário internacional e das transformações que se davam internamente no Brasil – essa parte é importante para destacar de que forma essas transformações culminaram na ruína do antigo modelo de inserção do país. Na segunda parte, a análise se focará mais nos desdobramentos dessas transformações

diretamente relacionados à política externa – onde serão trabalhadas as manifestações propriamente da nova concepção de cenário internacional, atores relevantes, estratégia de ação e objetivos do reposicionamento externo do país.

A primeira parte está dividida em dois capítulos. No primeiro deles, trata-se de expor e analisar o reordenamento do cenário internacional, apresentando os principais pontos de inflexão que se deram no mesmo a partir da década de 1970, considerando os principais aspectos políticos e econômicos que vão conduzir ao novo cenário internacional da década de 1990. No segundo capítulo será abordado o cenário interno brasileiro, considerando a dinâmica política e econômica em curso quando das transformações externas, os limites que surgiram e os consequentes rearranjos internos.

A segunda parte é composta por três capítulos. O primeiro deles vai tratar das articulações entre as transformações internas e as manifestações externas do país, em linhas mais gerais. No segundo capítulo desta parte serão abordadas mais detidamente as transformações que se deram nos três âmbitos de inserção do país: bilateral, multilateral e regional, no sentido de indicar as tendências da política externa que se manifestaram nesses espaços.

Por fim, o terceiro capítulo da segunda parte e último da dissertação versará sobre as ações e posicionamentos do país na Rodada Uruguai do GATT, momento que marca a confluência de dois movimentos: a passagem de um mecanismo de integração rasa internacional (GATT) para um novo momento de integração mais profunda entre os países com a formação da OMC; e o reflexo das transformações internas acerca do novo modelo de desenvolvimento adotado: é também ao longo da Rodada que as posições externas do Brasil passam a se dar em consonância com o novo modelo de desenvolvimento defendido pelo país. A ideia do capítulo é trabalhar de forma mais específica como a política de desenvolvimento econômico interna emergente na década de 1990 dialoga com as preferências e estratégias de inserção internacional do país no período e quais os resultados alcançados.

PARTE 1

CAPÍTULO 1 – O novo cenário internacional e suas implicações para a periferia do sistema capitalista

A partir da década de 1970 diversas mudanças importantes vão ocorrer no cenário internacional, as quais serão importantes para uma maior compreensão acerca do posicionamento dos países centrais no cenário multilateral, da situação do Brasil no mundo, bem como do pano de fundo sobre o qual se desenhará a nova estratégia de inserção internacional do país.

Para entender essa nova conjuntura é necessário analisar as transformações que se deram nas esferas econômica e política internacionais, uma vez que o período que compreende as três últimas décadas do século XX vai marcar a transição de uma situação que garantia certo espaço de atuação aos países em desenvolvimento e até alguma esperança acerca do futuro do Brasil no mundo, para uma situação de limitações na década de 1980 e, por fim, a conformação de uma nova arquitetura econômica e política que vai balizar as possibilidades do país.

Abordaremos esses principais elementos econômicos e políticos que conduziram as ações de países centrais no período e posteriormente faremos uma análise de como esses elementos implicarão uma nova dinâmica entre os países do globo. Por fim, levantaremos alguns aspectos acerca de como o caso brasileiro se insere neste cenário.

1.1 Perspectiva histórica do reordenamento mundial

Um dos pontos mais expressivos da nova fase do capitalismo que passa a reger as relações econômicas internacionais a partir da década de 70 – a globalização financeira – é resultante da interação de dois movimentos básicos: a progressiva liberalização financeira no plano interno e a crescente mobilidade dos capitais no plano internacional (CARNEIRO, 1999). A livre circulação de capitais é tida por muitos especialistas como o elemento central da configuração da nova ordem. Nesse sentido, na globalização financeira são progressivamente eliminadas as restrições à mobilidade dos capitais, o que levou a um crescente aumento das transações cambiais e dos fluxos brutos de capitais internacionais.

Essa crescente mobilidade de capitais não deve, entretanto, ser considerada um resultado natural – ou despropositado – decorrente do desenvolvimento tecnológico ou um

processo espontâneo das forças do mercado (TAVARES, 1997), tal como se apresenta o novo modelo dentro da literatura neoliberal. É importante ter em mente que a liberalização dos fluxos de capital é resultante de iniciativas concretas de respectivos Estados alinhadas aos interesses de determinados grupos econômicos, uma vez que, historicamente, a regulamentação da mobilidade de capitais sempre esteve relacionada a determinado custo político – interno ou externo. Nesse sentido, o que teria levado à substituição da ordem vigente no acordo de Bretton Woods⁴ foi a mudança de posição de países-chave no sistema internacional, no final dos anos 70. Posição que é reforçada na obra de Tavares e Melin (1997), para os quais a reafirmação da hegemonia americana através da desregulamentação financeira seria decorrente de uma década de fragilização da posição do país ao longo dos anos 70.

Nesse sentido, autores como Cardoso de Mello (1997), Belluzzo (2004) e Carneiro (2002) atentam para uma interpretação de cunho político-estatal das transformações impostas pela globalização financeira, norteadas por uma política de interesses norte-americanos (alongando-se aos anglo-saxões) e não um fenômeno “natural” do capitalismo, “*there is no alternative*” como proclamava Margaret Thatcher. Talvez não houvesse alternativa que saciasse tão bem os interesses em questão.

Essa reflexão é importante para evitar abordagens de natureza puramente sistêmicas, que ofereçam explicações deterministas, colocando o foco das mudanças apenas na organização da economia em escala global e na influência racionalizante do mercado, sem considerar o que atuou na condução desse novo arranjo.

O movimento de desregulamentação de cunho global vai mostrar-se eficiente, na verdade, em prolongar a hegemonia norte-americana, que experimentava uma série de ameaças naquele momento. De fato, desde o final dos 1960, as tensões no sistema monetário internacional se tornavam mais constantes e tornara-se cada vez mais difícil para o governo norte-americano sustentar a convertibilidade do dólar⁵ (VELASCO E CRUZ, 2007).

⁴As conferências de Bretton Woods, definindo o Sistema Bretton Woods de gerenciamento econômico internacional, estabeleceram em julho de 1944 as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo. O sistema Bretton Woods foi o primeiro exemplo, na história mundial, de uma ordem monetária totalmente negociada, tendo como objetivo governar as relações monetárias entre Nações-Estado independentes.

⁵Nesse momento, o problema da escassez de dólares, que havia acometido o mundo no imediato pós guerra havia se invertido: os bancos centrais europeus estavam saturados de reservas denominadas em dólar, o que levava a forte especulação contra a moeda americana. Em 1967 o ouro guardado em Fort Knox alcançava apenas a metade das obrigações oficiais dos Estados Unidos (Glyn et al., 1990 *apud* Velasco e Cruz, 2007, p. 364). GLYN et al., The rise and the fall of the Golden Age. In: MARGLIN, S. A., SCHOR, J. B. (Eds.) *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

Por trás dessa situação do dólar, os Estados Unidos enfrentavam uma perda relativa no poder de sua economia – com a recuperação e superação pós Segunda Guerra em algumas áreas pelo Japão e pela Alemanha.⁶ Aliado à liberalização comercial constante, devido às sucessivas rodadas do GATT, esse fato rendeu aos Estados Unidos uma deterioração de sua balança comercial, computando seu primeiro déficit, em quase 90 anos, no ano de 1968 (VELASCO E CRUZ, 2007). No entanto, uma vez que esse déficit era mais que compensado pelo ingresso no país a título de juros e dividendos, o que desequilibrava o balanço de pagamentos eram os custos da hegemonia – despesas decorrentes de investimentos de longo prazo no exterior, transações militares e ajuda externa (ARMSTRONG et. al., 1984 *apud* VELASCO E CRUZ, 2007, p. 365).⁷

Somando-se então a crise do petróleo a essa realidade dos Estados Unidos nos idos de 1970 (à qual não podemos negligenciar o aumento interno da agitação social) é importante salientar que essa crise foi, sobretudo, dos países centrais, e acabou se alastrando e configurando como uma crise internacional, cujo impacto sobre os mais distintos setores e regiões do planeta foi muito desigual.

Num primeiro momento, essa crise vai atingir as economias centrais que vinham de um cenário de crescimento de suas economias em um ritmo sem precedentes⁸, a denominada época de ouro do capitalismo, e vão enfrentar um achatamento da lucratividade no período. Para Velasco e Cruz (2007), em alguma medida, os capitalistas não desfrutavam tanto desse período áureo (ou não estavam tão satisfeitos) por conta do rol de mudanças e avanços sociais que, de alguma maneira, esse momento acarretou na organização e no modo de vida das sociedades envolvidas. Nesse sentido, o dinamismo das economias dessas formas sociais emergentes, baseado nos pressupostos do ordenamento internacional e do predomínio do conjunto de normas associadas ao modelo de produção fordista, se mantinha através de um “pacto social”, o qual combinava ampla franquia política (universalização do voto, direito de organização política e sindical) e dispositivos institucionais que amparavam os trabalhadores frente às mazelas ocasionadas pelos avatares do mercado.

⁶A produtividade da indústria americana continuava crescendo, e continuava mais elevada que de seus concorrentes. Mas a produtividade dos mesmos era ainda maior, de modo que as diferenças entre eles seguíam caindo paulatinamente; entre 1960 e 1968, os ganhos médios anuais de produtividade na indústria manufatureira, considerando-se hora de trabalho, foram de 3,3% nos Estados Unidos, contra 5,8% na Europa e 10% no Japão (Armstrong, Glyn & Harrison, 1984 *apud* VELASCO E CRUZ, 2007, p. 364).

⁷ARMSTRONG, P.; GLYN, A.; HARRISON, J. *Capitalism Since World War II: the Making and Breakup of the Great Boom*. London: Fontana Paperbacks, 1994.

⁸De acordo com Velasco e Cruz (2007) entre 1950 e 1973 as taxas de crescimento do PIB eram, em média, de 4,9% ao ano.

Nesse sentido, deve-se somar o peso do compromisso social-democrático/Estado de Bem-Estar decorrente também da agitação social que se ampliava na época. A elevação dos gastos sociais explica-se em parte pela intensa onda de greves que se deu na Europa desde o final da década de 1950.⁹ Os mecanismos usados pelos governos nacionais para conter as greves foram negociações de grande amplitude, nas quais a “paz social” fora conseguida pelo Estado mediante expressivas concessões, como os acordos de Grenelle na França, o acordo dos metalúrgicos de 1969 na Itália, e na Alemanha e o acordo do setor público na Grã-Bretanha.

Nos Estados Unidos, ainda que não se observe uma onda de greves desse precedente ou a irradiação de ideias de esquerda no universo do sindicalismo, assiste-se também a manifestações sociais que abalavam a ordem estabelecida no país, como a revolta negra e a radicalização de parcela da população de jovens brancos de classe média que expressavam seu repúdio à Guerra do Vietnã e aos valores que predominavam na sociedade norte-americana em discursos que mesclavam o repertório da Nova Esquerda e da Contracultura. Tais mobilizações exerceram pressões que suscitaram respostas governamentais em forma de programas sociais, em curto espaço de tempo, como “Grande Sociedade”, “*Medicaid*”, ajuda federal ao ensino secundário e superior, Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano, “Guerra à Pobreza” – todas no governo Johnson (1964-68). Iniciativas que criaram nos Estados Unidos o sucedâneo de Estado de Bem-Estar Social (VELASCO E CRUZ, 2007).

O caráter polêmico das iniciativas teria sido uma das causas do déficit no balanço de pagamentos dos Estados Unidos e das pressões inflacionárias decorrentes, dada a recusa do Congresso em aprovar aumentos de impostos para custear a Guerra do Vietnã se o gasto com programas sociais não fossem reduzidos (Velasco e Cruz, 2007, p. 368-9).

Dessa forma, o neoliberalismo se fortalece também ao criticar o modelo keynesiano de bem-estar social, apoiando-se na crise fiscal gerada por este e no excesso de regulamentação estatal, além de colocar as políticas protecionistas em defesa de uma Nação como ameaças de uma paralisação da máquina capitalista.

Somados os acontecimentos acima, a queda da produtividade e os gastos sociais às tensões no sistema monetário internacional temos uma noção do porquê das economias capitalistas avançadas não terem conseguido absorver o impacto do primeiro choque do

⁹Tendo como episódio mais simbólico a greve geral com ocupação de fábricas e a acolhida que os operários da Renault, contrários à vontade dos dirigentes da CGT, deram aos estudantes que até lá foram vindos da Sorbonne, em maio de 1968. Soma-se ainda o impacto do “outono quente” italiano no ano seguinte, as greves “selvagens” na Alemanha e na Inglaterra quase em simultâneo (VELASCO E CRUZ, 2007).

petróleo e sofreram com a impressão de que os problemas que emergiam não eram conjunturais e que o fantasma da crise poderia estar de volta (VELASCO E CRUZ, 2007).

Com base nesse cenário, os Estados Unidos passam a apostar na reafirmação de sua hegemonia através de seu poderio financeiro, partindo do dólar como moeda reserva do sistema internacional. A Inglaterra, por sua vez, opta pela constituição e ampliação de uma praça financeira *off-shore* enquanto o Japão, que apresentava *superávits* nas transações correntes, também torna-se interessado na liberalização dos fluxos de capitais. Parte-se, portanto, do preestabelecido de que a transnacionalização dos capitais – bancário e produtivo – americanos no pós-guerra tenha criado fortes competidores externos, abalando assim, sua hegemonia comercial. Os *policy makers* norte-americanos se utilizaram então de uma apreciação da taxa de juros ao final de 1979, conduzindo os demais países a atuarem na obtenção de *superávits* comerciais para financiar os déficits da conta de capital, aplicando assim políticas monetárias e fiscais restritivas a partir de então (TAVARES, 1997).

Essas recomendações implicaram aos países a reafirmação da tendência de perda do dinamismo do crescimento econômico (que já vinha desde 1974) quando comparado à denominada idade de ouro, uma vez que a obtenção de *superávits* exigia um corte de gastos governamentais na maioria dos casos, além de mudar o norteador das políticas econômicas nacionais, agora voltadas para a obtenção do *superávit* em detrimento das outras necessidades internas. Por sua vez, a política de elevação das taxas de juros e crescente liberalização financeira viabilizaram o financiamento dos déficits (Japão) norte-americanos sem a necessidade de ajustes intensos ou muito rápidos, permitindo aos Estados Unidos a manutenção da autonomia da sua política econômica doméstica.

Esse projeto nacional de cunho global dos Estados Unidos, a “contra-revolução liberal conservadora¹⁰”, se relaciona, sobretudo, com uma reestruturação das relações capitalistas, principalmente no que tange às interações do centro com a periferia¹¹ (especialmente a latino-americana), a qual passa a se consolidar como uma arena de aplicação de capital especulativo na contemporaneidade. Nesse sentido, então

O equilíbrio macroeconômico da economia mundial, dada a dolarização generalizada do sistema de crédito, obriga a maioria dos países a praticar políticas monetárias e fiscais restritivas e a obter superávits comerciais

¹⁰ Termo grafado por João Manuel Cardoso de Mello

¹¹ É importante especificar aqui a questão das periferias. Não existe uma uniformidade neste ponto, nos referimos aqui à periferia latino-americana especificamente. Não poderíamos incluir na mesma categoria a periferia asiática, cujo desfecho vai ser bastante diferente. Para uma discussão mais aprofundada a esse respeito ver Arrighi, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Editora Vozes, 1997.

crescentes para compensar a situação deficitária global da potência hegemônica (TAVARES, 1997, p. 36).

Dessa forma, limita-se a capacidade dos demais Estados, principalmente os mais vulneráveis, de desenvolverem uma política econômica mais autônoma, limitando diretamente um dos pilares do programa desenvolvimentista brasileiro, e de qualquer projeto de cunho nacional, que demandasse uma dose de autonomia para desenvolver uma política monetária e fiscal interna mais dirigida.

A tese de Tavares (1997) vem acompanhada do respaldo de alguns autores como Helleiner (1994 *apud* CARNEIRO, 1999, p. 8)¹², os quais também ressaltam outros fatores decorrentes da globalização, em especial a perda de autonomia, ainda presente no *embedded liberalism*¹³ em nome do neoliberalismo, o qual desconsidera os controles de capitais enquanto instrumentos relevantes pois se abandona os fundamentos econômicos que o justificavam (taxas de câmbio fixas e autonomia da política econômica doméstica) em favor do sistema de taxas flexíveis e uma maior interdependência das políticas domésticas. Assim, podemos colocar o grau de liberdade do movimento dos capitais como sendo o elemento central na constituição de um sistema monetário internacional e analisar a partir desse ponto as mudanças trazidas pelo novo ordenamento (CARNEIRO, 1999).

O regime de livre mobilidade de capitais que se propõe só é compatível com um sistema cambial de taxas flexíveis. Na nova ordem internacional globalizada financeiramente, o regime predominante é o de taxas de câmbio flutuantes, no qual, teoricamente, se preserva alguma autonomia da política doméstica. Os sistemas com taxas fixas – *currency board* – são possíveis, mas à custa do total sacrifício das metas de política econômica internas.

A partir do receituário de desregulamentação proposto podemos notar, pelo que foi dito previamente e como salienta Fiori (1997), o caráter estratégico e situacional da ordem proposta, uma vez que, deixando de ser interessante às grandes potências a regulamentação estatal, este passa a ser um fator de grande instabilidade. Constrói-se assim, toda uma base de legitimação a favor da globalização financeira. No entanto, com base em uma sucinta revisão histórica não se pode negar a convicção weberiana de que “todos os processos de desenvolvimento econômico são lutas de dominação”.

O que se pretende deixar claro é que se compartilha aqui

¹²HELLEINER, Eric. *States and the reemergence of global finance*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

¹³O termo designa um período de grande autonomia dos Estados nacionais, caracterizado também por um avanço paulatino do livre-comércio.

[d]a visão braudeliana, nada convencional, da existência de uma relação ligando a criação e a reprodução ampliada do capitalismo histórico, como sistema mundial, aos processos de formação de Estados, de um lado, e de formação de mercados, de outro... (de forma que todas) as expansões e reestruturações da economia capitalista mundial ocorrem sempre sob a liderança de determinadas comunidades e blocos de agentes governamentais e empresariais (ARRIGHI, 1996 *apud* FIORI, 1999, p. 7).¹⁴

Ou seja, o foco explicativo do processo está menos na dimensão propriamente econômica das transações e mais na mobilização estratégica de recursos econômicos e políticos de poder por instituições internacionais e pelos Estados capitalistas centrais com a finalidade de impor aos demais países uma agenda global definida de acordo com suas prioridades.

Essa recomposição estratégica do cenário internacional vai ter implicações diretas às economias nacionais. Nas palavras de Gonçalves (2002, p. 19), a globalização econômica cria problemas, mas também traz desafios. Resta saber, em face dessa nova realidade, como as economias nacionais lidarão com o desafio de minimizar os custos e maximizar os benefícios. “Essa visão realista é particularmente importante para a definição e a implementação de políticas e estratégias de inserção internacional”.

A adoção de medidas amargas de reestruturação pelos países em desenvolvimento não foi um simples processo unilateral de imposição. Há que se considerar que, internamente, a reversão na estratégia de desenvolvimento brasileira está também relacionada com a crise do modelo prévio de organização sócio-econômica. Crise que evidencia que o Estado brasileiro foi acumulando tensões emanadas da natureza do próprio estado desenvolvimentista e das relações com a sociedade.

Nossa análise deve ser centrada nas atividades dos atores estratégicos, considerando para tal seus recursos de poder e suas escolhas. De forma que, nos importa aqui a redefinição das prioridades no cenário internacional e articulação desta nova realidade com as debilidades brasileiras e novas projeções do cenário interno a partir de então.

“A globalização restringe o grau de liberdade de atuação dos Estados nacionais. No entanto, a margem de manobra continua significativa, principalmente para os países com reduzida vulnerabilidade externa” (GONÇALVES, 2002, p. 19). Resta saber de que forma se darão as políticas e estratégias de inserção internacional brasileiras a partir deste novo cenário.

Antes disso, para uma compreensão mais abrangente dos aspectos que influenciaram na configuração da nova ordem internacional emergente no final do século passado, ao lado

¹⁴ARRIGHI, G. *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

do rearranjo estratégico da economia norte-americana, é importante considerarmos os principais aspectos políticos do momento em questão, os quais também serão importantes para a definição da nova estratégia de inserção internacional do Brasil.

1.2 Cenário político

As décadas de 1970 e 1980 compreendem uma série aspectos políticos importantes que vão dar sinais de como o cenário internacional pode configurar-se de forma mais ou menos favorável à inserção de países de menor peso expressivo. Nesse momento, passa-se de uma condição de crise dos países centrais que permite uma margem de atuação maior de países semiperiféricos; para uma retomada da hegemonia norte-americana que trará novas implicações às relações entre os países. Nesse sentido, trataremos aqui de alguns aspectos da Guerra Fria e do contexto da bipolaridade, bem como das implicações do fim da União Soviética e da força que adquire o modelo neoliberal.

A Guerra do Vietnã é importante na compreensão do cenário político, por representar a ruptura do consenso nacional norte-americano em torno da política externa. Para grande parte da opinião pública norte-americana, a insanidade da guerra se mostrava cada vez menos aceitável.¹⁵

A estratégia da *détente*¹⁶ também funcionou internamente como uma tentativa de escapar a esse impasse. Os Estados Unidos buscavam minimizar, o quanto possível, os custos simbólicos da saída do país do Vietnã, visando sempre remover esse grande fator de dissenso que a guerra representava. No mesmo sentido se dão os acordos Salt I e II com a União Soviética – reconhecendo a paridade militar e abrindo amplo processo de negociação, ao lado da normalização das relações diplomáticas com a China. As mudanças que compunham a *détente* possibilitaram também a abertura de países do bloco socialista ao investimento do capital privado europeu e norte-americano, contribuindo para mitigar as dificuldades

¹⁵Nesse sentido, “a infundável [...] Guerra do Vietnã destruiu o consenso, deslocou o poder do centro para os extremos, e tornou a construção de maiorias uma tarefa penosa. Moderados e liberais se juntaram [...] numa coalizão de esquerda que, pela primeira vez, desfrutou de poder político real... Os liberais, conservadores e direitistas que continuaram a apoiar a guerra viam a defecção dos liberais e moderados como [...] traição. Por volta de 1965, o colapso sistemático do sistema de política externa norte-americano tinha começado, e cinco anos depois estava bem avançado. O centro, lastro da maioria e do consenso, estava estilhaçado. Os extremos tinham agora a preponderância no poder”(Destler, Gelb, Lake, 1988, p. 22 apud VELASCO E CRUZ, 2007, p. 376). DESTLER, L. M. et al. A breakdown: The impacto f domestic politics on American Foreign Policy. In: KEGLEY JR, C.W.; WITTKOPF, E.R. *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*. New York: St. Martin’s Press, 1988.

¹⁶*Détente*: afrouxamento ou distensão nas relações tensas entre nações/governos. A *détente* funcionou como um momento da Guerra Fria de tentativa de uma coexistência mais pacífica entre as duas superpotências.

econômicas nos Estados Unidos – na medida em que diminuiu a pressão sobre o orçamento militar.¹⁷

No entanto, essas mudanças não conduziram a um equilíbrio estável. Ainda sob o impacto do Grande Embargo decretado pela Opep no final de 1973, a segunda metade da década de 1970 seria, para os Estados Unidos, marcada por uma série de acontecimentos alarmantes, que vão desde as diversas revoluções de cunho socialista em todo o mundo até os processos de descolonização da África. É possível, nesse período, ver a presença ativa da União Soviética e aliados no continente africano. E o que mais pesava nesse contexto, segundo Velasco e Cruz (2007, p. 378), era “o desconcerto causado pela transgressão da regra tácita, segundo a qual apenas os Estados Unidos podiam intervir em qualquer canto do planeta”. Soma-se ainda a esse cenário, a Revolução Portuguesa, a crise do regime franquista, a queda da ditadura dos coronéis e o avanço eleitoral do Partido Comunista na Grécia.

O que se quer mostrar com isso é que, no final da década de 1970 o mundo estava imerso em grande crise, que perpassava as esferas econômicas e políticas. Assistia-se assim à ruptura de equilíbrios antigos; o cenário de mudanças parecia abalar as estruturas de poder e criava-se a impressão, e de fato por um tempo assim aconteceu, de uma nova gama de possibilidades aos países periféricos (VELASCO E CRUZ, 2007). Isso é materializado na relação de oposição entre os cenários que se abriam entre as nações mais abastadas e as mais pobres neste momento. Enquanto as economias capitalistas avançadas “punham o pé no freio” antes do projeto de reafirmação hegemônica, os países em desenvolvimento continuavam crescendo por toda a década; tanto que um grupo de países nessas condições – incluindo Brasil, México, Taiwan e Coreia do Sul – ampliara em mais de 40% sua participação no produto mundial.¹⁸

Não apenas economicamente, esse cenário esperançoso das economias em desenvolvimento também mostrava sua faceta na esfera política. Conquistavam novas posições, devido ao sucesso econômico que vinham conquistando, também na arena diplomática. Nesse sentido, temos a criação do Movimento dos Não-Alinhados, na Conferência de Bandung (1955); a nacionalização do Canal de Suez (1956); tendo em vista a Revolução Cubana (1959), Kennedy declara na 16ª Assembléia Geral da ONU (1960) “A Década do Desenvolvimento das Nações Unidas”, e decorrem daí as iniciativas de seu

¹⁷Entre os anos de 1968 e 1973 o governo Nixon reduziu em 1,2 milhões os efetivos de suas Forças Armadas (VELASCO E CRUZ, 2007).

¹⁸Não se trata de um fato miraculosos, uma vez que, nesse momento esses países contavam com uma facilidade enorme em conseguir créditos a preços bastante módicos, decorrente da liquidez desenfreada proporcionada pela necessidade de reciclagem dos “petrodólares”.

governo nesse sentido: Aliança para o Progresso, os *Peace Corps*; A Conferência de Cairo sobre o Problema dos Países em Desenvolvimento (1962); a Declaração Conjunta dos Países em Desenvolvimento, na 18ª Assembléia Geral da ONU (1963), dando origem ao “Grupo dos 77” e, por fim; a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, que viria a se transformar na organização permanente UNCTAD (1964), sob a liderança intelectual de Raúl Prebisch.¹⁹

Inserir-se ainda nesse contexto de afirmação política de países em desenvolvimento, a postura da Opep, no final de 1973, que contava com países membros que há pouco ainda eram colônias. A partir de 1968, inicia-se uma pressão mais enfática por mudanças, por parte da Opep, que conduziu ao Acordo de Teerã, o qual, por sua vez, elevava o preço do óleo e previa aumentos futuros para acompanhar a inflação (ADAMS, 1993).

No entanto, esse período de esperanças e maiores espaços aos países em desenvolvimento deve ser compreendido como um momento complexo, repleto de indefinições e redefinições. Nesse sentido, face à profundidade da crise que permeava esse cenário, a reestruturação que se seguiu serviu para reforçar as hierarquias de poder,

criando um quadro incomparavelmente mais restritivo para aqueles países os quais, um a um, foram sendo compelidos a sacrificar suas veleidades de desenvolvimento nacional autônomo e a enquadrar-se na disciplina ditada pelos protagonistas da economia capitalista mundial (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 380).

Acreditamos que essas palavras de Velasco e Cruz relativizem sobremaneira o fator interno da crise dos modelos de desenvolvimento, nos interessando aqui o caso brasileiro, e o papel do novo consenso que se forma internamente a respeito da maneira de implementar a adesão a essas reformas. Não desconsideramos o peso da pressão externa e da vulnerabilidade interna nesse processo, mas, como desenvolveremos mais adiante, não se tratou de uma imposição externa exclusivamente. De qualquer forma, essa reestruturação das hierarquias de poder internacional vai ser fundamental, mas não determinante, na definição de um novo quadro de possibilidades de ação aos países do globo, muito mais restritivo.

¹⁹O ponto mais alto, simbolicamente, desse questionamento da arquitetura econômica vigente, foi a unânime aprovação do projeto de Declaração e Programa de Ação sobre a Nova Ordem Econômica Internacional, proposto pelos países em desenvolvimento na 6ª Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU – convocada sob pressão do Movimento dos Não-Alinhados. A força simbólica desse ato está comprovada pelo cuidado com que a questão foi tratada pelos representantes dos Estados Unidos – em que pese a ação moderadora de Kissinger, vencendo a resistência de países industrializados, acarretariam em mudanças significativas na estrutura das relações econômicas internacionais (ADAMS, 1993).

Para Velasco, esse processo de reviravolta resultou de mudanças “moleculares” nos países-chave – Estados Unidos principalmente, mas também Inglaterra – onde essas mudanças conduziram a uma ruptura política de grande estridência.

Enquanto berço do processo de “reconversão liberal”, a Inglaterra tem uma trajetória interessante. Este país ocupa um papel pioneiro nas políticas do *Welfare State* e o mesmo se segue na esfera das políticas sociais desde a Segunda Guerra Mundial, consagrando experiências avançadas, como o sistema público de saúde. No mesmo sentido, o TUC (*Trade Union Congress*), ao lado de uma central sindical forte, ao conquistar o governo nas primeiras eleições gerais depois da derrocada da Alemanha nazista, foi responsável por um amplo programa de nacionalização, sob a bandeira do socialismo democrático (VELASCO E CRUZ, 2007). No entanto, a trajetória econômica da Inglaterra não fora uma das mais bem sucedidas nesse momento, uma vez que, a pioneira da revolução industrial saía da Guerra com um sistema produtivo envelhecido e uma estrutura empresarial defasada frente aos desafios da concorrência internacional intensificada pós-descolonização e liberalização comercial internacional sob o regime do GATT.

Nesse ínterim, ensaiaram-se alguns programas de política industrial visando à superação desses entraves, no entanto, diferentemente do que se verificou em todo o continente – onde, por diferentes vias, funcionou a conexão finanças-indústria necessária para sustentar os grandes investimentos no projeto de modernização da economia em curso – na Inglaterra, o consenso em torno de “finanças industrializantes” nunca chegou a se realizar.

Outro ponto importante para a Inglaterra no período foi a tentativa de manutenção da herança da posição de Londres como o principal empório e praça financeira do mundo. O esforço para preservar essa condição provocou duas consequências relevantes: a) A fim de atrair mais dólares, induziu a um afrouxamento nas regulações sobre as operações financeiras que acompanhavam o fluxo de investimentos dos Estados Unidos na Europa – levando à constituição do mercado de eurodólares, um dos antecedentes principais da liberalização financeira, que figura como central no processo de reestruturação da economia mundial sob os auspícios do neoliberalismo; b) Transformou a Inglaterra em um país que figurou entre os críticos (das teorias e práticas) das políticas intervencionistas do Estado de Bem-Estar Social. Nesse sentido, ocupando cátedras na academia e valendo-se da influência que tinha na imprensa especializada e com auxílio dos *think tanks* criados para atuar como “órgãos de luta”, os neoliberais fizeram de Londres o quartel-general da guerra que travaram contra as ideias “coletivistas”. Contaram para tal, com o decidido apoio dos interesses que estavam sediados na cidade de Londres (VELASCO E CRUZ, 2007).

A economia inglesa, influenciada por esses elementos, exibiu no período um desempenho medíocre e em meados de 1970 a configuração política estava prestes a explodir. O Partido Trabalhista de Harold Wilson estava novamente no poder em 1974, carregando na memória os infortúnios da política de estabilização adotada seis anos antes, em defesa da libra esterlina que sofrera ataques especulativos consideráveis. Nesse momento, divididos que estavam devido aos altos índices de desemprego e da recessão, contavam ainda com dissidências no relacionamento entre o partido e sua base sindical – pressões que acabaram fazendo o Partido pender para a esquerda, culminando na plataforma “Contrato Social”, que anunciava expansão econômica e geração de empregos como condição necessária para a retomada de investimentos e reconversão da indústria. Somavam-se a isso as tensões inflacionárias que pressionavam a libra, influenciando o governo sucessor de Wilson, a comprometer-se com as medidas de austeridade acordadas com o FMI (HARMON, 1997 *apud* VELASCO E CRUZ, 1997).²⁰

O novo contexto internacional de câmbio flutuante, ao lado dos choques do petróleo, garantiu a essa estabilização recessiva um desenrolar distinto. Margareth Thatcher, no comando do Partido Conservador desde 1975, lança-se nas eleições de 1979 em

[u]ma cruzada não exatamente contra o governo, mas contra as instituições e as políticas que os trabalhistas e os velhos dirigentes de seu próprio partido administraram conjuntamente nas décadas precedentes. Sob o efeito exasperante de greves prolongadas que paralisavam os serviços públicos, com o sentimento de estarem vivendo um processo de decadência já em fase avançada, os eleitores ingleses foram chamados a escolher entre um programa com fórmulas conhecidas, e uma campanha flamante que prometia a regeneração por meio de um corte radical com o passado. (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 383).

A vitória de Thatcher em 1979 vai marcar o início da reviravolta neoliberal. No entanto, as mudanças mais enfáticas e profundas nesse sentido ocorreram nos Estados Unidos.

Uma série de transformações anteriores caracteriza essa nossa afirmação, considerando para tal o novo ciclo de inovações tecnológicas que compreende as revoluções da tecnologia da informação, os supercomputadores e o desenvolvimento da internet – intimamente ligado à pesquisa para fins militares. Outro processo fundamental fora a liberalização financeira, condicionada pela emergência de um mercado livre de capitais em conexão com a constante internacionalização do capital industrial nos Estados Unidos a partir dos anos 1950. A dianteira do processo de liberalização foi tomada pelos norte-americanos, em decorrência da dificuldade de implementar os controles administrativos vigentes, em face

²⁰HARMON, M. D. *The British Labour Government and the 1976 IMF Crisis*. London: Macmillan, 1997.

do aumento das atividades dos agentes privados. A iniciativa se deu em 1974, com a decisão oficial de abolir os controles de capital, a qual só foi seguida pela Inglaterra cinco anos depois.

Coroando essa tendência, o governo norte-americano adota um unilateralismo agressivo na esfera do comércio internacional, definindo uma nova agenda que compreendesse mudanças fundamentais no regime vigente. A administração Reagan nessa fase é marcada por seu fundamentalismo de mercado; computando denúncias constantes de práticas comerciais unilateralmente consideradas desleais e aplicando sistematicamente sanções contra parceiros acusados de se valerem dessas práticas. Na esfera multilateral, a ofensiva mais representativa dessa nova política fora a da inclusão dos “novos temas” na agenda da nova rodada do GATT (VELASCO E CRUZ, 2007). Mais adiante veremos de que forma essa postura norte-americana vai influenciar os posicionamentos externos brasileiros ao longo da década de 1980.

No entanto, as premissas dessas políticas norte-americanas foram esboçadas ao longo da década de 1970, com a institucionalização do princípio da defesa contra o “comércio desleal” (*unfair trade*), na Seção 301 da Lei de Comércio de 1974; ao lado de todo o arcabouço técnico e conceitual que deu suporte às negociações da Rodada Tóquio do GATT sobre barreiras não tarifárias (normas técnicas, compras governamentais e subsídios) que ultrapassavam os limites nacionais e passavam a visar à harmonização de políticas domésticas. Segundo Velasco e Cruz (2007), essas negociações desembocaram na aprovação de códigos voluntários – de implementação duvidosa – que tinham a adesão de poucos países além dos Estados Unidos, Japão e Europa. Ainda que se considere os resultados dessa rodada pouco expressivos, ela preparou, conceitual e tecnicamente, o terreno para as negociações mais contundentes que seriam introduzidas na rodada Uruguai, posteriormente.

Meses após o encerramento da Rodada Tóquio em abril de 1979, Paul Volcker anunciava o aumento dos juros norte-americanos, visando conter uma inflação que já estava na casa dos 14% ao ano. Ao lado da política econômica, o período Reagan marca um momento de associação automática com uma enorme elevação nos gastos militares, envolvendo apoio material e financeiro aos Contra na Nicarágua e aos fundamentalistas no Afeganistão. Data também desse período a noção de “Guerra nas Estrelas” e a retórica belicosa que definia o adversário como “o Império do Mal”. A noção de *détente* via-se ultrapassada.

A possibilidade de Guerra, no entanto, afastava-se proporcionalmente na medida em que os gastos aumentavam. A União Soviética adentrava a década de 1980 com uma

economia que evidenciava sinais de crise e carecia de mecanismos que assegurassem a sinergia entre os investimentos militares e a produção civil. Ao mesmo tempo em que, enfraquecida pelo peso da burocracia de sua organização político-econômica arcava com os custos de sua rigidez e intolerância política, perdendo gradativamente seu poder de irradiação ideológica, posicionando-se na defensiva (VELASCO E CRUZ, 2007).

Ainda que a União Soviética estivesse debilitada também pelo aumento da vulnerabilidade externa, devido ao aumento da flexibilidade nas transações econômicas com o ocidente, através dos sócios do Comecon²¹, e mergulhada na crise da dívida nos anos 1980, sua derrocada não estava clara. No entanto, no ano de 1986, o mundo fora surpreendido pelo anúncio da *Perestroika* e *Glasnost*. Três anos mais tarde, a Guerra Fria era encerrada com a queda da União Soviética.²²

Ao lado, então, da reestruturação da economia mundial, a ser tratado no item que segue, a dissolução do bloco socialista vai influenciar principalmente em dois escopos o novo cenário internacional. O argumento neoliberal ganha força com a derrota do modelo alternativo, evidenciada pela derrocada do próprio Estado Soviético. Num segundo momento, a dissolução do bloco socialista, ao por fim à lógica política ditada pela bipolaridade, incita uma nova configuração de poder mundial que evidencia a potência e o modelo norte-americano como *hors concours*.²³

A queda do Muro de Berlim e o fim do bloco socialista tiveram implicações consideráveis aos países do sul, especialmente os situados na área de influência direta da potência global. O fim do contrapoder soviético ao poder norte-americano esfacelou a coalizão do Terceiro Mundo, que se valia dessa dualidade como elemento de barganha (LIMA, 2005).

1.3 Globalização financeira e sua lógica de funcionamento

²¹COMECON (*Council for Mutual Economic Assistance*) foi fundado em 1949, e visava a integração econômica das nações do Leste Europeu. Os países que integraram a organização internacional foram a União Soviética, Alemanha Oriental (1950-1990), Tchecoslováquia, Polônia, Bulgária, Hungria e Romênia. Mais tarde, juntaram à COMECON: Mongólia (1962), Cuba (1972) e Vietnã (1978). Criada no contexto europeu de destruição após o final da Segunda Guerra Mundial, surgia como a resposta soviética ao plano edificado pelos Estados Unidos, o Plano Marshall, que visava apoiar a reconstrução econômica da Europa Ocidental. A organização se extinguiu em 1991.

²²Há que se considerar ainda o papel igualmente importante representado pelos elementos internos da crise na União Soviética para esse desfecho.

²³A configuração do cenário político internacional pós Guerra Fria não é consensual. As afirmações se dividem entre um cenário solidamente unipolar, uma unipolaridade instável, um mundo que caminha para a multipolaridade. Para maior aprofundamento ver VELASCO E CRUZ, 2007.

Dentro deste cenário histórico e político apresentado é importante tecermos alguns comentários acerca de como vai se dar a lógica de funcionamento da globalização financeira e suas implicações no relacionamento entre os países, no que diz respeito à nova dinâmica que é colocada. Esse processo “faz com que os mecanismos de transmissão internacional de pressões, fatores desestabilizadores e choques se tornem mais complexos e operem com maior velocidade” (GONÇALVES, 2002, p. 16), na medida em que as economias nacionais passam a estar mais interligadas. Elementos como incerteza, volatilidade, instabilidade configuram um cenário onde a elaboração de uma política econômica torna-se mais difícil, como veremos a seguir.

Estruturalmente, até o fim dos anos 1960, o arquétipo econômico mundial apresentava um conjunto de mercados nacionais interligados, onde as empresas viam-se em constante embate com as condições impostas por cada realidade nacional. Essa estrutura se transforma com o desencadear das transformações já referidas com o cenário emergente da década de 1970. Muitas indústrias deparam-se, neste momento, com fronteiras nacionais mais fluidas, onde os mercados se interpenetram mais facilmente e a concorrência passa a ser condicionada pelas disputas travadas entre os demais mercados. A campanha desencadeada pelo governo Reagan desde a década de 1980 insere-se nesse movimento ao propor “para uma economia que se globaliza, normas globais” (VELASCO E CRUZ, 2007, p. 391).

A posição central assumida pelo dólar é explicada por Carneiro (1999), e assim compreendida mundialmente, pelo fato de o dólar ser a reserva de valor da riqueza financeira global e pela profundidade dos mercados financeiros americanos que conferem a esta moeda uma procura diferenciada, possibilitando aos Estados Unidos ter uma das menores taxas de juros do sistema.

O fator interdependência é inegável, uma vez que, nos países de moeda não conversível, a taxa de juros é um múltiplo da taxa básica americana. Ou seja, a taxa de juros apresenta três variáveis: a taxa básica americana, o risco país e o risco cambial. O que faz com que a política monetária interna dos países esteja diretamente relacionada ao dólar. No que tange, então, à tentativa de regular os mercados financeiros locais, coloca-se o risco da marginalização dessas moedas, na medida em que o aumento dos custos de transação com as mesmas as torna menos atrativas. Juntamente com esse desprendimento da política econômica do foro doméstico, o processo de globalização financeira também é responsável por um afastamento cada vez maior dos fluxos de capitais frente às necessidades de transações correntes – esses fluxos já não se orientam pelas necessidades reais das economias centrais, adquirindo um caráter intrinsecamente especulativo.

Passa-se agora para o predomínio da lógica dos ganhos patrimoniais, entra-se na era de ganhos D-D', suprimindo-se a variável "produção" da lógica que regia as transações anteriormente: D-M-D' (CHESNAIS, 1999). A partir daí explica-se a diminuição do peso do fator produção no processo de valorização financeira. Regidas por ganhos patrimoniais, as transações financeiras desconsideram a necessidade de investimento e crescimento econômico, focando seus ganhos no caráter rentista de valorização do capital.

As mudanças de posição dos ativos financeiros nesse novo contexto passam a se associar às expectativas de ganhos de capital decorrentes de variações esperadas de taxas de juros e câmbio em cada país. A variável correspondente ao estoque de títulos da dívida pública desempenha um papel central de lastro desse processo especulativo. Para Carneiro (1999), a elevação da taxa de juros que acelerou o crescimento da poupança financeira, bem como a crescente institucionalização desta última, talvez tenham sido os fatores de maior importância na explicação da globalização financeira.²⁴

A nova ordem econômica vigente é configurada por uma nova velocidade, apresenta-se com exacerbada preferência por transações de curto prazo e com uma clara preferência pelo fator liquidez – o que é devido à facilidade com que as transações podem ser feitas e desfeitas, visando uma maior valorização dos ativos. Nessa nova configuração, o fator incerteza é um conceito chave para a compreensão da movimentação dos ativos dentro do sistema.

Em se tratando dos anos 80 e 90 afirma-se que as taxas de juros elevadas traduziram uma maior incerteza sobre a sustentação de trajetórias estáveis para a economia e a consistência da política econômica (CARNEIRO, 1999). Ao lado desse fato, a ausência de intermediação bancária, devido à sua perda de posição em nome das instituições financeiras e seguradoras evidencia de certa forma as incertezas da política econômica, que se torna mais volátil. Outro fator que exacerba a preferência pela liquidez é a própria organização do Sistema Monetário Internacional, fundada na livre mobilidade dos capitais e nas taxas de câmbio flutuantes.

A partir da segunda metade dos anos 80, observamos o crescimento simultâneo dos déficits em transações correntes ao lado do crescimento dos fluxos brutos de capital, sem relação imediata entre ambos. Os influxos não necessariamente vão para os países deficitários e os afluxos não advêm necessariamente dos países superavitários. Desse modo, Tavares

²⁴Por sua vez, a deterioração dos balanços bancários com a elevação das taxas de juros nos anos 80, levou à necessidade de um processo de securitização – potencializando assim, o desenvolvimento dos mercados de títulos.

(1997) atenta para o fato preocupante de que, cada vez mais a direção dos fluxos vai perdendo a conexão com a situação das transações correntes e são esses fluxos e a sua continuidade que vão determinar a situação do balanço de transações correntes. Ou seja, esse balanço depende de fluxos que são, por sua natureza, instáveis e incontroláveis, ficando assim, a situação econômica de um país abandonada à sorte e nas mãos dos investidores privados.

A predominância das transações entre países desenvolvidos é outra característica de extrema relevância no novo cenário. Houve na prática uma estagnação dos fluxos para os países subdesenvolvidos – decorrente da estabilidade dos fluxos públicos e da queda dos privados. A reversão dos fluxos bancários privados que vinha ocorrendo desde 1982 intensifica-se após 1986, ano a partir do qual os fluxos líquidos tornam-se negativos (juntamente com a fuga de capitais dos países em crise através do aumento dos depósitos de residentes no exterior). O grande crescimento do investimento de portfólios, correspondente ao novo cenário, está associado ao aumento do investimento externo dos investidores institucionais, resultado da desregulamentação da composição de seus portfólios. A aquisição de ativos externos ocorre a partir da busca por diferenciação dos riscos (CARNEIRO, 1999).

A composição dos portfólios fica mais vulnerável aos movimentos de câmbio e juros. É visível o crescimento mais acentuado dos fundos mútuos em especial dos *hedge funds* dotados de maior propensão ao risco. Um importante aspecto da globalização financeira está relacionado à volatilidade dos fluxos de capitais. Dentre os quais, aqueles que são mais independentes da situação de balanço de pagamentos do país receptor e buscam rentabilidade de longo prazo que são menos voláteis do que aqueles que se movem pelo diferencial de juros de curto prazo e, que em geral, estão associados à situação de balanço de pagamentos. A peculiaridade das instituições bancárias, em especial as transnacionais, reside na atuação simultânea em vários sistemas monetários nacionais (CARNEIRO, 1999).

Para Arceo (2006), com a internacionalização das finanças e dos processos produtivos, as principais vítimas foram os trabalhadores e as políticas desenvolvimentistas dos países periféricos. Com as taxas de câmbio flexíveis e a maior liberdade no movimento de capitais, veem-se limitadas as faculdades dos Estados de fixar a taxa de juros, devido à necessidade de manter-se próxima à taxa da potência hegemônica; a fim, por sua vez, de moderar as variações da taxa de câmbio. Nesse sentido, o medo de uma fuga maciça de capitais vai limitar (condicionar) a política econômica em geral.

1.4 Consequências da esfera financeira global nas economias nacionais

A partir dessa breve análise, podemos supor de que forma a globalização financeira causou impactos no andamento das economias nacionais. A liberalização, portanto, deu origem a um tipo de capitalismo com menor dinamismo (com menor ênfase ao setor produtivo) e maior instabilidade quando comparado ao sistema vigente no pós-guerra. Ao mesmo tempo em que inverteu o sentido de determinação das crises, que agora passam a originar-se em âmbito financeiro, deslocando-se então para o plano produtivo²⁵ (CARNEIRO, 1999).

Nesse sentido, tanto Carneiro (1999) quanto Belluzzo (1997) vão ressaltar o enfoque que a fase de liberalização financeira vai dar aos ativos financeiros, ampliando consideravelmente a participação destes no patrimônio das famílias e empresas. E assim, é o aumento dos preços desses ativos que impactará na decisão quanto aos gastos correntes – de consumo e investimento – determinando um descolamento entre os gastos e a renda corrente. Ou seja, a propensão a consumir deixa de ser uma função estável da renda e passa oscilar de acordo com o valor da riqueza financeira. É o ciclo de ativos que vai influenciar a dinâmica da economia – a propensão ao endividamento das empresas e a de consumir das famílias.

A questão é que os ativos são comprados numa perspectiva especulativa, o que só é possível num ambiente de finanças liberalizadas e dentro de mercado financeiros amplos. Uma vez que esses ativos são exclusivamente adquiridos em função de ganhos patrimoniais, sua lógica de funcionamento não vem seguida de uma teoria da determinação do ponto de reversão desses ganhos – do momento em que tal investimento não é mais rentável–, uma vez que são inumeráveis os fatores que a condicionam. Empiricamente, no entanto, temos uma inevitabilidade dessa reversão, a qual ocorre quando os financiadores se recusam a continuar emprestando aos especuladores, interrompendo o ciclo de alta de preços. Desta forma, o cenário emergente se configura num ambiente bastante instável e imprevisível, lançado à sorte e não sujeito a nenhum tipo de regulamentação.

Outra implicação dessa nova lógica é que as supracitadas reversões na esfera do ciclo de ativos acarretam numa redução do gasto corrente em consumo e investimento, o que leva a uma recessão de maior ou menor intensidade, a qual será primordialmente determinada pela forma como a reversão atingirá o sistema financeiro que é o responsável por bancar as posições especulativas.

²⁵A questão da determinação das crises envolve uma complexidade maior do que nos cabe aqui abordar. Para um maior aprofundamento nas questões de superprodução, bolhas especulativas, ver BRENNER, R. O boom e a bolha, 2002; CHESNAIS, F. A mundialização do capital, 1999.

Com a queda no preço dos títulos temos uma concomitante deterioração do valor e qualidade dos ativos bancários, a qual pode levar a uma retração do crédito (*credit crunch*) de maior ou menor intensidade. As crises, portanto, nascem da avaliação dos riscos de expansão de crédito com a finalidade de alimentar o ciclo de ativos. Seus efeitos, em cadeia, passam da redução dos gastos de uma família ou empresa até influenciar o grau de contração do crédito pelos bancos (CARNEIRO, 1999).

Ainda segundo Cardoso, ao ampliar o escopo do investimento exclusivamente patrimonial das empresas, a financeirização da economia justifica o grande número de fusões e aquisições domésticas e internacionais que caracterizaram as duas últimas décadas do século XX.

No que tange ao investimento produtivo, ainda essencial e induzido pela concorrência, colocam-se agora novas exigências, incluindo um período de amortização mais curto. O que implica numa nova restrição ao investimento e certamente em outra razão (além da preferência pelos ganhos patrimoniais) para seu menor dinamismo decorrente da liberalização financeira.

Nesse sentido, também Chesnais (1999), vai discutir a influência dos abalos no sistema financeiro às outras esferas da economia – o setor de produção e investimento; ao analisar o que se tem por crises sistêmicas, que se deram a partir de então. Ou seja, agora, dentro de uma economia “mundializada” na qual temos nitidamente um desigual caráter de participação dos Estados, pode-se analisar separadamente as peculiaridades de tal fenômeno na implicação de um novo tipo de fragilidade aos países. Uma fragilidade sistêmica típica, que, na medida em que diminui a capacidade dos Estados de atuarem como tais, culmina num problema de governabilidade interna que não pode mais ser solucionado internamente – isolado do sistema internacional – uma vez que não há mais agentes econômicos isolados.

Essa mudança da lógica e do funcionamento capitalista descrita até então, marcada pela hipertrofia da esfera financeira, tem como característica alarmante o fato de que seu objetivo central – o qual consiste na manutenção das posições adquiridas pelos grupos industriais e financeiros – não mais se preocupa em criar novas capacidades produtivas. Estamos frente a uma fase cujo funcionamento é ordenado pelas operações do capital financeiro; fase esta que se apresenta como a mais concentradora e centralizadora do capitalismo vivido até então (BELLUZZO, 2004). Uma vez que a única finalidade desse capital é a mais valia obtida fora da esfera de produção, o sistema encontra-se à mercê de um capital especulativo interessado exclusivamente em formas de auto-valorização, o qual vai

buscar sempre instâncias que atendam a liquidez desejada, bem como garantam um mínimo de segurança ao investimento.

O controle passa a ser exercido agora pelas instituições financeiras (ocupando gradativamente as funções dos bancos de outrora) e, nesse sentido, fatores como a mais valia vão influenciar incisivamente nas transformações gerais das relações salariais, em âmbito microeconômico. Já em se tratando do campo macro, o capital financeiro, diferentemente do que ocorria na era fordista – onde as tensões macroeconômicas eram resolvidas através da emissão monetária e da inflação – realiza seus ajustes instrumentalizando-se das taxas de juros (CHESNAIS, 1999). Essas taxas, extremamente interligadas e até submetidas à taxa norte-americana, implicam num claro limite à autonomia estatal.

Acrescenta-se ainda que, dentro da lógica da economia neoliberal, os países deficitários acabam se tornando cada vez mais deficitários, uma vez que, com a redução do Estado fiscal, temos uma diminuição das receitas, que juntamente com as políticas de arrocho salarial empregadas, diminui também a demanda interna – e assim temos uma conseqüente redução da produção e do nível de emprego (CHESNAIS, 1999). Os governos então, recorrem ao mercado de títulos para equilibrar a queda nas receitas, se endividando cada vez mais.

Esse cenário contribui ainda mais para o enfraquecimento dos sistemas bancários que, sem a mesma interligação apresentada pelo sistema financeiro, têm de arcar com os abalos que essa interligação acarreta internamente. Tendo os bancos centrais e nacionais se tornado mais fracos e menos influentes que as instituições financeiras, temos um lapso de controle interno. O caráter especulativo do capital financeiro se expande ao setor imobiliário e até mesmo nos mercados de matéria-prima; e agora novas esferas são por ele conduzidas, prejudicando ainda mais as economias que já eram vulneráveis.

A questão é a de que a crescente desregulamentação dos mercados financeiros consagrou a submissão dos países em desenvolvimento ao neoliberalismo; aumentando assim, os riscos a esses Estados, os quais passam a fazer parte de uma lógica para a qual não estavam devidamente preparados e experimentados (FIORI, 2003).

Dessa forma, as economias emergentes entram, de igual para igual, como jogadores num sistema frente a economias já consolidadas e participantes graduados na esfera financeira. As moedas nacionais assumem caráter de ativos financeiros e dentro de um regime de câmbios flexíveis, com decorrente instabilidade interna, os governos não têm muito para onde fugir ou liberdade de agir, temerosos de sanções internacionais; os bancos centrais não podem mais impedir ataques aos mercados e tem sua capacidade de intervenção reduzida. As

transações financeiras se distanciam crescentemente da esfera de produção; o capital fictício dos credores é que norteia as políticas de gastos nacionais, bem como determina a redução dos gastos sociais, as medidas de desregulamentação e as privatizações. Ou seja, a nova lógica determina a diminuição do papel do Estado nacional, a relativização de sua existência em função de um capital fictício, sem nada que substitua suas antigas funções.

Sob esse pano de fundo, o crítico inglês Eagleton²⁶, constata que, no capitalismo globalizado, as leis de movimento do conjunto se tornam gradativamente mais abstratas dificultando qualquer ação política ou capacidade de desenvolvimento de um pensamento inovador. Dessa maneira, as nações periféricas e seus cidadãos dividem-se entre os que aspiram por uma mudança, mas se desesperam com o decisionismo que se contrapõe às fantasias, e aqueles que cedem à “objetividade” das condições existentes.

Tem-se assim, um panorama de como o novo cenário abalou determinado modelo de políticas nacionais que aspiravam por uma parcela de autonomia para conduzir seus projetos de desenvolvimento e de que forma essas economias se interligaram cada vez mais ao ambiente externo – potencializando as dependências.

Para uma compreensão mais abrangente do processo de estabelecimento do novo cenário, é importante articular essas transformações às reconfigurações que se deram na divisão internacional do trabalho.

Para Basualdo y Arceo (2006) a abertura econômica e financeira se inscreve, do ponto de vista do capital transnacional, numa divisão internacional do trabalho marcadamente assimétrica, na qual a capacidade de desenvolvimento tecnológico e de orientação das forças produtivas já não se radica mais no centro em virtude do monopólio da atividade industrial, mas, deve-se ao controle que exercem as grandes empresas transnacionais sobre as redes produtivas internacionais – em que pese a desintegração da estrutura industrial na maioria dos países periféricos. Nessa nova divisão, permanecem presentes, ainda que sob mecanismos distintos, a perpetuação de limitações à capacidade decisória dos Estados periféricos enquanto às linhas estratégicas de suas políticas econômicas.²⁷

Os alcances e implicações dessas limitações vão depender das características das frações hegemônicas em cada economia, bem como da composição do bloco da classe dominante e da relação global de forças. Essa questão vai ser estudada a seguir sob a ótica interna brasileira; veremos de que forma a nova lógica internacional vai influenciar as transformações que se deram na condução da política – interna e externa – do país.

²⁶citado por Belluzzo, 2004, p.57.

²⁷As melhores expressões desse processo seriam o Nafta e o projeto da Alca.

No Brasil, por exemplo, pôde-se sentir claramente esse movimento de influência de uma nova lógica capitalista em choque com o que se vinha implementando até então, no II PND²⁸. Para Fiori (1995), a ambiguidade estratégica do plano acabou ficando mais visível em 1980, na forma em que os custos da crise se distribuíram entre os três pilares do desenvolvimento brasileiro:

mediante desvalorizações cambiais, elevações das taxas de juros internas e arrocho salarial e tarifário, permitiu-se uma forte redistribuição de renda em favor do setor empresarial privado, acentuando os seus lucros como rentistas [...] promoveu-se também uma verdadeira modificação patrimonial de ativos e passivos entre o setor público e o setor privado (TAVARES, 1985, p. 95).

Ainda segundo Fiori (1995) o Estado foi forte enquanto arbitrou o valor interno do dinheiro e dos créditos com relativa autonomia, mas foi fraco toda vez que tentou ultrapassar os limites impostos por seus compromissos constitutivos. Ficando sempre entre a aliança conservadora e a estratégia liberal-desenvolvimentista – sucumbindo às suas próprias contradições, que tantas vezes o movera e instabilizara.

1.4.1 Por detrás da inevitabilidade da nova ordem mundial

As declarações de Fukuyama de “fim da história”, atribuindo ao modelo ocidental de democracia liberal o patamar de perfeição, ilustravam o clima de crença e defesa da nova ordem que se consolidava nos anos 1990. Belluzzo (2004) faz alusão às palavras de Keynes referindo-se às condições do modelo neoliberal em que vivemos: “Em momentos de crise grave a relação entre a observação crítica e as soluções pode desgastar-se”. Nesse sentido, as contradições do modelo vão emergindo juntamente com o próprio, a ponto de não mais conseguir se legitimar frente aos focos de exclusão que crescem cada vez mais.

As críticas que surgem ao neoliberalismo são decorrentes de quão longe se chegou do que se havia prometido. Habermas (2001) coloca que, tanto a ascensão quanto o declínio do neoliberalismo mostram a tensão indissolúvel entre capitalismo e democracia; sendo que aquele deve estar se mascarando a cada período a fim de recuperar uma legitimidade perdida quando se escancara sua lógica de funcionamento.

²⁸O II Plano Nacional de Desenvolvimento data de 1974 e foi uma resposta do governo militar à crise conjuntural da economia brasileira que ocorreu devido à Crise do Petróleo, no fim do Milagre Econômico. Criado durante o governo do general Ernesto Geisel, e tinha a finalidade de retirar do atraso o setor de meios de produção e aumentar a produção de alimentos e energia.

Juntamente com Belluzzo (2004), Tavares (1997) reforça a tese de que a ideologia neoliberal difundida como vencedora e a qual promoverá o bem estar de todos faz parte da estratégia hegemônica de não apenas submeter aliados e inimigos à nova posição, mas “racionalizar a visão dominante como sendo a única possível” (TAVARES, 1997, p. 29).

Autores como Fiori (1997) e Tavares (1997) criticam o fato de a lógica neoliberal ser tida como inevitável e sua adoção pelos países aceita como natural e única alternativa, ou seja, criticam a crença numa fraca legitimidade histórica para um sistema que, com decrescente atividade industrial e diminuta geração de empregos, enfrentará sérios obstáculos, se certas garantias não forem novamente providenciadas.

A partir dessa nova engrenagem presenciamos a perda de influência do Estado nacional enquanto provedor das garantias e condições básicas aos seus cidadãos, bem como a relativização de sua autonomia e soberania nacionais. A nova ordem econômica²⁹ coloca, nesse sentido, um desafio para a ordem social e política. Uma vez que o mercado auto-regulado não leva em consideração as necessidades sociais, encaradas basicamente como custos, e nesse sentido um dos primeiros itens a ser cortado do orçamento estatal. A globalização pressiona o Estado a uma inserção competitiva, e esta consiste numa limitação da capacidade de ação do mesmo, diminuindo a coesão social e a estabilidade democrática interna. Sem essa capacidade de ação, fica difícil impor-se competitivamente (FIORI, 1997; TAVARES, 1997).

A política econômica pós-globalização financeira passa a ser orientada pela oferta, diferentemente do que ocorria nos moldes keynesianos, dentro dos quais a economia era norteadada pela demanda – restando assim, pouco espaço de ação para as políticas nacionais. Habermas (2001) atenta para o fato de que o modelo de Estado agente não mais se aplica devido a sua incapacidade de realizar, no novo cenário, suas antigas funções. Deve-se atuar agora no sentido de adiantar a demanda através de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, bem como a formação de profissionais qualificados. Mas, devido ao corte de gastos e a preocupação em manter o equilíbrio fiscal exige-se uma postura que vai além da qual o Estado nacional pode arcar nesse contexto.

É preciso então buscar uma alternativa à função social, que era competência dos Estados Nacionais. A questão é de grande relevância, uma vez que, a democracia – coesão e legitimação interna – é colocada em cheque com a globalização financeira. A democracia

²⁹Fazendo referência à Touraine (1995), Fiori (1995) vai ressaltar que se trata um processo que aumenta consideravelmente as interdependências entre toda sorte de atores, mas que não é de jeito algum sinônimo de convergência ou ainda de solidariedade crescentes.

liberal, enquanto modelo que melhor garante a liberdade e igualdade individuais, sem uma regulação política efetiva perde muitas de suas garantias.

Principalmente tendo em foco os países subdesenvolvidos, o êxito destes está em consonância com a habilidade de conter e subornar os “perdedores” no processo de modernização, ou seja, a lógica é excludente e depende dessa máscara para continuar a se reproduzir (KRUGMAN, 1994). Uma vez que embasado em políticas desiguais e perpetuadoras dessas desigualdades regionais e sociais, a própria ordem proposta carrega em si o elemento inibidor do crescimento e universalidade do regime. As contradições que traz consigo obstruem a democratização do crescimento, do progresso e da modernização que propõem – alimentando a parcela de descontentes e desfavorecidos que caminham para a insustentabilidade do sistema.

Os defensores das reformas neoliberais evocam Schumpeter³⁰ e falam em “destruição criadora”, como referência às “mudanças institucionais e tecnológicas de grande importância que [...] trazem surtos de progresso e renovação de vocações [...] de momentos como este” (FRANCO, 2000, p. 1). Para um dos implementadores dessas reformas no Brasil – Gustavo Franco, ex-presidente do Banco Central (1997-99) – a legitimidade alegada pelos defensores anglo-saxões da tese neoliberal é bastante coerente e de fato benéfica a todos os países. Que mudanças eram necessárias tendo em vista a nova configuração parece coerente; quanto ao fato de serem benéficas para todos, não parece ser o resultado das políticas (mais rigorosamente liberais) implementadas no Brasil.

Ainda citando Gustavo Franco:

Tanto a abertura, que nós mesmos provocamos (e já não era sem tempo) com o intuito de destruir oligopólios e instaurar a soberania do consumidor, quanto a maior fluidez na movimentação de capitais, esta decorrente do processo maior de globalização, passaram a representar, para essas mentes conturbadas, doenças gravíssimas que estariam a corroer nossas entranhas. O fim súbito da hiperinflação nos fez experimentar essas novas realidades sem maiores ensaios, e ocasionando mudanças revolucionárias na economia (FRANCO, 2000, p. 1).

O novo cenário inevitavelmente incita mudanças e novas posturas dos Estados componentes do sistema. A questão é como encarar essas mudanças, como aceitá-las e percebê-las considerando-se os interesses hegemônicos postos e, encarar a necessidade dos Estados – principalmente os periféricos – de estudarem uma forma de inserção menos nociva às suas peculiaridades e necessidades.

³⁰citado por Franco, 2000.

Nesse sentido, Cardoso de Mello (1997), retomando Prebisch ainda nos anos 50, faz referência ao fato de a harmonia de interesses promovida pela concorrência capitalista ser ainda mais falaciosa em se tratando do plano internacional – sob a forma das vantagens comparativas – configurando uma nova divisão internacional do trabalho. Assim, a partir dos proclamados benefícios e progressos “globais” da globalização financeira, pode-se falar em “regressão produtiva, mais exclusão social e a volta redobrada da dependência externa” (CARDOSO DE MELLO, 1997) para a periferia do sistema, conforme trabalharemos a seguir.

A nova estrutura é marcada por crescente concentração do comando capitalista em todos os âmbitos: progresso técnico, a moeda, as condições de financiamento e os ajustes dos balanços de pagamentos. Destaca-se também a exacerbada concorrência entre as grandes empresas nas economias centrais – e, então, o crescente e agora livre poder das corporações privadas se voltam contra as políticas nacionais de proteção social e de viés voltado para o mercado interno, “transformando os Estados Nacionais em reféns das políticas do Grande Capital” (CARDOSO DE MELLO, 1997, p. 20). Nesse ínterim está o cerne de nosso trabalho: a dimensão pública dos Estados Nacionais vai perdendo seu espaço e valor, e como bem salienta Cardoso de Mello, devido ao caráter desigual dos capitais nacionais, estrutura-se uma hierarquia entre os Estados marcada por relações de dominação-subordinação. Assume-se também, dentro dessa nova lógica, uma postura única do centro para a periferia: tais nações passam a ser encaradas como espaço que obrigatoriamente deve ser aberto para a concorrência externa e aplicação de capitais produtivos e especulativos provenientes do centro.

Assiste-se na periferia a redefinições estratégicas de inserção internacional, um processo que pode ser chamado de “regressão produtiva” a partir da década de 1970, ao lado de um aprofundamento das desigualdades. No entanto, a periferia não perde seu caráter de área de interesse da grande empresa, que lá aplica seus investimentos se aproveitando da mão-de-obra barata e da competição desenfreada que se dá para atrair tais investimentos. Além de conseguir com essa competição uma redução ainda maior dos custos, a grande empresa acaba por desorganizar e desarticular as estruturas produtivas locais. É a partir daí que, principalmente a América Latina passa a figurar como um território em expansão para os capitais e investimentos norte-americanos, focando nas privatizações de serviços de utilidade pública.

Conclui-se desse novo momento do capitalismo que seus “anos dourados”, os quais precederam as transformações da década de 1970, trataram-se de um período de domesticação

do capitalismo, no qual ficaram suspensas suas inerentes tendências destrutivas em nome da busca pela riqueza abstrata. Para Cardoso de Mello (1997), o capitalismo só é capaz de generalizar tendências mercantis e mostrou-se claramente incapaz de integrar sistemas e difundir o progresso técnico. Ademais, ressalta ainda o fato de que o progresso das nações centrais só ocorreu a partir de revoluções ou projetos nacionais de desenvolvimento – e a “disseminação” desse projeto só foi capaz de salientar a heterogeneidade periférica, na medida em que tal progresso só é acessível a uma minoria que se integra ao centro.

Nesse sentido, cabe ressaltar a análise histórica do neo-institucionalista sul-coreano, Ha-Joon Chang (2004), em seu livro “Chutando a escada”, no qual o autor retoma a tese do economista alemão, Frederich List. A tese parte de uma abordagem histórica do desenvolvimento dos capitalismos centrais e conclui que, a nova lógica global – disseminada pela OMC, Banco Mundial e FMI – impede os países em desenvolvimento de seguirem o mesmo caminho que as economias desenvolvidas seguiram para tal. Ou seja, o fim das políticas protecionistas com a difusão do livre-comércio, seguido pelas sanções e condições que são impostas aos países em desenvolvimento dificulta uma iniciativa mais autônoma de desenvolvimento nacional. O termo “chutando escada”³¹ revela claramente que as políticas que as nações desenvolvidas impõem aos demais Estados representa uma obstrução ao desenvolvimento – e à própria adoção de projetos desenvolvimentistas que as próprias nações desenvolvidas seguiram para chegar onde estão.

1.5 Prerrogativas internas de associação ao pensamento dominante

Os fatores e determinantes internacionais não agiram de forma absoluta sobre o comportamento e as opções estratégicas das Potências Médias recém-industrializadas³², mas restringiram significativamente seus comportamentos e opções estratégicas (SENNES, 2003, p. 13).

Nosso objeto de estudo é relatar de que forma a nova ordem internacional e a crise do projeto nacional desenvolvimentista vão conduzir o Brasil a uma nova estratégia de inserção internacional.

³¹As nações desenvolvidas teriam chegado ao topo e “chutado a escada” pela qual subiram, uma vez que, fizeram uso de instrumentos para se desenvolver que hoje proibem – protecionismo à indústria nascente, controle estatal da economia, dentre outras práticas.

³²O termo Potência Média recém-industrializada é fruto de uma discussão do autor que leva em consideração fatores físicos como tamanho, população, área geográfica, mercado, PIB, bem como fatores políticos, como grau de influência regional e grau de autonomia internacional. Para uma maior compreensão acerca do termo, ver: SENNES, R. *As mudanças na política externa brasileira nos anos 80*, 2003.

As transformações que ocorreram no Brasil ao longo da década de 80 decorrem de uma série de fatores externos que se combinaram a deficiências internas, levando à insustentabilidade do projeto desenvolvimentista e a uma redefinição de interesses. O caso Brasil não é isolado, mas faz parte de um movimento que abarcou outros países – que, por ocuparem lugares semelhantes no Sistema Internacional, sofreram impactos similares em sua reorganização.

A crise do modelo de Substituição de Importações não fora um reflexo passivo das transformações ocorridas na economia mundial. A forma em que se deu a reestruturação econômica e o grau de profundidade da abertura comercial e financeira estiveram condicionados, em cada caso, pela correlação de forças entre as frações do bloco dominante de cada país. As características da fração que se tornou hegemônica e sua capacidade em utilizar os aparatos do Estado a seu favor, aliada à sua relação de forças com as camadas populares, foram elementos fundamentais na nova configuração econômica e política de cada país (BASUALDO; ARCEO, 2006).

Estudaremos as influências do novo cenário mundial na política econômica interna brasileira, para posteriormente podermos compreender a mudança de inserção internacional do país que se deu no início da década de 90. Discutiremos de que forma as crises – energéticas e de crescimento mundial – da década de 70 contribuíram para a deterioração do projeto de desenvolvimento que era conduzido pelo Brasil e, de que forma, a emergência do novo cenário – dentro da discussão do enfraquecimento do Estado Nação periférico – estremeceu as bases do mesmo.

Pode-se dizer do que precede que, decorrente do novo padrão de conduta internacional refletido nos órgãos econômicos multilaterais, os posicionamentos externos de um grupo de países recém-industrializados sofreram abalos significativos ao longo da década de 80. Dessa forma, as novas condutas – fiscais, comerciais, tarifárias – propagadas pelo novo ordenamento internacional se mostraram incompatíveis com as políticas daqueles países. Para o Brasil, essas modificações tiveram fortes implicações, na medida em que, somadas às vulnerabilidades internas, vieram a se configurar num ambiente internacional claramente incompatível com várias das premissas de sua política externa e interna (SENNES, 2003). Em decorrência disso e dada a crise do modelo interno, neste momento, passa a se formar no país um novo consenso acerca da melhor maneira de sair da crise e se inserir no mundo globalizado.

Os resultados dessas transformações, considerando-se a região latino-americana, foram taxas de crescimento inferiores às do intervalo de 1950 a 1980, considerando-se o

aumento mais elevado das exportações. O crescimento do produto passa a ser acompanhado de substanciais transferências de riqueza e renda aos setores dominantes locais e ao capital transnacional, especialmente quando o Estado assumiu a dívida privada³³, transferiu os ativos públicos por meio das privatizações, adotou políticas monetárias estreitamente subordinadas às condições impostas pelo fluxo externo de capitais e pelo predomínio da valorização financeira do excedente (BASUALDO; ARCEO, 2006).

Ao lado desse cenário, assiste-se a uma queda na importância relativa do investimento em produção, uma desarticulação do aparato industrial e uma contração de atividades de maior complexidade tecnológica e que exigem trabalho qualificado (BASUALDO; ARCEO, 2006).

Dentro do que foi exposto anteriormente acerca das alterações ocorridas no cenário internacional desde a década de 1970, bem como a nova orientação do capitalismo global a partir de então, estudaremos agora a articulação do Estado brasileiro – e seu programa de desenvolvimento – com esse novo contexto e as transformações internas que dali se seguiram.

É fundamental compreender a interdependência dos dois cenários – interno e externo – e como os mesmos interagiram nas décadas de 70 e 80 para atingirmos nosso maior objetivo que é compreender a mudança de inserção externa brasileira na década de 90 via liberalização econômica.

Fiori (2003) apresenta uma releitura do desenvolvimentismo brasileiro, apontando que os interesses que nortearam a abertura econômica brasileira foram os mesmos que sustentaram os programas desenvolvimentistas.

Nesse sentido, o surgimento dos modelos desenvolvimentistas na América Latina na década de 1930, segundo Fiori (2003), decorreu da insustentabilidade do modelo vigente – exportador de matéria-prima, uma vez que as duas grandes Guerras combinadas à crise de 1929 se materializam num contexto internacional de retração econômica que inviabilizava a continuidade da antiga inserção. O surgimento de “estados desenvolvimentistas” na América Latina, que visavam impulsionar a industrialização, emerge como uma alternativa. É de fundamental importância notar que o modelo de industrialização não se propunha a superar as contradições internas e heterogeneidades presentes nos países; simplesmente reproduzia as falhas de coesão interna, mascarando-as.

³³O papel do Estado em assumir a dívida privada acabou pagando o ajuste das empresas à nova ordem econômica internacional. Por isso que na década que apresentou as duas primeiras quedas absolutas do PIB total e per capita na moderna história brasileira, contraditoriamente, quase que não houve quebra de empresas. Ao contrário, amargavam resultados lucrativos medíocres na área da produção, enquanto suas aplicações financeiras exibiam performances positivas (OLIVEIRA, 1998).

Tendo em vista o precedente, o modelo brasileiro surge pautado no autoritarismo e na centralização de tomada de decisões como condições de sua reprodução. Tal origem decorre do fato do processo de industrialização brasileira ter se assentado sob bases que se opunham: uma vez que nasce tendo o capital estrangeiro como base de financiamento e depende da aceitação por parte das classes dominantes internas da interferência de interesses externos, os quais iam de encontro com seus próprios interesses (agrário-exportador) que eram menos rentáveis. Coube ao Estado, durante todo o período, conciliar a modernização dependente do capital externo com a defesa de interesses domésticos que muitas vezes limitavam essa modernização. Reproduzia-se assim, uma ordem econômica e política heterogênea. As características fragmentadas das camadas que apoiavam o governo submetiam o modelo a constantes e contraditórias pressões que, quase sempre, eram equacionadas pela via da centralização autoritária.

Ao longo dos anos que se estendem de 1930 a 1980, as demandas crescentes das massas fazem frente a um padrão de desenvolvimento concentrador de renda, com baixos níveis salariais e até o aumento de bolsões de miséria. O desenvolvimentismo passa a ser então uma necessidade para a própria sobrevivência das classes dominantes. Fiori (2003) caracteriza o processo como “fuga para frente”. Ou seja, tratou-se de buscar o crescimento econômico como forma de não enfrentar os conflitos internos reivindicatórios de terra e de riqueza. Ao longo do programa, assiste-se a uma combinação de forças descentralizadoras exigindo uma centralização necessária para essa reprodução, caracterizando assim uma base surreal e altamente instável.

Nossa proposta, neste momento, é abordar a falência do modelo desenvolvimentista brasileiro, bem como quais foram suas características elementares que levaram a este fim. O propósito aqui é associar a viabilidade do padrão de desenvolvimento interno frente à relação estabelecida com o meio externo. Em suma, nossa preocupação será compreender como um se relaciona com o outro, e quais os elementos que a “nova ordem mundial” trouxe para a esfera de atuação dos Estados periféricos; bem como, qual foi a nova estratégia de inserção esboçada a partir da crise do modelo anterior.

Por estar intimamente ligado ao ambiente exterior, o padrão de financiamento brasileiro encontrava-se, na década de 70, claramente vulnerável aos choques externos. Exatamente pelo caráter falacioso do modelo desenvolvimentista que perpetuava a condição dependente do país, ao negligenciar a questão do investimento com base externa, a economia brasileira não foi capaz de suportar o fim de um grande ciclo de crescimento mundial –

marcado pela crise do modelo keynesiano e derrocada da ordem de Bretton Woods – tendo seu modelo de crescimento sufocado pela crise da dívida externa.

O estado desenvolvimentista combinava atuações de repressão com paternalismo, não só reproduzindo como assegurando as desigualdades e as heterogeneidades internas. Tratou-se então de uma lógica de avançar para esconder uma estrutura que não se sustentava, até sua derrocada na década de 90, quando da opção pela abertura neoliberal.

Não obstante, a década de 70 representa para o Brasil uma sobreposição de crises, uma vez que, a recessão decorrente de uma crise na economia mundial ao lado do abalo da hegemonia norte americana, ao restringir o crescimento brasileiro (devido à queda nos investimentos e aos encargos da dívida externa), tornam visível a instabilidade interna, vulnerável aos choques externos e sem um substrato nacional coeso.

As fragmentações internas, ao lado da crise da dívida externa e elevação da inflação, caminharam no sentido de enfraquecimento e perda de credibilidade do Estado. Nos anos 80 o ciclo nacional-desenvolvimentista chega a seu limite. Uma vez que a fragmentação interna chegou a tal ponto que conduziu o Estado à impotência, o qual acabou chocando-se com sua própria base de apoio (FIORI, 2003).

Fez-se então necessária uma reorganização dos compromissos sociais e políticos que sustentaram esse modelo. Impôs-se assim à realidade brasileira, por uma necessidade da própria tendência que conduziu à crise de então, descentralizar, desestatizar e democratizar para crescer, ainda que sem doutrina ou programa específicos (FIORI, 2003).

Esgotou-se, portanto, um ciclo que tinha no estatismo e na centralização seu fundamento. Desde então, a questão que se pôs era de como se livrar de um Estado do qual todos dependiam economicamente e os instrumentos de poder que detinham era a própria burocracia do Estado que controlava. É importante ressaltar aqui que as próprias classes mentoras e beneficiárias dessa fórmula estatal desconhecem-se como tais e se viram contra o Estado. As reformas passam a ter, a partir de então, como foco a desestatização, encobrendo assim um longo período de crise e incerteza (FIORI, 2003).

Em grande medida, a face externa do período desenvolvimentista foi caracterizada por um tempo em que o Brasil tentava “explorar suas potencialidades ao abrigo das oportunidades que o meio externo oferece para a consecução deste fim” (GONÇALVES, 1992, p. 160). A década de 1970 representou o último suspiro desenvolvimentista. Uma última tentativa de inserção internacional visando suas prioridades internas e em busca de salvar a coesão nacional – ou o que se tinha por. Tratava-se então, de uma inserção que visava projetar os

interesses nacionais em escala global, refletindo o grau de maturidade que a industrialização brasileira tinha atingido.

Os elementos trabalhados nesse capítulo acerca das implicações da retomada da hegemonia norte-americana através da liberalização financeira, ao lado do contexto político que marca o fim da Guerra Fria e a disseminação de políticas neoliberais são elementos que nos ajudam a compreender a situação do Brasil no período.

Como buscamos apresentar aqui, a reconfiguração do cenário internacional não é exclusivamente o fator determinante dos posicionamentos brasileiros a partir de então, mas um elemento importante com o qual o país terá de lidar na nova dinâmica estabelecida. A questão do financiamento externo do programa desenvolvimentista será abordada no capítulo que segue, bem como as limitações do mesmo. Trabalharemos, agora a partir do âmbito interno, os elementos que contribuíram para a crise do modelo de desenvolvimento brasileiro. Esse estudo é importante, para, a partir de então, compreendermos o novo consenso que se forma acerca do melhor caminho para sair da crise e a nova estratégia de inserção do país no mundo.

CAPÍTULO 2 – A conjuntura interna brasileira e as perspectivas possíveis e passíveis de serem realizadas

2.1 A resposta interna ao choque externo

Em março de 74 – 3 meses após o primeiro choque do petróleo – o general Ernesto Geisel assume o governo no Brasil, já ciente da desaceleração do comércio mundial. Ele assume o governo em um cenário interno e internacional desfavorável, após o chamado “milagre econômico”. Vislumbrava-se, no dado momento, realizar escolha essencial entre duas alternativas disponíveis ao governo brasileiro. Primeira, reduzir o crescimento pautado pelas limitações externas, ou segunda, atuar no rumo contrário, mantendo políticas de crescimento artificiais devido ao cenário desfavorável. A segunda opção, dar início ao que ficou conhecida por “marcha forçada”³⁴ da economia brasileira, *per si* mais política e, portanto, aquela que acabou prevalecendo.

Decorrente, então, das limitações impostas pela crise internacional e suas implicações para a periferia do sistema, surge na década de 70 o II PND, uma resposta brasileira autônoma à crise externa. A análise do programa é de extrema importância para a compreensão do cenário interno; bem como para ilustrar o ponto fraco dessa estratégia brasileira diante do novo contexto global, à época em elaboração.

O II PND visava diversificar a estrutura produtiva e reduzir a vulnerabilidade externa (superando o hiato de recursos) e, deste modo, modificar a inserção externa do Brasil, enfatizando a importância do comércio exterior. O programa figura como sendo “o último suspiro” do modelo desenvolvimentista brasileiro, e, portanto de uma inserção mais ativa, antes da abertura neoliberal dos anos 1990.

Seguindo o modelo histórico de desenvolvimento brasileiro que havia se dado até então, buscava-se “diferenciar a estrutura produtiva, completando-a e aproximando-a do paradigma então prevalecente nos países centrais” (CARNEIRO, 2002, p. 63). A base de financiamento externa aproximava-o de programas como o Plano de Metas³⁵, que tinham o mesmo objetivo e limitação, tais como de capacitação e autonomia tecnológicas e/ou

³⁴Expressão cunhada por Antônio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza para descrever o período de expansão anti-cíclica que ocorreu de 1974 a 1980.

³⁵Implementado no governo Juscelino Kubitschek.

inadequação da base financeira doméstica, os quais limitavam os projetos de superação do atraso.

Fajnzylber (1983)³⁶ coloca que, apesar da maturação do paradigma tecnológico que se presenciava quando da implementação do programa, a concentração da indústria de bens de capital nos países centrais ainda era muito forte. Ultrapassar essa posição, como pretendia o programa, significava superar um esquema de divisão internacional do trabalho já estabelecido.

O padrão de financiamento adotado após o primeiro choque do petróleo seguiu e aprofundou³⁷ o padrão utilizado anteriormente: indução a um maior endividamento externo,³⁸ dependência interna da poupança compulsória e de instituições públicas de crédito. A partir de então, pode-se afirmar que a economia brasileira sempre esteve ligada ao capital estrangeiro. Logo, a suposta autonomia nunca ocorreria de fato, uma vez que as sanções econômicas sempre lhe seriam limitantes. Enquanto o cenário internacional era favorável e contava-se com disponibilidade de liquidez isso nunca representou um problema – econômico ou político – e, portanto, nunca se buscou solucioná-lo. Nos períodos de escassez, a crise era tamanha que impedia o Estado de solucioná-la. Ou seja, o problema só era percebido – ou fazia-se perceber – tarde demais, quando já não se fazia possível uma solução autônoma devido à necessidade de “socorro”. Foi o que aconteceu na década de 80 e dificultou uma solução alternativa à dos credores.

Nesse sentido, Tavares e Lessa (1983) discutem que o II PND não se faz efetivo enquanto modelo de substituição de importações, uma vez que não internalizou por completo nenhum importante segmento da indústria, tampouco conseguiu fechar internamente o ciclo de produção, tendo o investimento como fruto do mercado interno criado. Dentro dos modelos estratégicos de desenvolvimento, o programa coloca o país como um *drive* exportador, com a decisão dos investimentos determinada no mercado externo.

Dessa forma, ainda que consideráveis esforços no sentido de diferenciação do setor de industrialização pesada tenham sido feitos, as antigas falhas estruturais foram reproduzidas.

³⁶Citado por Carneiro, 2002, p. 69. FAJNZYLBBER, F. *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen, 1983.

³⁷Uma vez que agora contava com um cenário livre de restrições, após a ruína do sistema que contava com taxas de câmbio semi-fixas sob a ordem de Bretton Woods.

³⁸Quanto às opções existentes de financiamento à estratégia de crescimento proposta, temos: autofinanciamento; aporte de recursos fiscais; ou o financiamento externo. A partir de 1976, certas condições internas e externas (grande liquidez internacional aliada à política interna de controle da inflação e, por conseguinte, contenção tarifária, bem como a ausência de uma reforma tributária que garantisse o aporte de recursos fiscais) acabaram conduzindo o país a optar novamente pela terceira alternativa. Além de ser a alternativa que contava com menor resistência interna e de contar com as facilidades como a resolução n.63, a qual estabelecia um elo entre o sistema bancário interno e o internacional (CARNEIRO, 2002).

Observou-se assim, um ganho reduzido na capacidade de inovação tecnológica, fator de extrema influência na crítica ao modelo e opção pela mudança de paradigma efetuada no final dos anos 80.

Há ainda que se considerar que o programa, ao focar na indústria pesada, alterou as bases internas do crescimento proposto, tirando o foco da indústria de bens de consumo duráveis, perdendo assim o apoio da antiga base de crescimento econômico, possibilitando a emergência de críticos do regime militar, o qual vai perdendo sua base política de apoio. Para Tavares e Belluzzo (1984, p. 133):

a hipótese de reforçar o poder nacional ou de desenvolver as forças produtivas por meio do crescimento auto-sustentado do departamento de bens de produção, implica uma modalidade *sui generis* de capitalismo de Estado, pois tanto sua base real produtiva, quanto sua base social de apoio, são muito estreitas. O projeto de Estado Nacional autoritário levantado em 1974, não só não conta com o apoio popular, por que nada tem a ver com ele, como também conta apenas, do ponto de vista das classes dominantes, com um setor restrito da grande empresa internacional (os setores cartelizados de bens de equipamento pesado), de uma fração da mecânica pesada nacional e do bloco das grandes firmas de engenharia e construção.

O que se segue é a ausência de êxito do II PND na superação do subdesenvolvimento; uma vez que, fazia-se necessário para tal libertar-se da vulnerabilidade externa garantindo internamente os investimentos, por meio da poupança interna. Para Lessa (1978), a superação do subdesenvolvimento envolve superar também esse hiato de recursos. O que não ocorreu devido, em grande parte, ao momento ruim marcado por um cenário de crescimento internacional em declínio, paralelamente, à opção política do governo brasileiro por uma medida anticíclica.

Em resumo, a tentativa de inserção autônoma brasileira pecava na medida em que ignorava seus pontos falhos. A questão do investimento era de fundamental importância para assegurar uma menor vulnerabilidade interna e maior qualidade na inserção externa. Ao negligenciar as transformações ocorridas no cenário internacional, fundamentais para o desenvolvimento do programa, o modelo estava comprometido, bem como seu propósito central: a busca pela superação do subdesenvolvimento.

Fiori (1995) vai dizer que a suposição em que se fundamentavam os mentores do II PND enfrentou dificuldades não previstas cujas consequências lhe foram fatais. Num primeiro

momento, o programa lutou contra a baixa solidariedade empresarial, a qual se transformou em uma verdadeira rebelião contra a estatização a partir de 1976.³⁹

A tentativa do governo de promover um crescimento “artificial”, isolado e em detrimento da crise e das transformações externas mostrou-se inoperante uma vez que dependente de tal variável. Assim que, com a crise do financiamento externo iniciada em 1979 – decorrente da nova política dos Estados Unidos de atração de capital –, tal política econômica não se sustentou. A resposta brasileira à crise mundial foi ousada,⁴⁰ uma vez que desconsiderou as transformações que se davam no cenário internacional no decorrer da década de 70.

O ônus dessa ousadia vai ser carregado ao longo da década de 80, na qual o país enfrenta o choque da dívida externa e seus entraves à economia brasileira, bem como a crescente oposição nacional dos descontentes com um modelo desenvolvimentista que não mais garantia o crescimento.

O remédio, um duplo processo de internacionalização financeira e estrangeirização da economia brasileira, condicionou ainda mais os graus de autonomia das políticas públicas, em que pese o ônus da dívida externa. Essa subordinação só tendia a crescer em toda a região, possibilitando que os mecanismos de crédito internacionais assumissem uma posição central na elaboração e adoção da política econômica monetária e fiscal (BASUALDO; ARCEO, 2006).

2.2 Gênese e crise da dívida externa – a vulnerabilidade brasileira exposta

O II PND saiu muito caro ao Estado brasileiro,⁴¹ uma vez que a montagem de novos setores produtivos ao lado da sustentação de outros que contavam com subsídios fiscais – dentro de uma política monetária restritiva – convergiu numa dívida pública expressiva. Já no início dos anos 80, as dívidas – interna e externa – explodiram. Isso porque, entre outros fatores, o Estado assumiu, no período, o lugar de tomador de recursos externos e, em se tratando de empréstimos com correção monetária pré-fixada num período de aceleração

³⁹Para Fiori, no entanto, esse comportamento do setor empresarial decorria de opções políticas que desde os anos 30 geraram uma relação simbiótica, porém mercantil e pouco solidária, entre o empresariado e o Estado. Relação essa que se apresentava conflitiva e opositora sempre que o Estado se propunha a comandar o passo da industrialização pesada.

⁴⁰economicamente ousada, considerando-se os interesses políticos aludidos anteriormente.

⁴¹Para Fiori (1995), a crise que se desenvolveu nos anos 1980 originara-se, sobretudo, na ambiguidade estratégica do II PND, repetindo, que estava dividido entre sua opção desenvolvimentista e sua gestão estabilizadora; seu projeto de Nação-potência e seu financiamento externo; entre sua vocação estatista e sua submissão aos pactos e compromissos cartoriais, corporativos e regionais.

inflacionária, esse comportamento acarretou numa verdadeira doação de capital. Considerando-se ainda o cenário de aceleração inflacionária pós 1974, com o aumento dos juros internos, o empresariado nacional sofreu severos constrangimentos, bem como o equilíbrio da balança comercial foi bastante afetado.

A partir do primeiro choque do petróleo,⁴² o montante da dívida externa brasileira começa a crescer. Simultaneamente ao aprofundamento da recessão mundial com decorrente diminuição do investimento externo graças ao aumento no preço do combustível motor, há uma grande liquidez mundial decorrente dos “petrodólares”.⁴³ Paralelamente, os investimentos produtivos foram sendo adiados, cabendo também aos bancos a função de promover uma alocação lucrativa de ativos (provenientes dos petrodólares).

Esta conjuntura caracterizada pela abundância de crédito disponível, em um primeiro momento, parecia bastante pertinente para o Brasil, tendo em vista as limitações de capacidade de investimentos domésticos ao crescimento. Não se imaginava que essa dinâmica pudesse desaguar-se em colapso do modelo adotado. Pois a tendência, com a competição entre os bancos norte-americanos e europeus, parecia se consolidar, já que esses bancos concediam empréstimos com cada vez menos critérios (CORDEIRO; SANTOS, 2005).

A lógica do endividamento externo era tida pelas autoridades brasileiras como óbvia; se haviam excedentes nas nações superavitárias, necessariamente precisavam dos países deficitários para absorvê-los – como que única alternativa para esse excedente – e assim, nunca haveria entrave a esse “círculo virtuoso”. O único grande problema, não pensado quando tudo fluía bem, consistia na intermediação entre o bloco superavitário e o deficitário (CASTRO; SOUZA, 1985).

E isso ficou evidente quando o Fed (*Federal Reserve*) em 1979, sob a presidência de Paul Volcker, mudou sua política monetária, alterando sua função de intermediador para tornar-se captador de recursos através de elevação das taxas de juros internas. Isso acabou atraindo a liquidez para o mercado financeiro norte-americano. Nesse momento, a questão dos juros contratados a taxas flutuantes, que nunca tinha sido encarada como um problema, fez-se notar em 1979, na medida em que “sufocaram os tomadores de empréstimos, levando ao agravamento do problema de balanços de pagamentos dos países em desenvolvimento, cujos

⁴²e então, da entrada em vigor do II PND.

⁴³As economias exportadoras de petróleo aplicam seus dólares (decorrentes da quadruplicação do preço pós primeiro choque) nos mercados financeiros de Londres e dos Estados Unidos. Tais economias, partindo de uma excessiva liquidez obtida partem para um processo de “reciclagem” dos petrodólares – emprestando a juros com taxas flutuantes para os países em desenvolvimento.

reflexos foram sentidos diretamente sobre a dívida externa” (CORDEIRO; SANTOS, 2005, p. 21).

Essa nova política norte-americana catalisou a recessão mundial, com diminuição do fluxo de comércio internacional e preferência pelos rentáveis investimentos financeiros. Assim, com a manutenção da marcha forçada na economia brasileira no dado cenário recessivo, temos crescentes desequilíbrios nas contas internacionais. Somente em 1982, com a declarada moratória mexicana, foi que a crise da dívida veio à tona e, com ela, a contração dos empréstimos externos.

A década de 80 marcou a saturação do meio de financiamento dos programas desenvolvimentistas latino-americanos. Ao lado de um racionamento do financiamento externo, os produtos brasileiros destinados ao comércio exterior sofrem uma deterioração significativa nos termos de troca, o que representou uma reversão no sentido do fluxo, passando agora para uma transferência de recursos para o exterior como pagamento da dívida externa.

A crise da dívida latino-americana é de fundamental importância para o desenvolvimento deste trabalho, uma vez que representa a subordinação dos países devedores aos credores internacionais – e às instituições que os defendiam –, deteriorando a relativa autonomia que detinham na orientação da política econômica interna. A partir de então, com o aumento da dívida e seus serviços, a política econômica dos países devedores passa a ter como foco a esfera financeira. Nesse sentido, os atores econômicos internos se veem limitados externamente e pressionados a garantir o que lhes é imposto a fim de manter o fluxo de capital externo necessário para a saúde da economia.

No entanto, o abalo da dívida não só atingiu os devedores, uma vez que representava também para os Estados Unidos uma ameaça ao seu sistema financeiro. Por isso o grande interesse em que mais moratórias não fossem declaradas, após a crise mexicana. Daí que o caso passou a ser tratado diretamente com cada país devedor pelo Federal Reserve Board, a fim de renegociar as dívidas. Entram em jogo também o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial (BIRD) para o monitoramento dos acordos assinados por esses países, nos quais se comprometiam a efetuar mudanças estruturais em suas respectivas economias a fim de efetivarem os pagamentos internacionais que outrora haviam se comprometido.

É importante destacar então, que essa pressão dos organismos internacionais não haveria sido tão exitosa sem a mudança na correlação de forças internas dos países devedores

– facilitada pelos efeitos que exerceram as transformações, aqui aludidas, que experimentava o capitalismo em nível mundial (ARCEO, 2006).

O receituário proposto pelas políticas do FMI pode ser resumido nas seguintes postulações: a) desvalorização cambial a fim de promover as exportações; b) controle da emissão monetária interna visando conter a inflação, e corte do déficit orçamentário do governo; c) limite da demanda interna por meio de reduções salariais a fim de criar excedentes exportáveis; d) promoção de integração com a economia mundial, retirando os entraves tarifários; e) aumento da arrecadação pública, por meio de realinhamento das tarifas e, no mesmo sentido; f) elevação dos impostos.

A adoção de tais medidas foi positiva para os bancos credores que, afinal de contas, recebiam em juros uma quantidade excedente à que haviam disponibilizado anteriormente. Atender às políticas do FMI era muito mais custoso aos países devedores, os quais, se não as cumprissem não conseguiriam viabilizar novos empréstimos. Tampouco lhes seria possível reescalonar a dívida preexistente. Medida necessária, dado o crescente montante da mesma.⁴⁴

A crise da dívida demonstrou a grande influência externa na economia brasileira. As políticas propostas à sua solução não resolveram os problemas da região, acabando inclusive por agravá-los. Assiste-se, a partir de 1982, a uma explosão inflacionária no país levando a um aumento da dívida interna e, devido ao descontrole orçamentário decorrente, têm-se uma paralisia na esfera de atuação das políticas públicas.

Quando, entre 1979 e 1982, os juros sobem vertiginosamente, as quebras financeiras foram inevitáveis: Polônia, México, Brasil e Argentina foram os casos mais expressivos [...] Nos que a estatizaram (a dívida), surgiu um novo problema: as receitas fiscais já eram insuficientes e os Estados foram obrigados a ampliar ainda mais o mecanismo da dívida pública, vendendo títulos públicos no mercado financeiro interno para adquirir as divisas para remeter seus novos compromissos em moeda externa. Dado o risco e a baixa credibilidade do Estado, essa dívida interna era negociada a altos juros e com vencimentos efetivos diários na rede bancária, o que a convertia em quase moeda. Com isso, a ampliação da dívida pública interna inflacionava ainda mais o gasto público, agora com mais juros e correções monetárias aos credores nacionais. Estava criada assim, uma geminalidade financeira entre duas dívidas, aumentando ainda mais as pressões altistas no sistema de preços (CANO, 2000, p. 31-32).

Percebe-se assim, claramente que as políticas dos credores encabeçadas pelo FMI interferiram em grande medida nas economias periféricas. O rombo inflacionário, o peso da dívida, bem como as medidas que foram pré-requisito para aquisição de novos empréstimos,

⁴⁴ Crescente no sentido de que nos anos de 81 e 82 a economia brasileira enfrenta uma recessão (ficando a dívida mais custosa) e devido ao excedente trazido pelo aumento dos juros realizado pelo Fed em 1979.

agiram de tal forma que limitaram, desde então, a capacidade desses Estados de conduzir autonomamente suas respectivas políticas econômicas e, portanto, modelos de inserção internacional.

Dada a nova conjuntura econômica, tem-se na ordem do dia a obtenção de *superavits* à custa de políticas internas restritivas (monetárias e fiscais), com conseqüente perda do dinamismo de crescimento. A década de 80 pode ser vista como uma etapa da globalização financeira da qual se excluiu a periferia – em especial a latino-americana –, a qual sofreu um violento racionamento do financiamento externo, como vimos anteriormente. A situação é ilustrada pela redução nos fluxos destinados à periferia para menos de 50% em dez anos⁴⁵. A América Latina é abalada por essa redução brusca e acabou tendo que enfrentar quatro grandes choques na década de 80: redução da demanda, deterioração das relações de troca, elevação da taxa de juros e retração da oferta de capitais. Este último é tido por Carneiro (2002) como o choque mais relevante, uma vez que minou a base de financiamento do programa de desenvolvimento nacional.

Esse quadro mostra de que forma a nova ordem internacional e a combinação com as contrapartidas internas que suscitou nos estados devedores minaram a capacidade de estados dependentes completarem seu ciclo de desenvolvimento, os quais perderam consideravelmente a relativa liberdade com a qual contavam. Ao mesmo tempo em que evidencia a dependência brasileira de condições externas favoráveis para o funcionamento do modelo então proposto.

É importante enfatizar que essa conjuntura encontrou reforço no posicionamento de forças internas, que foram favoráveis à abertura. Nesse sentido, não se tratou de um movimento exclusivamente passivo, mas houve um acompanhamento interno nesses países de aceitação e defesa de medidas de abertura e da configuração de um novo modelo de interação com o ambiente externo.

Fiori (1995) se atenta para o comportamento dos segmentos políticos nacionais neste momento de crise, como um elo fundamental na compreensão do processo como um todo. Para ele, a situação é bastante crítica, uma vez que, ambas as crises, econômica e política, do Estado tem raízes antigas, assentadas nos entraves estruturais de um Estado que se viabilizou em nosso país, nos anos 1920, assumindo a forma centralista e autoritária nos 1930 e alcançando seu pleno sucesso desenvolvimentista nos 1950.

⁴⁵“de uma participação de mais de 50% dos fluxos em 1975-1979, os subdesenvolvidos caem para 23% no período 1985-1989” (CARNEIRO, 2002, p. 119).

Um Estado que assumiu o seu formato institucional e consolidou suas bases sociais de apoio através de um longo percurso ou ciclo – iniciado com o fim da Primeira Guerra Mundial e com a ruptura da hegemonia inglesa e do padrão ouro – durante o qual assumiu papel decisivo nos processos de industrialização e modernização da sociedade brasileira. Mas o fez condensando uma aliança extremamente heterogênea, o que o obrigou a uma gestão conservadora e centralista – quase sempre autoritária – dos conflitos políticos e a um *intervencionismo* econômico cuja especificidade teve muito a ver com o fato de que, a partir daquela ruptura inicial, o Estado brasileiro, adquirisse autonomia potencial na determinação arbitrária do valor interno de seu dinheiro e, como consequência, das várias taxas de lucro para os diversos capitais individuais ou blocos de capitalistas (FIORI, 1995, p. 44).

Para esse autor, o momento marca um período de máxima condensação de conflitos que moveram um vasto período em nossa história político-econômica e também concentra em si as contradições que caracterizaram o iníquo e politicamente instável desenvolvimento brasileiro. A crise, para Fiori, seria fruto da coalizão que sustenta o governo e seu método de “fuga pra frente”, que, propiciou a centralização estabilizante e a industrialização, mas ao mesmo tempo desencadeou uma dinâmica cíclica com crises políticas periódicas que afetavam a capacidade do Estado de estabilizar o compromisso fundamental em torno da intocabilidade dos interesses condominados.

Como consequência do impasse da crise, politizara-se a competição econômica, tendendo a transformar a luta por um lugar no mercado na tentativa de abocanhar uma fatia de poder no Estado. Daí a progressiva fragmentação e balcanização do Estado. Soma-se a esse cenário, a aversão ao risco e a necessidade de promoção e subsídio aos investimentos, ao lado da aludida falta de espírito conquistador de parte considerável da burguesia nacional (FIORI, 1995).

2.2.1 A inversão dos fluxos de capital – geração de *superavits* e o adeus ao modelo desenvolvimentista

Desde o pós-guerra, a inserção externa brasileira na maior parte do tempo ocorreu por meio da absorção de recursos reais e financeiros. Ao longo da década de 1980, o sentido do fluxo sofre uma reversão e o país passa a transferir recursos para o exterior na forma de serviços e amortizações parciais do montante contraído da dívida externa.

O desequilíbrio decorrente do 2º choque do petróleo e do aumento na carga de juros se agravou, uma vez que os novos empréstimos contraídos foram insuficientes para cobrir o serviço da dívida. Até 1982 o financiamento ocorria por meio do mercado de crédito, mas, já

a partir de 1981, nota-se um endividamento adicional do setor público necessário para o fechamento das contas, decorrente do já elevado grau de endividamento público e à desaceleração dos investimentos públicos, como vimos antes.

Tudo indicava que o cenário internacional definitivamente passaria a influenciar a postura que os países centrais assumiam frente aos periféricos, especialmente a periferia latino-americana. A moratória mexicana de 1982 confirmara isso. Depois dela, ocorreu uma extinção do mecanismo de financiamento voluntário dos déficits em transações correntes para a América Latina. Até 1984 ainda houve certo fluxo de financiamento estrangeiro. Depois disso, tem-se uma transferência líquida de recursos para o exterior bem mais elevada. Em 1987, devido à declaração da moratória brasileira, essa transferência se limita de certa forma. Entretanto, em 1988, as contas atrasadas foram pagas e em 1989 declarou-se nova moratória. Isso posto, a década de 80 foi marcada por uma queda no investimento direto estrangeiro, por um aumento na remessa de lucros para o exterior e ainda assistiu-se a uma repatriação do capital produtivo para os Estados Unidos. Ainda como consequência dessa ruptura, temos uma estatização da dívida externa privada, paradoxalmente quando se rompe com o financiamento externo. Em suma, a década de 80 evidencia o esgotamento do padrão de desenvolvimento posto desde 1930, marcado pelo dinamismo e crescimento da economia brasileira, em especial do parque industrial.

Essa desaceleração do crescimento foi influenciada principalmente pela mudança na trajetória do investimento. A essencial mudança com relação à década anterior foi justamente a contínua transferência de recursos reais para o exterior, decorrente da obtenção de *superavits* comerciais.⁴⁶ Tal inversão se impôs devido às novas condições externas. A transformação no cenário internacional, como vimos antes, impunha aos países periféricos a obtenção de *superavits* comerciais para arcar com a elevada dívida contraída durante a “marcha forçada” da economia brasileira. Como consequência, a década de 1980 representou uma redução do crescimento interno, estagnação do produto per capita e regressão do investimento. Fenômenos que constrangeram o desenvolvimento nacional.

As tentativas de crescimento e melhorias dos anos 80 eram barradas pelas restrições externas. Cardoso de Mello (1984) ressalta, principalmente, uma contradição inerente que o próprio processo adotado reproduzia: objetivando a transferência de recursos reais para o exterior, pautava-se na obtenção de *superavit* sustentável para tal; não obstante, um

⁴⁶O Brasil recorre ao FMI em 1982 e as medidas impostas com vistas a obtenção de novos empréstimos e a negociação do pagamento do já em vigor consistem numa rígida política de ajustes combinando reforma monetária, desvalorizações cambiais, além de diminuição das importações com promoção das exportações.

desempenho necessário das exportações para a obtenção de tal *superavit* dependia de constante inovação tecnológica que, por sua vez, dependeria de investimentos elevados num contexto internacional de aceleração do progresso técnico.

Do precedente exposto, temos que a crise da dívida – fruto de uma dependência interna a um cenário externo em transição – acabou por inviabilizar o crescimento da região e marcou a interferência constante, a partir de então, de organismos multilaterais em defesa do interesse dos credores externos na política interna dos países em questão. A receita que deveria "salvar" as economias periféricas, por sua vez, acabou por agravar sua situação.

Durante toda a década de 1980 e também da seguinte, os problemas da dívida e do ajuste do balanço de pagamentos figuraram no primeiro plano das políticas econômicas latino-americanas. Correlacionados ao problema da dívida, os índices inflacionários dispararam e o poder dos Estados em administrar a vida econômica de suas nações foi erodido pela adoção das políticas ditadas pelos países credores (CORDEIRO; SANTOS, 2005, p. 26).

Os planos Baker e Brady (1985 e 1989) reforçaram ainda mais a necessidade dos países devedores adequarem-se às exigências do FMI⁴⁷ para conseguirem renegociar a dívida e rescalonar suas condições de pagamento. O primeiro deles não obteve muito sucesso. No entanto, o Plano Brady, que contava com melhores condições aos países devedores⁴⁸, obteve maior êxito e contou com a submissão brasileira às suas condições. Logo, os países que aceitaram essas imposições passam a trabalhar na reestruturação de suas respectivas economias e gradativa adoção das medidas neoliberais.

Isso posto, temos então que as reformas macroeconômicas e a consequente abertura financeira e comercial do Brasil na década de 90 estão diretamente ligadas com a crise da dívida, a qual foi o estopim de um modelo de desenvolvimento que não mais se sustentava. Deste modo,

[h]á uma relação estreita, quase simbiótica, entre política de administração da dívida e reforma macroeconômica. [...] Os credores só concordam com a rolagem da dívida se a nação devedora aceitar as "condicionalidades políticas" que fazem parte dos acordos de empréstimos [...] O objetivo consiste em impor a legitimidade da relação de serviço da dívida enquanto as nações devedoras são mantidas numa "camisa de força" que as impede de se

⁴⁷Exigia políticas macroeconômicas consistentes de ajuste estrutural voltadas para o crescimento a fim atrair investimentos externos; estimular o repatriamento de capitais nacionais depositados externamente; além das políticas de combate à inflação e de reajuste no balanço de pagamentos.

⁴⁸Propunha uma redução de 20% no montante da dívida e concedia maiores prazos para o pagamento da mesma. Em março de 1989, o plano foi anunciado pelo secretário de tesouro dos Estados Unidos Nicholas F. Brady que pretendia renovar a dívida externa de países em desenvolvimento, mediante a troca por novos bônus. Estes bônus contemplavam o abatimento do encargo da dívida, através da redução do seu principal ou pelo alívio nos juros. Além de emitir os bônus, os países deveriam promover reformas liberais em seus mercados.

lançarem numa política econômica independente. Arquetou-se uma nova geração de "empréstimos condicionados à política". Esses acordos de empréstimos do Banco Mundial incluíam rígidas "condicionalidades": o dinheiro só era garantido se o governo concordasse com as reformas de ajuste estrutural e, ao mesmo tempo, respeitasse os prazos para sua implementação⁴⁹ (CHOSSUDOSVKY, 1999 *apud* CORDEIRO; SANTOS, 2005, p. 16).⁵⁰

O tipo de inserção pautado num projeto de desenvolvimento de bases nacionais encontra nesses entraves a impossibilidade de sua reprodução. Dentro deste cenário, acredita-se que a melhor saída é agir em consonância com as políticas “indicadas” pelas grandes potências, promovendo políticas de abertura financeira e responsabilidade fiscal. O foco sai do âmbito interno com suas políticas protecionistas e passa a ser as garantias externas impostas.

A estratégia anticíclica de expansão, fundamentalmente dependente de abundante endividamento externo, atingiu na década de 1980 seu esgotamento. A conjuntura internacional de rápida deterioração após o segundo choque do petróleo colocou em xeque o padrão interno de financiamento que sustentava o crescimento até então.

Em síntese, uma confluência de fatores decorrentes de uma inserção dependente do país deixou-o vulnerável às oscilações do cenário externo, com limitadas possibilidades de se reestruturar devido à limitada margem de manobra conquistada, ao lado disso, a reconfiguração de interesses internos também contribuiu para o rumo tomado a partir de então.

2.3 A crise do setor público e a “solução” democrática

O esgotamento do financiamento externo explicitou internamente a crise do setor público. Combinadas às pressões e condicionantes externos, emergem, no momento, crescentes exigências internas, que, em conjunto, acabaram por ruir com o modelo desenvolvimentista. Ou seja, a uma questão primordialmente econômica, inevitavelmente somou-se uma ruptura do modelo político, uma vez que desconstruiu a base de fundamentação e legitimação do regime. A ruptura do financiamento externo, influenciada pelo 2º choque do petróleo (1979) e pela declaração da moratória mexicana, juntamente com a

⁴⁹Os grifos são do autor.

⁵⁰CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna, 1999.

exigida contrapartida interna da transferência de recursos reais ao exterior, abalaram e limitaram a esfera de atuação do Estado Brasileiro.

A questão da dívida bloqueou a rota que se traçava para o desenvolvimento, anunciando uma crise do modelo que culminaria em seu fim na década de 90. As contradições do modelo desenvolvimentista legaram-nos uma década perdida, impossibilitando a reprodução do modelo de inserção brasileira que encontrava nas “brechas” internacionais uma possibilidade de explorar suas potencialidades (GONÇALVES, 1992).

Coube ao Brasil, no novo contexto, viabilizar uma rápida geração de *superavits* comerciais por meio de renúncia fiscal e de um aumento no volume dos subsídios concedidos, ao mesmo tempo em que o devia arcar com o pagamento de uma elevada taxa de juros. Belluzzo (1988) traz a contradição à tona quando da maxidesvalorização efetuada em 1983, a qual desequilibra a capacidade de pagamento do Estado frente às suas receitas. Efetivamente temos que, trabalhando pelo *superavit* comercial, o governo deteriora ainda mais suas finanças públicas. Ao lado dessa política, o fato de o setor público ter assumido a dívida privada sem produzir bens comercializáveis para arcar com esse novo ônus só veio piorar a situação já deteriorada.

Internamente, a inflação que teve lugar pós-maxidesvalorização reduziu significativamente a carga tributária, levando então, a uma desvalorização nas receitas estatais. As medidas tributárias que se deram com vistas a aumentar o imposto direto não foram suficientes para compensar a queda na arrecadação e nem mesmo as isenções fiscais. Para autores como Teixeira e Biasoto Jr (1988), o problema da diminuição da carga tributária estava diretamente relacionado com a redução drástica nos impostos indiretos em razão do *drive* exportador a que o Brasil foi imposto e ao qual se propôs.

O peso do pagamento da dívida externa em moeda nacional (maxi-desvalorizada) contribuiu para a elevação da mesma no período. Nesse sentido, deterioravam-se as condições externas do país que tinha sua autonomia reduzida e subordinava-se, cada vez mais, às potências centrais, uma vez que, esse aumento da dívida externa criava um compromisso entre as duas partes. Alterando assim, o direcionamento de suas relações com o meio externo.

Na segunda metade da década de 1980, a economia brasileira se encontrava comprometida pelo inchaço do Estado e a falência de sua capacidade de coordenar a esfera produtiva. O impacto interno da crise externa provocou um desgaste do regime autoritário no país, que aumentava ainda mais com a perda de eficiência do Estado.

Para Fiori (1995), o período Geisel foi sintomático nesse sentido – ao tentar impor um novo movimento de centralização estatizante, não encontrou mais os apoios políticos de

antigamente. Mas mesmo assim, a decomposição da coalizão governante foi lenta, devido em grande parte à completa falta de alternativa, para os defensores do regime, que impedia que o mesmo fosse substituído.

Quando o general Figueiredo assumiu o governo, tinha-se por esgotada a tentativa de seguir com políticas de crescimento e postergar ainda mais o ajuste externo que era exigido. A dependência do capital estrangeiro forçava então a adotar suas preferências. A crise interna reforça essa dinâmica e o governo acaba por adotar uma política ortodoxa de alinhamento ao FMI baseada no aumento da taxa de juros, no corte de subsídios e do gasto público e contenção da demanda interna para gerar excedentes exportáveis por meio do arrocho salarial.

Tais medidas não foram suficientes para conter a inflação. A estagnação do crescimento ampliava o descontentamento interno⁵¹ e, pouco a pouco, o governo militar ia perdendo por completo sua legitimidade. Esse processo conduz ao aumento da oposição, culminando num ambiente desfavorável a novos planos do regime militar que enfrentassem eficazmente a crise econômica. Em 1985, com a eleição de Tancredo Neves, a situação se apresenta menos agitada e, com a posse do seu vice Sarney, um cenário de confiança deu margem à criação de um novo plano econômico.

A equipe de governo montada por Sarney refletia a heterogeneidade da coalizão que apoiou a transição democrática – já havia nessa equipe, apesar da predominância de orientação nacional-desenvolvimentista, alguns críticos desse modelo de desenvolvimento que não mais se beneficiavam por ele. Estes eram favoráveis a uma revisão do nacional-desenvolvimentismo que se enquadrasse melhor na agenda liberal em consolidação na economia internacional (VELASCO E CRUZ, 1997).

As medidas econômicas implementadas no governo Sarney não foram capazes de, internamente, resolver o problema da dívida externa que havia se estabelecido – assiste-se, no período que vai de 1985 a 1989, a um explícito descontrole das finanças públicas (CARNEIRO, 2002). Os sucessivos planos econômicos que seu governo implementou,⁵² bem como a passagem de 4 diferentes Ministros da Fazenda no período, denotam que o abalo interno evidenciado e, de certa forma, provocado pela crise da dívida externa não mais poderia ser solucionado isoladamente.

⁵¹A partir de 1978 o crescimento do movimento social é cada vez mais patente, manifestando-se na Greve do ABC, na efervescência dos Movimentos Estudantis, ao mesmo tempo em que surgia o novo sindicalismo, o movimento contra a carestia e outros movimentos populares. Esse forte clima de contestação social vai refletir na Constituição de 1988, à qual atende relativamente ao povo, também em decorrência deste cenário interno e dessa mobilização popular. Em parte, esse é um ponto que pode ser colocado nos porquês do Brasil acatar mais tardiamente as medidas sugeridas no Consenso de Washington que seus vizinhos.

⁵²Plano Cruzado I e II, Plano Bresser e Plano Verão. Para uma discussão mais detalhada acerca de cada plano e suas principais medidas ver CARNEIRO, 2002.

As políticas internas, ainda que seguissem o que lhes era ditado pelo FMI e pelo Banco Mundial, ou que se valesse de instrumentos mais heterodoxas de congelamento dos preços não mais conseguiam conter a inflação. A queda do *superavit* primário, além de levar a uma política fiscal contracionista, cobriu, ao longo da década, uma parcela cada vez menor da taxa de juros. Quatro Planos foram implementados no sentido de conter a inflação e sanear os desequilíbrios na balança de pagamentos. No entanto, conseguiram apenas propor um equilíbrio ou contenção temporários no curto prazo. A situação voltava a se reproduzir, representando um cenário instável interno que perdia, a cada Plano, sua credibilidade.

Apesar do enfoque dado no combate à inflação, a taxa anual da mesma quadruplicou do início de 1985 até o final de 1988. Os planos produziam nada mais que uma contenção temporária da inflação sem atuar sobre os desequilíbrios estruturais da economia. Tampouco foi possível reduzir a transferência de recursos reais para o exterior. O desequilíbrio das contas do governo se agravava. Os trabalhadores mostravam-se insatisfeitos com as desvalorizações salariais.

Ao fim de 1989, a sucessão de choques de congelamento já não mais se fazia eficaz enquanto instrumento de combate à inflação. O grau de desconfiança fez com que a taxa de juros se elevasse e os prazos fossem encurtados até o limite diário. Tal processo evidenciou a crise do financiamento público – levando a uma inevitável crise de confiança e decorrente fuga da riqueza financeira para ativos reais – crise esta que se iniciou em 1989 (MODIANO,1992).

Com o insucesso do governo Sarney, ao lado da ausência da retomada do crescimento, deram-se as condições necessárias para que a orientação econômica liberal (antes minoritária) se tornasse hegemônica no aparato burocrático do Estado brasileiro e no bojo da elite econômica.

Sendo assim, podemos afirmar que as medidas para arcar com o ônus da dívida externa e garantir os *superavits* necessários estavam deteriorando cada vez mais a situação interna – não controlaram (e até incrementaram) a inflação, tampouco conseguiram estabelecer um ambiente saudável para o crescimento econômico. A desaceleração do crescimento a partir de 1986 foi principalmente decorrente do mau desempenho da indústria⁵³ e, ao lado das pífias taxas de investimento,⁵⁴ o cenário que se estabelecia não se fazia animador.

⁵³“cujo produto real cresceu apenas 1,8 ao ano entre 1980 e 1988.” (MODIANO, 1992, p. 382).

⁵⁴A baixa taxa de investimento foi decorrente da insuficiência de poupança para tal; a base externa praticamente desapareceu desde 1984 com o equilíbrio da conta corrente em resposta à suspensão dos empréstimos

Depois do surto de crescimento de 1968 a 1974, denominado milagre econômico, o II PND não foi capaz de superar as contradições internas inerentes ao próprio modelo desenvolvimentista e as recentralizações estatizantes e desenvolvimentistas já não encontravam mais respaldo na base heterogênea que o sustentara. Os militares, também divididos, já não encontravam mais solução possível numa “fuga para frente”. O Estado se vê paralisado e o velho remédio já não era viável. A base heterogênea interna em que o modelo se sustentava, não poderia acarretar em outro ponto que não a ineficiência do Estado, a qual impedia avanços na dinâmica econômica e social do país. O Estado se apresentava de tal forma desgastado que, com o encerramento do regime autoritário em 1989, na primeira eleição direta para presidente:

o povo não havia apenas votado por um político, até há pouco obscuro: Fernando Collor. O mandato era claro: o povo havia votado por um programa de governo, ou de sociedade, que se propunha a eliminar a inflação, a extirpar a corrupção, a redefinir o Estado, a inserir o Brasil no mundo moderno. (MOREIRA, 1996 *apud* CORREIA, 2005, p. 105).⁵⁵

Para evitar um avanço da esquerda naquele contexto, diante da possibilidade da eleição de Lula, as classes dominantes apóiam em massa o candidato que tinha mais chances de vencê-lo. Estabelecem-se então, na década de 1990, com a eleição de Fernando Collor, as bases para uma transformação da economia brasileira, visando sua internacionalização. Decorrente da insustentabilidade e descontentamento interno, o projeto de industrialização com proteção do mercado interno foi abandonado em nome das políticas preconizadas pelo Consenso de Washington (CORDEIRO; SANTOS, 2005). O novo presidente fez-se valer das medidas neoliberais para selar o fim do modelo desenvolvimentista, dismantando sua legitimidade, marcando assim a transição do modelo de inserção externa brasileiro.

2.4 A influência das elites e o novo rumo da economia brasileira

Do precedente exposto, passou a ser consenso que a solução dos problemas nacionais se daria através de uma combinação de políticas de abertura econômica e de democratização do regime político. Caberia ao país, nesse sentido, promover uma agenda de reestruturação da economia de cunho liberalizante, a fim de que se inserisse internacionalmente na lógica do

voluntários em 1982. A poupança nacional também caiu devido à redução da poupança pública e a última, diminuiu decorrente da queda da carga tributária líquida do governo (*ibidem*, p. 383).

⁵⁵MOREIRA, M. M. Diplomacia para o Desenvolvimento. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. v. 2. São Paulo: USP, 1996.

capitalismo global – tendo como pauta a liberalização comercial, a desregulamentação, sobretudo do mercado de capitais, e as privatizações.

O objetivo central era transferir para a esfera privada e instituições internacionais a maioria das decisões sobre a economia nacional e só assim, acreditava-se, o país voltaria a se desenvolver. A eleição de Collor em 1989 representou a consolidação do consenso liberal no aparato estatal burocrático, ao mesmo tempo em que ficou claro à elite econômica – principalmente a beneficiária do nacional-desenvolvimentismo – que os tempos eram outros. A dinâmica do capitalismo global dificultava cada vez mais a intervenção estatal e, assim, o protecionismo à economia nacional em benefício dos agentes econômicos internos. O Estado passou a ser responsável pela liberalização e potencialização das forças mais dinâmicas da economia mundial de qualquer entrave, principalmente os institucionais. Além de ser responsável por manter uma imagem de confiança e estabilidade interna a fim de promover os negócios e atrair capital financeiro e, dessa forma, crédito para o financiamento das atividades econômicas.

Nessa perspectiva, Collor propôs seu plano de estabilização econômica associado às reformas do Estado – liberalização cambial, fim de subsídios, adoção de nova legislação sobre propriedade intelectual, liberalização de importações, abertura comercial, liberalização de investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa. Tais ações faziam parte do novo consenso formado internamente acerca das medidas internas necessárias e adequadas à modernização e à melhor inserção competitiva na economia internacional.

A crise política do governo Collor já no primeiro ano de seu mandato, ao lado do fracasso do plano de estabilização, bem como dos problemas de superação do desequilíbrio macroeconômico, inviabilizaram o aprofundamento dessas políticas liberalizantes e o primeiro acordo sobre a dívida externa. Acrescenta-se a isso o fato de o Brasil, em 1991, ter sido incluído na lista de investigação da *United States Trade Representative* (USTR) por infringir as regras de proteção de patentes.

Tem-se, pois, que apesar dos esforços do governo para estabelecer maiores graus de credibilidade pela adesão dos valores liberais tidos por universais, as expectativas dos países ricos em relação a uma rápida recuperação brasileira iam diminuindo.

Internamente, os primeiros passos no sentido de uma liberalização econômica realizados no governo Collor – em especial a abertura comercial, que conduzia a um avanço das importações – permitiu que competidores internacionais, ao conquistar fatias do mercado brasileiro, provocassem efeitos distributivos negativos sobre o empresariado nacional. Nesse sentido, temos que, um dos principais atores que contribuíram para o *impeachment* do

presidente foi a coalizão nacional-industrialista, devido aos altos custos da liberalização econômica unilateral implementada pelo governo (OLIVEIRA, 2007b).

O país perdeu na década de 80 qualquer sentido de orientação próprio; as medidas de combate à inflação e as alternativas de saná-la no curto prazo substituíram o desenvolvimento como principal questão política. Para Sallum Jr. (2001), somente durante o governo Collor de Mello ocorreu de fato uma ruptura com o padrão nacional-desenvolvimentista – foi nesse momento que surgiu o embrião de uma nova estratégia de desenvolvimento, a qual o governo FHC vai redesenhar, de forma hesitante.

A orientação explícita no conjunto de reformas parcialmente implementadas no governo Collor representou a desistência de construir no país uma estrutura industrial completa e integrada em que o Estado cumprisse papel de proteção e propulsão do desenvolvimento industrial e da empresa privada nacional. A estratégia de desenvolvimento gestada no governo Collor, pode ser definida como de integração liberal da economia doméstica ao sistema econômico mundial. Perde-se de meta a construção de uma estrutura industrial nacionalmente integrada, pensa-se apenas em preservar os ramos industriais que conseguissem competir abertamente numa economia internacionalizada – de forma que o parque industrial doméstico tendesse a se converter em parte especializada de um sistema industrial transnacional⁵⁶. Foram também implementadas medidas de desregulamentação das atividades econômicas e ações visando diminuir o papel do Estado na economia (por meio das privatizações) e recuperar as finanças públicas. Soma-se ainda a política de integração regional materializada no Mercosul, de 1991 (SALLUM JR., 2001).

Mesmo depois do *impeachment*, essa estratégia foi conservada – salvo algumas hesitações quanto à abertura e às privatizações. O impacto da liberalização comercial sobre o desempenho do parque industrial brasileiro foi diminuto, no entanto, devido à recessão vigente em quase todo o período e à preservação de uma política cambial favorável às exportações. O Mercosul também vai funcionar, nesse momento, como uma alternativa positiva face à recessão interna e às dificuldades de competição no plano mundial (BIELSCHOWSKY; STUMPO, 1996, p. 187).

Não obstante, o governo Collor serviu para evidenciar os caminhos a serem seguidos pelo empresariado nacional no novo contexto: a) transformar suas empresas em grande

⁵⁶Para tanto, o governo Collor suspendeu as barreiras não-tarifárias às compras no exterior e implementou um programa de redução progressiva das tarifas de importação.

corporação e competir com suas congêneres no mercado mundial⁵⁷; b) inserir-se na cadeia produtiva global dentro de alguma grande corporação agregando pequenas parcelas do valor do produto final; c) concentrar-se em atividades do segmento do comércio, do transporte ou outro que não requeira grandes investimentos; d) vender seus ativos e tornar-se rentista; ou e) desaparecer.

Do final do governo Collor até durante o Plano Real, têm-se exemplos de setores econômicos que seguiram as três primeiras alternativas e assim, sobreviveram à transição do nacional-desenvolvimentismo para o atual modelo. Dentre eles, tem-se o setor agrícola, que realizou nos anos 90 sua modernização, ao lado de setores que se valeram do processo de privatização para se tornarem grandes corporações, defendendo suas posições no mercado doméstico e se projetando internacionalmente, muitas vezes aliado ao capital financeiro global – como exemplo temos os novos acionistas majoritários da Vale do Rio Doce, Telemar, Brasil Telecom, CSN, entre outros (OLIVEIRA, 2007b).

O setor de franquias e importações cresceu consideravelmente, bem como novas empresas no setor de logística foram criadas. O segmento da educação e do comércio varejista também passou a ser atividade de grandes investimentos. Não obstante, majoritariamente, a opção dos grupos dominantes brasileiros foi vender seus ativos, seguindo assim a opção pelo rentismo, repassando suas atividades para as corporações transnacionais já instaladas ou que pretendiam se inserir no território nacional (OLIVEIRA, 2007b).

O crescimento da opção pelo rentismo, principalmente na segunda metade da década de 90 gerou uma ampliação na demanda por novos serviços financeiros, levando, entre outros fatores, à necessidade de fortalecimento do setor bancário nacional. O que se deu, de um lado pela privatização de bancos estatais (caso do Banespa, que ficou sob controle do grupo Santander) e, de outro lado, pelo Proer – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – que, por meio de fusões, aquisições e reorganizações societárias promoveu um enxugamento do sistema financeiro e reestruturação de instituições bancárias no país. Assim, o setor financeiro também se modernizou, alcançando posições relevantes entre os 20 maiores grupos econômico do país (Itaú, Bradesco, Unibanco, além dos internacionais, Santander e ABN-ANRO) (OLIVEIRA, 2007b).

⁵⁷Para Basualdo y Arceo (2006) os grupos econômicos locais consideravam muito arriscado, ainda que contassem com condições adequadas de rentabilidade, encarar um processo de acumulação confrontativo com o capital transnacional. Procuravam, na melhor das hipóteses, consolidar suas posições no mercado que controlavam e expandir sua presença no exterior em atividades com reduzidos riscos competitivo. Isso não sendo possível, acabaram por se refugiar na inversão financeira e especulativa como recurso de conservação e acréscimo de seus respectivos patrimônios.

Oliveira (2007b) ainda vai ressaltar que tal processo de readequação da economia nacional via liberalização só foi possibilitado pela implementação do Plano Real⁵⁸ – devido ao sucesso no combate à hiperinflação gerando uma estabilidade nas aplicações futuras e à valorização do câmbio que acarretou numa onda de investimentos na modernização do parque industrial⁵⁹. Ou seja, foi apenas durante o governo FHC que se criaram as condições adequadas para a aceleração da corrida de parcelas significativas da elite econômica do país para o rentismo, bem como para a reestruturação de setores econômicos que foram mantidos sob controle de grupos brasileiros, mas tiveram a capacidade de se transnacionalizarem com apoio de investidores internacionais. Acrescenta-se ainda o fato das privatizações terem atraído grupos econômicos globais, os quais ocuparam setores relevantes da economia brasileira – setor telefônico e bancário, por exemplo.

Em suma, a nova configuração da economia brasileira pós-liberalização e o rearranjo dos setores econômicos em novas atividades passou a requerer do Estado brasileiro a elaboração de novas estratégias de gestão pública e de inserção internacional como condição para o novo tipo de desenvolvimento e a sobrevivência do país no mercado mundial

No contexto doméstico, essa tarefa se cumpre a partir da consolidação da democracia. O que exige dos gestores públicos que atendam as demandas e se tornem mais responsivos em relação ao ato de governar perante a sociedade. Já na esfera internacional, a adesão dos preceitos de liberalização econômica reduziu progressivamente as margens e a capacidade de ação do Estado brasileiro, subordinando-o às políticas monetárias restritivas.

Ainda considerando Carneiro (2002), tem-se que a crise primeiramente econômica culmina então numa crise política e a liberalização econômica se deu paralelamente à política, abrindo na década de 90 um novo panorama para o Brasil.

Neste capítulo procuramos apresentar a conjuntura interna que precede a adoção das políticas liberalizantes no país e o novo modelo de desenvolvimento adotado na década de 1990. Buscamos apresentar aqui as limitações do modelo desenvolvimentista, as quais, dentro do contexto internacional em que esteve inserido no final da década de 1970 e início da posterior, comprometeram a continuidade do mesmo. Essa discussão é importante para percebermos em que medida o projeto de desenvolvimento de bases estatais perde apoio dentro dos grupos dominantes internos e, a partir da crise do Estado desenvolvimentista é que

⁵⁸O Plano Real, desde sua gênese e a despeito de sua originalidade operacional, seria descendente dos planos de estabilização frutos do Consenso de Washington. Hereditariedade manifesta nos focos envolvendo reajuste fiscal, reforma monetária, liberalização comercial e financeira, desestatização, abertura econômica e retomada do crescimento (FIORI, 1995; 2001b).

⁵⁹para os grupos que pretendessem fazê-lo, bem como para os interessados nos processos de privatização.

novos consensos são formados acerca da melhor maneira de superar a crise e se inserir competitivamente no mundo.

Na próxima parte deste trabalho, analisaremos como essa transformação interna e os novos posicionamentos dos grupos dominantes nacionais refletiram na forma como o Brasil passa a se inserir no cenário externo. Abordaremos, no capítulo que segue, as articulações deste cenário interno com as relações internacionais do país no período que vai desde o pragmatismo responsável até a política externa implementada no governo Cardoso. O estudo dessas transformações de posicionamento no cenário externo será importante para compreendermos de que maneira as estratégias de inserção internacionais do país vão se dar num cenário externo também em transformação; e de que forma o novo modelo de desenvolvimento adotado vai dialogar com a estratégia de inserção externa do país no período.

PARTE 2

CAPÍTULO 3 – As articulações entre o ambiente interno e o externo

O reordenamento mundial trabalhado no primeiro capítulo influenciou profundamente as interações e as posturas dos países inseridos no sistema internacional, os quais passam a assumir outra posição frente à nova ordem que passou a reger as relações internacionais. Pensando em termos analíticos, enquanto unidade temática de estudo, o que se tem por “pós-guerra”, em termos de configuração política do mundo, acabou em 1989. “Política e ideologicamente, pelo menos, já entramos na fase do pós-comunismo. A história contemporânea encontrou aquilo que os franceses chamariam de *ligne de partage*, ou seja, uma espécie de ruptura paradigmática” (ALMEIDA, 2002, p. 33).

Depois da discussão acerca de quais foram essas mudanças externas e da crise do modelo de desenvolvimento interno brasileiro, esta segunda parte do trabalho vai apresentar a mudança de posicionamento e inserção internacional do país a partir de então – a mudança de “matriz de política e estratégia internacional” adotada decorrente das limitações externas, das novas relações de poder internacionais e do novo consenso interno acerca do que seria uma inserção mais competitiva no cenário internacional.

O Estado brasileiro, enquanto potência média⁶⁰ perante a reconfiguração da ordem internacional e, tendo alcançado na década de 80, a posição de país recém-industrializado, passa a encarar uma limitação dos instrumentos de barganha que utilizara anteriormente no cenário internacional. Ao mesmo tempo em que o novo consenso interno em torno das reformas liberalizantes vai qualificar um novo tipo de interação entre os dois planos. Nosso propósito aqui é mostrar de que forma a política externa praticada e consolidada no governo do general Geisel se tornou inócua e inviável a partir de meados da década de 80 (já no governo Sarney) a ponto de ser alterada.

A década de 70 marca o avanço de um projeto nacional de industrialização que, especialmente após o chamado milagre econômico, desenvolveu relativamente o parque industrial brasileiro, garantindo ao país uma posição de maior destaque, credibilidade e poder de barganha no ambiente internacional.

⁶⁰ Para Sennes (2003), a classificação do Brasil enquanto potência média “no limiar de um país subdesenvolvido, mas pronto para ocupar um lugar de destaque no cenário internacional” (SENNESES, 2003, p. 39) é de fundamental importância para notarmos os encargos e o ônus que tal posição acarretou para o país nessa transição dos anos 1980.

Esse *boom* de crescimento econômico e de industrialização brasileiro – é importante reforçar que o cenário internacional marcado por crescentes fluxos de comércio e de investimento foi fundamental para esse desenvolvimento – culminou numa nova autopercepção do país, a qual influenciou na maneira como o mesmo se posicionava dentro do cenário internacional de então⁶¹. Dessa percepção estavam carregados os formuladores da estratégia de ação internacional brasileira, que construíram uma “inserção internacional singular” do país nos anos do que ficou conhecido por pragmatismo responsável⁶² (SENNES, 2003, p. 26).

Ainda que com fortes laços de dependência (como discutido no capítulo anterior) o país contava – na década de 70 principalmente – com relativa autonomia em suas ações internacionais, acompanhada de maior poder de negociação e integração no ambiente externo. A posição mediana que caracteriza as economias recém-industrializadas num mundo bipolar em crise dava margem a diferentes opções de ação e interpretações a respeito de sua postura no ambiente internacional.

Utilizando-nos aqui de um estudo elaborado por Lima (1990) a esse respeito, caracterizando as possibilidades e interpretações de ação de uma potência média recém-industrializada, é importante considerar o que a autora aponta como fragilidades das interpretações vigentes que enquadram o “tipo de inserção” de uma potência média enfatizando um aspecto particular do comportamento internacional desses países em uma das três perspectivas que seguem: a) inserção periférica – esses países funcionariam como intermediários dos interesses das grandes potências em suas regiões em troca de um tratamento especial; b) potências emergentes – tais países seriam capazes de perseguir objetivos próprios, por vezes até opostos aos das Grandes Potências; e/ou c) “caronas” (*free riders*) – esses países se aproveitariam das vantagens concedidas aos países de menor desenvolvimento relativo quando poderiam atuar com as Grandes Potências em condições de igualdade. Seu trabalho reforça a necessidade de perceber que o comportamento dessa categoria de países agrega as três possibilidades, exibindo simultaneamente os elementos de força e fraqueza, dependendo do interesse e das condições em questão.

Essa diversidade nas possibilidades de ação externa dessa gama de países decorre justamente da diversidade do escopo de interesses dos mesmos, bem como do fato de que realidades divergentes coexistem na condição de intermediário.

⁶¹“A realização de suas virtualidades de crescimento econômico – e de afirmação nacional estão, porém, parcialmente condicionadas pelo contexto internacional, num mundo em que crescentemente se estreita a convivência entre as nações” (SOUTO MAIOR, 1996, p. 339).

⁶²O termo caracteriza a política externa do governo do General Geisel.

Dessa forma, a autora coloca que essa posição mediana ocupada pelo Brasil foi alvo de grande contestação e discussão nas décadas de 70 e 80 e, principalmente na presidência de Reagan, as vantagens e o poder de barganha de que se instrumentalizava o país no sentido de furtar-se das negociações em patamar de igualdade com as Grandes Potências passam a ficar cada vez mais limitados. A partir de então, o Brasil passa de uma condição favorável a um lugar mais marginalizado no novo ordenamento mundial. A nova ordem mundial e suas implicações atacaram as vulnerabilidades brasileiras, evidenciando e explorando suas dependências.

Essa característica de Potência Média concedia ao país uma multiplicidade de estratégias externas. Tal posição no sistema internacional também rendeu ao país uma série de pressões divergentes, ora desenvolvido demais para ser atendido e lutar pelas reivindicações do Terceiro Mundo, ora dependente e limitado demais para arcar com os custos exigidos de uma potência; tal posicionamento pesou especialmente na postura brasileira no novo contexto internacional.⁶³

Veremos aqui, de que forma e sob quais condições a nova ordem emergente limitou alguns instrumentos dos quais o país se valia e, ao lado da crise interna, passa-se a ver numa maior adequação às exigências externas um caminho para superar essa crise.

É importante considerar a dificuldade de se comparar a política externa de um mesmo país em tempos diferentes; nosso objetivo neste trabalho não é, portanto, de se fazer um julgamento de valor das políticas externas implementadas, mas justamente de estabelecer uma análise dos interesses mais elementares defendidos pelo país externamente em cada momento. Sem deixar de lado as limitações e vulnerabilidades internas – sempre latentes – que não permitem que uma política mais autônoma se sustente por muito tempo, acreditamos ser possível detectar diferentes matizes nos dois momentos. O ambiente internacional se alterou profundamente, ao mesmo tempo em que as configurações internas se reestruturaram, apresentando mudanças na composição das forças sociais.

O foco desta parte do trabalho será a mudança no posicionamento externo brasileiro. Primeiramente consideraremos momentos políticos internos que evidenciam a força dos diferentes setores e grupos de interesse atuantes na formulação do novo modelo de inserção do país. Posteriormente, veremos os principais pontos de inflexão na matriz de política

⁶³ No capítulo precedente pudemos notar como o Brasil se enquadra nesse patamar de potência média, uma vez que, através da lógica desenvolvimentista buscou desenvolver seu parque industrial de modo a superar a dependência externa, mas na questão do financiamento permaneceu atrelado aos credores internacionais.

externa ao longo da década de 1990, apontando os novos rumos seguidos pelo país até o final do segundo governo Cardoso.

3.1 Reconfiguração do cenário político interno

O importante no estudo dessa transformação política e econômica brasileira que toma forma na década de 1990 é entender a estratégia através da qual a fração hegemônica logrou transformar seus interesses específicos em interesses gerais do conjunto das frações do capital e aparatos do Estado (incluindo aqui partidos políticos); e para tal, considerar as contradições que foram enfrentadas e as políticas que propuseram em relação aos setores dominados.

Para Oliveira (1998), desde a aceleração da expansão capitalista durante a ditadura militar, foram em grande parte modificadas as bases – sociais, territoriais e regionais – da dominação burguesa no Brasil. Isso se deu não apenas como continuidade do processo desatado nos anos 1930, mas também como ruptura no sentido de que os dominados não eram atores da mudança e houve um deslocamento de classes no interior do bloco dominante, sem que houvesse uma eliminação das frações perdedoras. Essa ampliação da dominação de classe significou a integração das diversas dominações regionais, criando as classes sociais nacionais. E o mesmo aconteceu com as classes dominadas, que também passaram a ser nacionais.

Para essa reconfiguração interna, foram necessárias duas ditaduras (somando 35 anos) ao longo de sessenta anos. O braço armado fora necessário não somente para reprimir a nova classe dominada, mas também para operar uma acumulação, integração e concentração de capitais, pela força. Exigiu ainda a atuação do Estado, na forma das estatais e na regulação do mercado de trabalho, para discriminar em favor de certos grupos.

Nesse sentido, com a redemocratização formal de 1984, aguçaram-se as divergências no interior do bloco dominante. Sem a alternativa da repressão, a resolução de certas questões centrais e não populares ficava profundamente dificultada. Para Oliveira (1998) o fantasma de uma possível eleição de Lula,⁶⁴ operou uma rara fusão entre economia e política, juntando o vasto bloco de setores dominantes num esquema de apoio à candidatura de Collor. Posteriormente, resolvidos os percalços do *impeachment* de Collor, novamente esse amálgama vai apostar na candidatura de Fernando Henrique Cardoso e valer-se da âncora da estabilidade monetária para angariar o voto do povo, traumatizado pela hiperinflação.

⁶⁴O qual aparecia com 45% das intenções de votos nas eleições de 1989.

Nesse exercício, é importante considerar também, como já expusemos ao longo deste trabalho, o processo duplo da expansão do peso decisivo do capital transnacional dentro do bloco dominante, seja nas distintas frações do capital ou na transnacionalização das frações do capital local. Ao lado da presença do capital estrangeiro, é importante levar em conta a inserção da América Latina como um todo nas diferentes fases da economia mundial.

Para essa região, temos que, as atividades exportadoras com vantagens comparativas estáticas – derivadas dos recursos naturais ou baixo custo de mão-de-obra – assumem um papel central no processo de acumulação, pelo seu caráter de curto prazo. De modo que o mercado interno já não é, para importantes frações, o lugar privilegiado da realização do excedente, e a expansão da demanda local e do nível do emprego e remuneração deixam de ser um condicionante da reprodução ampliada do capital (BASUALDO; ARCEO, 2006).

Há que se considerar nesse sentido a rápida redução do peso relativo dos produtos primários no contexto mundial, o que, ao lado da introdução de novas técnicas poupadoras de mão-de-obra e de um aumento no controle das redes transnacionais na provisão de insumos e comercialização contribuem para a deterioração da situação dos países que apostaram nessa estratégia. Por sua vez, o comércio de manufaturas se desdobra em busca de condições produtivas territoriais onde seus custos sejam menores, o que vai ao encontro das necessidades de curto prazo dos países periféricos, os quais se desdobram em disputas para atrair essas empresas, gerando formidável expansão da força de trabalho disponível, configurando-se numa pressão crescente para baixar os salários na periferia. Consequentemente, tem-se uma baixa crescente nos preços das manufaturas exportadas conforme maior for a participação de trabalho não qualificado e menor for seu grau de complexidade tecnológica (BASUALDO; ARCEO, 2006).

Soma-se ainda o fato de as decisões de investimento serem escassas e os territórios disponíveis serem inúmeros, conduzindo a periferia latino-americana a travar uma competição ferrenha também intra Estados em torno de investimentos que requerem crescentes vantagens fiscais, de infraestrutura, mercados desregulados e economias sadias (ARCEO, 2006).

Arceo (2006) vai ressaltar um ponto importante da maioria dos países da América Latina, qual seja, o caminho da industrialização aqui trilhado e sua não integração com as economias centrais – uma vez que as manufaturas aqui produzidas não eram interesse dos países centrais, necessariamente destinavam-se ao mercado interno.

Ao lado deste dado, é importante considerar a configuração política da América do Sul como um todo, e o caminho conciliatório que sempre se optou na definição das estratégias macroeconômicas. O processo de acumulação industrial brasileiro, voltado para o mercado

interno, enfrentara resistência dos setores exportadores nas classes dominantes desde quando passa a ser predominante na era Vargas. Diferentemente do que se deu no Leste Asiático,⁶⁵ a estruturação do bloco industrial em torno do novo modelo não eliminou os atores hegemônicos do modelo anterior (agrário-exportador), de forma que eles permanecem como defensores do livre mercado, conservando sua presença também nos aparatos do Estado. Isso configura uma aliança delicada e muitas vezes contraditória entre setores voltados para o mercado interno e setores exportadores que desde então teve de ser conciliada dentro das instancias decisórias. É essa mesma frágil e contraditória aliança que vai se unir contra a possível vitória de um representante das camadas menos abastadas nas eleições de 1989.

Além disso, o autor reforça a fragilidade do Estado latino-americano ao apontar sua débil estrutura burocrática, resultante em grande medida de sua fase de crescimento para fora, quando o mesmo se limitava a cumprir tarefas de um estado liberal. Por essa razão, a instabilidade dos governos latino-americanos sempre teve de administrar a complexa e conflitiva relação de forças em que se assentou a dominação política. O conflito entre setores – os voltados para o mercado interno e os agro-exportadores – tem seu substrato, sobretudo, na coexistência de forças econômicas e sociais que postulam duas formas antagônicas de relacionamento com o mercado mundial (ARCEO, 2006).

As contradições da composição dos grupos dominantes brasileiros estiveram sempre presentes, e apenas vão se agravar no novo modelo econômico. Ao lado então dessa configuração de poder que não eliminou as frações perdedoras, há que se considerar o tipo de relação dessas frações com o Estado.

O antiestatismo de nossos empresários liberais não consegue esconder suas prolongadas relações de dependência clientelista com o próprio Estado. Mas o estatismo dos nossos desenvolvimentistas – dos conservadores mais do que dos progressistas – tampouco consegue justificar as alianças que comprometeram historicamente o Estado com a parafernália corporativa e cartorial e com o autoritarismo, sendo que o reformismo de nossos social-democratas não consegue jamais esclarecer como se faz a omeleta da reforma do Estado sem quebrar os ovos que alimentaram os vários e heterogêneos segmentos pactados na base social de apoio à estratégia que modernizou nossa sociedade sem ampliar a cidadania social e política (FIORI, 1995, p. 57).

Para Fiori (1995), a verdadeira especificidade da constituição do capitalismo industrial brasileiro não está apenas na forte presença Estatal, mas na esquizofrenia de uma política econômica que revela os pactos e compromissos que traçaram a perversa relação que une

⁶⁵Via reforma agrária ou nacionalização de empresas estrangeiras e nacionais ligadas ao anterior modo de acumulação.

desde 1930 o Estado com a burguesia brasileira. Para ele, tampouco estamos próximos ao modelo prussiano de industrialização, uma vez que a via desenvolvimentista brasileira fora alavancada por um Estado que jamais conseguira ir além dos limites que o empresariado – profundamente antiestatal, apesar de sua longa história de “anemia schumpeteriana” e de dependência do próprio Estado – lhe impusera.

O processo de globalização em curso manteve e aprofundou a divisão do mundo em centro e periferia. Ainda que tais relações tenham se modificado devido à internacionalização de mercados internos periféricos, o “núcleo duro e metodológico” das preocupações dos dependentistas permanecera vigente. E, além disso, para Fiori (1995), os novos termos das relações econômicas e políticas internacionais evidenciam a existência de uma novíssima dependência na forma em que a América Latina se insere na nova ordem globalizada. Isso se deve, em grande parte, à maior concentração do progresso tecnológico e de seus efeitos benéficos nos países centrais, chegando à periferia de maneira muito mais segmentada e restrita – isso coerente com decisões que são tomadas no interior do *oligopólio mundial* e acabam por hierarquizar os espaços políticos nacionais conforme os interesses das firmas e governos com poder de decisão. A transferência de tecnologia para a periferia está mais restrita e dificultada, o que contribui ainda menos que no passado para a possibilidade de uma capacidade endógena de progresso técnico à periferia.

No entanto, é importante ressaltar que em torno da nova faceta do desenvolvimento industrial dependente e associado que toma corpo nos anos 1990, teriam se recriado “as coincidências de interesses entre as classes dominantes locais e internacionais, capazes de redinamizar as economias latino-americanas numa forma que inclui segmentos da classe média e partes da própria classe trabalhadora” (CARDOSO; FALETTO, 1977, p. XVI).

Seguindo uma linha de continuidade com suas análises elaboradas nos anos 1960, que em certo sentido influenciaram suas posições políticas nas décadas seguintes, para Cardoso a “burguesia industrial nacional estava impedida, por motivos estruturais, de desempenhar o papel que a ideologia nacional-populista lhe atribuía” e por isso optara pela ordem, aceitando a condição de sócio-menor do capitalismo estrangeiro (FIORI, 1995, p. 236).

Por sua vez, isso permitiu que Cardoso redescobrisse no empresariado brasileiro uma condição universal do capitalismo, segundo a qual ele pode se associar, conforme a circunstância, a um discurso ideológico livre-cambista ou protecionista, estatista ou antiestatista, indiferentemente, sendo coerente apenas com o interesse maior da liberdade de movimento do capital e dos desdobramentos político-econômicos de sua internacionalização. Isso acabou por condicionar o passo seguinte de FHC, segundo o qual:

se a condição periférica do capitalismo se definia pela ausência de moeda conversível e capacidade endógena de progresso tecnológico, a sua *condição dependente* se definia pela forma peculiar de associação econômica e política do empresariado nacional com os capitais internacionais e o Estado, o tripé de sustentação econômica da fase de internacionalização do mercado interno – em que as empresas multinacionais assumiram a liderança em quase todos os setores de ponta, responsabilizando-se por cerca de 40% do produto industrial – e de um tipo de industrialização associada tão viável quanto inevitável do ponto de vista da *burguesia industrial brasileira* (FIORI, 1995, p. 237).

Na visão deste autor, ao contrário dos que dizem que FHC renega ou “abre mão de sua análise sociológica”, o que ele fez, de fato, foi uma nova opção ético-política ao abandonar seu idealismo reformista em nome de acompanhar a posição do empresariado brasileiro, assumindo como um dado as atuais relações de poder e dependência internacionais.

A manobra de Fernando Henrique Cardoso foi articular no país grupos políticos dominantes que não se combinavam: PFL, PMDB quase inteiro, PSDB, PPB e boa parcela do PTB – desde a Revolução de 1930 não surgia um grupo hegemônico⁶⁶. Esse grupo dominante é um conjunto diversificado, que precisa ser articulado: burguesia industrial, financeira, rural, setores da classe média, empresas multinacionais⁶⁷ e ambiente internacional. Para Oliveira (1998), o então presidente conseguiu capitalizar muito bem a burguesia de São Paulo, nas palavras do autor, de uma inépcia política extraordinária, e juntá-la às oligarquias.

Filgueiras (2006a) caracteriza esse novo modelo econômico que se esboça com Collor e se aprofunda com FHC como “liberal-periférico”. Para Druck e Filgueiras (2007), o conjunto das reformas que conformaram esse novo modelo econômico implicou em profundas transformações em pelo menos quatro dimensões inter-relacionadas:

Em primeiro lugar, as relações capital/trabalho sofrem uma inflexão radical, uma vez que a mudança na correlação de forças a favor do capital implicou numa desestruturação e num processo generalizado de precarização do mercado de trabalho.⁶⁸ Soma-se a isso, o fato dessa inflexão colocar em questão os direitos sociais e trabalhistas conquistados pela classe trabalhadora desde os anos 1930, principalmente visível no ataque sistemático à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e à Constituição de 1988. Num segundo momento, os autores apontam para a reconfiguração interna da relação entre as distintas frações do capital, com o

⁶⁶Essa questão é bastante polêmica e há diferentes interpretações a esse respeito. Ver WEFORT, F., 1978, para quem a burguesia industrial nunca se configurou enquanto uma hegemonia.

⁶⁷“Nos quinze países mais desenvolvidos, o número de matrizes de multinacionais quase quadruplicou entre 1968-69 e 1993, passando de 7 para 27 mil. Em 1995, havia em todo o mundo 39 mil matrizes de transnacionais e 270 mil afiliadas no exterior, mas com uma distribuição muito desigual: cerca de 90% das sedes e 60% das afiliadas estavam situadas no mundo desenvolvido” (SALLUM JR., 2001, p. 317).

⁶⁸A face mais visível desse processo, nas palavras dos autores, é o crescimento do desemprego aberto de caráter estrutural, o aumento da informalidade e o enfraquecimento dos sindicatos.

capital industrial perdendo a sua condição de hegemonia política e de líder do processo de desenvolvimento e da dinâmica macroeconômica. Em seu lugar, o capital financeiro nacional e internacional, mais uma fração do capital industrial que se financeirizou organicamente.

O terceiro ponto ressaltado pelos autores foi a passividade da inserção internacional do país, que a partir da abertura comercial e financeira da economia e tendo por objetivo imediato o combate à inflação, teria agravado sua vulnerabilidade externa, ao tornar a sua dinâmica macroeconômica mais dependente dos ciclos do comércio internacional e dos movimentos de curto prazo do capital financeiro. Por fim, os autores colocam a redefinição da estrutura e o funcionamento do Estado, através da privatização de suas empresas e de várias reformas de caráter liberal – como a da previdência social – e a quebra do monopólio estatal do petróleo. Além disso, com a lógica do Plano Real, o Estado foi fragilizado financeiramente ainda mais, por conta do crescimento da dívida pública, conduzindo à perda de sua capacidade de investimento e restringindo decisivamente a política social.

A conjuntura hiperinflacionária e o sucesso do Plano Real em conter esse quadro foram determinantes para a proposta neoliberal tornar-se hegemônica, no sentido de conquistar também a parcela da população menos abastada e a classe trabalhadora. O que pode ser visto, por exemplo, desde as eleições de 1994, quanto entre uma mudança social progressiva e a ânsia por ordem e estabilidade, a maioria optou pela segunda opção, elegendo o candidato que identificavam com a estabilidade.⁶⁹

Voltando um pouco no tempo, mas nesse mesmo sentido, desde a eleição de Collor entra em marcha uma mudança social regressiva. O candidato fora eleito para transformar um processo que vinha acontecendo desde meados da década de 1980, quando a pauta das relações capital-trabalho era influenciada pelas reivindicações dos assalariados, liderada principalmente pelos embates do setor dos metalúrgicos com o patronato do setor automotivo. Essa iniciativa do setor assalariado vai refletir politicamente, levando a mudança social progressista para a Constituição de 1988, que vai demonstrar essa tendência. Para Oliveira (1998) as Diretas-Já foram, no plano institucional, a principal indicação dessa mudança social progressista.⁷⁰ Isso, no entanto, não prevaleceu sem atritos.

⁶⁹Uma pesquisa feita com o eleitorado antes das eleições mostrava que a população condenava qualquer tentativa de melhoria dos salários – ilustrando a absorção por justamente quem vive de salários do argumento frequentemente repetido pela mídia de que o aumento dos salários seriam a causa da inflação (OLIVEIRA, 1998).

⁷⁰Soma-se aqui a adoção do seguro-desemprego, a universalização de certos serviços sociais, como o Sistema Unificado de Saúde.

A própria eleição do “Bismarck das Alagoas” foi sua maior prova; e o apoio indiscriminado dos grandes grupos econômicos, de que a CPI que resultou no *impeachment* de Collor veio a ser a cabal demonstração, aproveita-se do mandato popular desesperado dado a Collor para transformá-lo num mandato destrutivo das organizações sociais que eram as vanguardas das mudanças sociais progressistas (OLIVEIRA, 1998, p. 173).

Collor atacara com sua reforma as organizações do funcionalismo público civil, reduzindo a capacidade operacional do Estado brasileiro à quase zero. As centrais sindicais também foram atacadas de corporativistas, praticando um dos mais formidáveis arrochos salariais. A estratégia dos grupos dominantes, frustrada com o *impeachment*, ressurgiu com a eleição de FHC.

Valendo-se do sucesso da estabilidade alcançado antes das eleições, a candidatura de FHC, além do apoio das burguesias nacionais, conquistou o voto popular, como acabamos de desenvolver. O viés mais neoliberal é então retomado pela equipe econômica do presidente FHC, expresso no Plano Real. Ao optar pela única equipe econômica estruturada e não ligada aos seus inimigos políticos, a PUC-Rio, ele reafirma a adesão ao modelo em voga (OLIVEIRA, 1998).

No Brasil, e na América Latina também, sempre se combinou muito bem uma posição de vanguarda do atraso e atraso da vanguarda. O atraso da vanguarda, segundo Oliveira (1998), aparecia na própria forma de estruturação da colônia à base do tráfico e do trabalho escravos. Uma atualização dessa cena se deu no processo de industrialização. Pensada como condição para ruptura da relação de subordinação e dependência de economias primárias *versus* economias industriais, a industrialização brasileira – e latino-americana – reafirmou a relação desigual, uma vez que foram as empresas dos países centrais que estiveram e que estão na dianteira dos setores dinâmicos, e ainda produziu uma dívida externa que colocou o dólar e demais moedas fortes no pressuposto e resultado da acumulação de capital – retirando os graus de liberdade e desenvolvimento autônomo. O autor ainda acrescenta que a esperança de que uma classe burguesa não apenas independente, mas que fosse capaz de realizar a revolução burguesa entre nós, fora um grande fracasso. Muito pelo contrário, as burguesias não suportaram a emergência das novas classes sociais advindas da própria expansão capitalista, apelando para a repressão política e para as forças imperialistas. “[I]ncapaz de elaborar sua própria hegemonia, o desenvolvimento pareceu às burguesias uma ameaça e um passo para o socialismo” (OLIVEIRA, 1998, p. 207).

A questão fundamental é que a partir das reconfigurações no cenário mundial que se iniciam nos anos 1970, mas vão ser sentidas mais nitidamente na periferia na década

posterior, tem-se uma nova configuração de fatores com os quais os países e seus setores internos vão ter que interagir. Como bem salientou Sallum Jr. (2001), a questão passa a ser não apenas quantitativa (maior ou menor margem de ação ao Estado), mas também qualitativa. O Estado tem de mudar “por dentro” a partir de então, com setores ganhando espaço em detrimento de funções que vão perdendo sua razão de ser.

A falência do modelo desenvolvimentista no Brasil e a alteração dos papéis do Estado podem ser vislumbradas nas distinções que se deram neste período na dinâmica interna das atividades econômicas. Antes de abordarmos a situação sob o viés do Estado, é importante considerarmos a crescente presença e espaço que as empresas transnacionais vão ganhando nesse novo cenário. Nesse aspecto, mais importante que o aumento do número das transnacionais e de seus investimentos na economia mundial foi a mudança de estratégia dessas corporações, que passaram a contar com um aumento no grau de liberdade de ação, possibilitada pela liberalização dos fluxos de comércio, investimentos e tecnologia advindos da reestruturação do cenário internacional.⁷¹

Ao lado então, da desregulamentação e conseqüente aumento dos fluxos financeiros internacionais⁷² e da expansão das corporações multinacionais, há que se considerar também o papel crescente das novas organizações multilaterais, o surgimento de algumas organizações supranacionais que vão ganhando consistência e os posicionamentos que o governo norte-americano passa a assumir, desde a posse de Reagan, no sentido de alterar o cenário de maior liberdade de ação que os Estados menos desenvolvidos puderam desfrutar na idade de ouro do capitalismo. Somando-se a isso a reestruturação do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) e seu “avanço” em discutir e versar sobre o que antes era considerado de alçada nacional, já sob os auspícios da OMC (Organização Mundial do Comércio), o poder de determinação e controle das instituições nacionais se vê em muito reduzido.

⁷¹Segundo *World Investment Report* da UNCTAD, as empresas “[e]stariam mais livres para servir os mercados estrangeiros: produzindo em casa e exportando, produzindo em um país estrangeiro para venda local ou produzindo em um país estrangeiro para exportar. Elas têm também maior liberdade seja para obter recursos do estrangeiro e *inputs* para a produção, importando-os de produtores estrangeiros, seja para estabelecer instalações para produção no exterior que lhes permitam ter acesso a recursos locais para produzir produtos não elaborados, intermediários ou finais para uso em outro lugar ou para vender nos mercados nacional, regional ou global” (UNCTAD, 1996 *apud* SALLUM JR., 2001, p. 318).

⁷²O fluxo de investimentos diretos no exterior varia em termos regionais e costumam representar a maior ou menor conexão das regiões com as transnacionais. Em 1996, 60% dos fluxos de investimento direto no exterior se dirigiam para os países desenvolvidos, enquanto 3% destinavam-se à Europa Central e Leste Europeu e os outros 37% às economias em desenvolvimento (correspondentes a 129 bilhões de dólares: 39 bilhões foram investidos na América Latina; 80 bilhões na Ásia e 5 bilhões na África). Ao longo dos anos essa concentração diminuiu, no entanto, o aumento dos fluxos para os países em desenvolvimento só se deu de forma consistente para a Ásia. Até 1995 havia uma grande variação nos fluxos destinados à América Latina, em grande parte relacionada à ocorrência de grandes privatizações no continente (UNCTAD, 1996 *apud* Sallum Jr., 2001, p. 317-318).

No que tange às políticas de Estado, essa nova configuração internacional veta as prerrogativas de que se valia o modelo anterior, por exemplo. Não é mais possível a um governo, a menos que ele não dependa da entrada de fluxos financeiros internacionais para equilibrar o balanço de pagamentos, decidir aumentar expressivamente seu déficit para direcionar recursos a prioridades sociais por ele determinadas.

Ao atrelar o Real ao Dólar, há um grande enfraquecimento da moeda nacional e uma consequente diminuição da margem de autonomia na política econômica. Por conseguinte, as defesas à indústria local sofrem forte abalo e, grosso modo, enquanto um país com elevada vulnerabilidade externa, praticamente nenhuma margem é deixada ao governo para políticas econômicas com um viés mais autônomo.

A ortodoxia financeira não se apresenta mais como uma opção de certo governante, mas algo que passa a ter de ser garantido, para evitar a interrupção dos fluxos financeiros que são destinados aos países que não a adotam e pela ameaça implícita de uma possível crise no balanço de pagamentos do país (GARRET; LANGE, 1996). A abertura financeira e o peso dos serviços da dívida transformam o setor financeiro num elemento decisivo na distribuição do excedente econômico, na forma de valorização deste e na magnitude do investimento produtivo, denotando o papel central assumido por essa fração do capital. Altamente transnacionalizado, configura um aumento substancial do controle externo sobre o processo local de acumulação, que, por sua vez, é potencializado pelo peso do capital estrangeiro na estrutura produtiva.

Ao comparar a “adaptação” brasileira ao *mainstream* internacional com a maioria dos países vizinhos notamos que aqui as políticas neoliberais foram se inserindo mais lentamente e com consideráveis ressalvas. Nesse sentido, vimos que a nova situação econômica e política mundial afeta consideravelmente todos os países do globo e a questão central não é se cada sociedade se integra ou não ao capitalismo transnacionalizado, mas como se dá essa integração. Na análise de Sallum Jr. (2001), com a qual se corrobora aqui, trata-se de uma nova situação estratégica, onde os espaços para se discutir políticas como maior ou menor abertura comercial, políticas industriais, abertura financeira são bastante reduzidos e devem ser reelaborados enquanto estratégia considerando-se as novas regras do jogo.

É a partir disso que afirmamos que permanece contemporânea a preocupação com políticas e estratégias nacionais de desenvolvimento, ainda que o cenário externo esteja reconfigurado e as exigências e possibilidades sejam outras. As estratégias implementadas pelos países dizem respeito à gênese política do tipo de inserção internacional adotado pelas sociedades nacionais (Haggard, 1990). É com a preocupação de traçar os elementos

estratégicos de uma alegada política externa para o desenvolvimento, que procuramos estudar as orientações básicas das políticas estatais que foram se conformando nesses anos de transição na arena econômica.

Para a elaboração deste quadro, veremos primeiro, através de uma abordagem focada no Plano Real, de que forma a estratégia brasileira foi se definindo e desenvolvendo internamente. Posteriormente adentraremos nas repercussões dessa correlação dessas forças políticas internas na postura internacional do país.

3.1.1 O Plano Real – Estabilização e desenvolvimento

O programa de estabilização configurado no Plano Real – envolvendo também as reformas institucionais e patrimoniais das relações do tripé Estado/empresa nacional/empresa estrangeira promovidas desde o início do governo FHC em 1995 – não constituiu nenhuma mudança estratégica com relação à inflexão liberal iniciada no governo Collor.

O fator estabilidade passa a ser de fundamental importância para a configuração do novo modelo de desenvolvimento a ser adotado pelo país, uma vez que, sem a estabilidade da moeda, não houve condições de se definir o novo padrão de desenvolvimento nesse período de transição. Desde os anos 1980 as articulações típicas entre o Estado, suas empresas, capital privado nacional e capital estrangeiro vão se deteriorando. O período é marcado por uma combinação de acontecimentos decisivos e importantes. Enquanto o sistema capitalista internacional adentrava numa nova fase de desenvolvimento nos 1970 e 1980, internamente, o país enfrentava longo processo de transição política. Além da crise do regime militar-autoritário, o país lidava também com a falência do Estado nacional-desenvolvimentista.

No período que vai da década de 1980 até a garantia da estabilidade, que só vai ser alcançada com o Plano Real, as políticas de Estado foram bastante contraditórias, tentando ajustar o velho modelo nacional-desenvolvimentista às dificuldades emergentes na relação com o ambiente externo. Experimentou-se neste período a queda do investimento externo, que era um componente essencial na estratégia de desenvolvimento do país, e uma enorme transferência líquida de recursos para o exterior, principalmente referente ao pagamento de serviços da dívida externa. Assistiu-se a um esvaziamento do dinamismo próprio do sistema empresarial do Estado, já que o foco do período eram os objetivos mais imediatos de ajustamento, e assim, o combate à inflação e as alternativas de curto prazo substituíram o desenvolvimento como principal questão política e econômica.

A ruptura com o modelo de desenvolvimento só vai acontecer de fato no governo Collor de Mello, o que pode ser constatado nas orientações fundamentais que permearam o conjunto de reformas por ele proposto e parcialmente implantado. Frente às novas configurações externas, não se vislumbra mais construir internamente uma estrutura industrial completa e protegida pelo Estado, mas visa-se agora integrar a economia doméstica como parte do sistema econômico mundial. Nesse sentido, a ideia era preservar no país apenas os ramos industriais que fossem capazes de se sobressair e sustentar numa economia aberta e internacionalizada (SALLUM JR., 2001).

Após o Plano Real ter garantido a estabilidade econômica, essas medidas propostas e iniciadas no governo Collor vão, no governo FHC, ter continuidade e ganhar mais consistência. As reformas institucionais promovidas no governo FHC buscaram quebrar o arcabouço legal que conformava o estado nacional desenvolvimentista, dando um tratamento igual às empresas de capital nacional e estrangeiro. Nesse sentido,

os projetos mais relevantes, no ângulo da mudança de estratégia para o desenvolvimento, foram: o fim da discriminação constitucional em relação às empresas de capital estrangeiro; a transferência para a União do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás, antes retido pela Petrobrás, empresa estatal que se tornou concessionária do Estado, com algumas regalias – é verdade – em relação a outras concessionárias privadas; a autorização para o Estado passar a conceder o direito de exploração de todos os serviços de telecomunicações (telefone fixo e móvel, exploração de satélites etc.) a empresas privadas (SALLUM JR., 2001, p. 326).

Além disso, a orientação liberal do governo FHC foi confirmada pelo estímulo dado ao Congresso a aprovar a lei complementar que regulamentasse as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada, já autorizadas pela Constituição – tais como eletricidade, rodovias, ferrovias, etc. –, ao preservar o programa de abertura comercial implementado, ao trabalhar para aprovação de lei de propriedade industrial e direitos autorais nos moldes sugeridos pelo GATT, e, por fim, ao aprofundar o programa de privatizações e abertura financeira (SALLUM JR., 2001).

Esse novo quadro regulador do desenvolvimento brasileiro expressou o consenso político que vinha sendo construído em torno de um modelo liberalizante e internacionalizante ao longo dos anos 1980 por vários segmentos dos grupos dominantes nacionais, como foi aqui desenvolvido.

No que tange à política macroeconômica, houve orientação por duas variantes liberais: uma mais neoliberal e outra que continha um viés mais desenvolvimentista. Essa polarização político-ideológica mal definida materializou-se numa duplicidade de ação do Estado em

relação à economia, consubstanciando uma ambiguidade estratégica principalmente ao longo do segundo mandato de FHC, como veremos mais adiante.

A valorização do Real com a abertura comercial, dois pilares utilizados para combater a inflação, estimularam um desequilíbrio na balança de comércio exterior, visto que a estabilização representou um aumento na renda e, por conseguinte na demanda das camadas populares no período (especialmente por produtos importados⁷³, cujo preço relativo ficou mais baixo). Temendo um aumento excessivo dos preços internos, a equipe econômica do governo, reduziu, em setembro de 1994 as tarifas alfandegárias em relação às do Mercosul – antecipando a adoção da TEC (tarifa externa comum) programada para janeiro do ano seguinte.

O efeito conjunto das medidas mencionadas foi uma reversão dos saldos do comércio exterior brasileiro, positivo desde 1981⁷⁴. Em novembro de 1994, os déficits comerciais começaram a aparecer, o que não parecia preocupar a equipe de FHC, para a qual o essencial era defender a estabilidade dos preços, e para tal havia que se preservar a taxa de câmbio por um longo prazo e as importações serviriam para reduzir o poder dos oligopólios de fixar preços (SALLUM JR., 2001).

Nesse mesmo sentido, para Filgueiras (2006b), a inconsistência interna do Plano se faz notar pelos recorrentes déficits na balança comercial do Brasil. Sua crítica maior é dirigida à abertura e sobrevalorização do Real que escancararam o país a uma gama de importações que não obteve contraparte no ritmo reduzido de crescimento das exportações do período.

A manutenção da âncora cambial dependente de altas reservas em moeda internacional, a qual foi garantida com base nas elevadas taxas de juros, repercutiu negativamente nas demais variáveis macroeconômicas, exceto a inflação. A taxa de crescimento do produto interno ao longo do primeiro governo FHC foi medíocre com períodos de estagnação e recessão levando a um aumento na taxa de desemprego a cada ano desde a implementação do plano, tendo em vista o fechamento de postos de trabalho combinado com um aumento de 2,7% ao ano da população economicamente ativa do país (a absorção desse ingresso no mercado de trabalho demandaria taxas médias de crescimento de 6 a 7% do PIB/ano) (FILGUEIRAS, 2006b).

⁷³Dados importantes: entre 1994 e 1998 as exportações cresceram 20% enquanto as importações deram um salto de 80%. Em todo esse período a balança comercial só apresentou saldos positivos no segundo semestre de 1995, decorrente da recessão que atingiu o país no período (e em outros quatro meses – janeiro, abril e maio de 1997 e junho de 1998, decorrente de razões conjunturais bastante específicas) (FILGUEIRAS, 2006b).

⁷⁴Segundo Boletim do Banco Central do Brasil.

A opção adotada era defendida, alegando que eventuais déficits poderiam ser cobertos pelas reservas internacionais e por novas entradas de capitais externos. No entanto, a crise financeira do México, no final do ano de 1994, mostrou os limites dessa esperança. Do que se segue que, dependendo das circunstâncias internacionais, um desequilíbrio considerável na balança comercial e de serviços pode encontrar limites ao buscar financiamento externo.

Além disso, a enorme apreciação cambial apontou para a possibilidade de desindustrialização parcial do país, tanto porque, para as multinacionais de alguns setores (o automotivo, por exemplo), importar foi se tornando mais vantajoso do que produzir internamente, como porque ficou difícil competir com produtos importados sem aumentar as compras de matérias-primas e componentes no exterior (SALLUM JR., 2001, p. 329).

O período que vai do início do Plano Real até os primeiros anos do governo FHC aprofundou a tendência liberal iniciada no período Collor, de modo que suas consequências negativas apareceram no desequilíbrio das contas externas do país, no parque industrial instalado e no nível do emprego. Nesse momento, as consequências negativas do plano de estabilização que atrelava a moeda nacional ao dólar e mantinha o câmbio valorizado começam a complicar a situação. Quanto maior o desequilíbrio das contas externas, mais se impunham mudanças pontuais para tentar conciliar a situação. Esse sentimento incentivou uma mudança na política cambial, promovendo uma pequena desvalorização e ampliando a flexibilidade na relação entre o real e o dólar.⁷⁵ Medidas visando uma contraposição à fuga de capitais (aumento dos juros) e reduzir as importações (desaquecimento das atividades internas) também foram tomadas.

No entanto, para Sallum Jr. (2001), essas mudanças na política macroeconômica foram mais recuos temporários da opção liberal do que inflexões estratégicas importantes. Paralelamente a isso, foram adotadas outras medidas de política econômica que de fato introduziram uma inovação significativa em relação ao passado recente, o que vai contribuir para um segundo governo FHC mais matizado com relação às inflexões liberais. Para Filgueiras (2006b), pode-se traçar uma linha divisória na crise cambial deflagrada em janeiro de 1999, que vai separar dois momentos distintos na evolução do novo modelo. Esse fato implicou a mudança da política econômica e um ajuste do modelo, com implicações importantes para a sua dinâmica macroeconômica e o tratamento da questão social. Nesse segundo período, as políticas focalizadas, já desenhadas e iniciadas no primeiro governo Cardoso, passaram a assumir uma dimensão cada vez maior.

⁷⁵Através da criação de um sistema de bandas – estabelecendo tetos máximos e mínimos – de variação cambial, provocando, no início de sua implementação uma desvalorização do real em relação ao dólar em torno de 5%.

Um exemplo desses pontos de inflexão seriam as políticas setoriais que foram implantadas para tentar amenizar as políticas de abertura. Sob pressão das multinacionais automobilísticas instaladas no país – ameaçando migrar para outras partes caso as importações de automóveis continuassem livres⁷⁶ – e também das associações empresariais setoriais, o governo acabou por redefinir algumas restritas políticas industriais, mediante mudanças nas regras de comércio exterior e políticas de crédito. Houve uma matização na liberalização comercial em 1995: alguns produtos tiveram suas tarifas de importação elevadas – dentre eles: automóveis, eletroeletrônicos e eletrodomésticos. O governo ainda continuou agindo na mesma direção, através de algumas políticas de proteção setorial (mediante cotas de importação, elevação de tarifas, eliminação de isenções tarifárias, linhas especiais de crédito e eliminação de impostos sobre produtos agrícolas exportados) e políticas de incentivo horizontal, como as que abriram crédito às pequenas empresas e exportações. No entanto, essas iniciativas não seguiram um planejamento direcionado, estavam mais ligadas à capacidade de pressão e organização de cada setor e à ameaça que representaria seu enfraquecimento para a balança de pagamentos e o conjunto da economia como um todo.⁷⁷

Nesse sentido, tratou-se de uma política de incentivo fortemente setorial, que não visava apenas preservar o parque industrial automotivo já existente, mas atrair investimentos novos a fim de estabelecer aqui uma parte importante do sistema transnacional de produção automotiva. Os governos estaduais e municipais também ofereceram maiores vantagens aos investidores, tais como doações de terrenos e isenções fiscais.

Outro importante aspecto desse momento foi que o governo teve de abandonar em outubro de 1995 o sistema provisório de cotas de importação, o qual foi condenado pela OMC, e ainda foi obrigado a negociar a concessão de facilidades de importação para as corporações transnacionais que não tivessem ou pretendessem ter fábricas no Brasil, sob pena de suas políticas automotivas serem também questionadas na OMC (SALLUM JR., 2001).

⁷⁶A tarifa de importação de automóveis foi reduzida em 1994 de 34% para 20% *ad valorem*, diminuindo assim a capacidade de competição das multinacionais aqui instaladas – seja por conta de sua baixa produtividade, ou porque estivessem habituados a altos níveis de produtividade devido à proteção que gozavam. E além disso, o Brasil, após o acordo que transformou o Mercosul em união aduaneira em 1994, eliminou as tarifas de importação para veículos e peças importados da Argentina, atitude que não foi seguida por esse país, que manteve limites às importações no setor automotivo, em virtude do volume de exportações (SALLUM JR., 2001).

⁷⁷Essa política de incentivo industrial teve seu ponto alto em junho de 1995, num programa de incentivo ao desenvolvimento do setor automotivo, através de medidas que incluíam um sistema provisório de cotas que limitavam a importação de veículos a um percentual da produção brasileira no ano anterior (que deveria perdurar até o ano seguinte); e um regime automotivo (que deveria funcionar de 1996 a 1999) que visava reduzir as alíquotas do imposto de importação de autopeças e máquinas e também, o imposto de renda de empresas que desenvolvessem programas de investimentos e exportação. Por último, permitia que empresas importassem veículos acabados com tarifas reduzidas, condicionados à proporção de suas exportações (SALLUM JR., 2001).

Tal situação evidencia outro fator relevante – o Estado nacional passa a esbarrar em limites mais estreitos de organizações do tipo da OMC, esboçando uma estrutura normativa internacional antes inexistente. O programa só pode ser instituído com a justificativa de que estava relacionado a um reajuste de adaptação à política vigente no Mercosul e não relacionado à autonomia nacional. Evidenciando assim que uma política regional efetiva poderia ser uma alternativa mais frutífera na busca de vantagens competitivas, considerando-se a nova configuração do cenário externo, ganhando força na estratégia de inserção brasileira.

A partir de 1997, o governo paulatinamente flexibiliza seu viés neoliberal e passa a combiná-lo com medidas corretivas. Num primeiro momento relacionado a medidas de contenção do déficit da balança comercial, através de intervenções do Banco Central visando uma desvalorização parcial do real. No entanto, não fora suficiente para eliminar a apreciação do real, cálculos indicavam que sua apreciação ainda permanecia em 20% com relação ao dólar no final do primeiro mandato FHC (SALLUM JR., 2001).

Num segundo momento, as políticas de privatização foram seguidas de uma redefinição das funções do setor público, reforçando a função do Estado de regulador e indutor de atividades econômicas dos setores em que se converteu em autoridade concedente, abandonando suas antigas funções empresariais.

Essas tentativas de reverter alguns quadros internos vieram reforçar a conclusão de que as reformas orientadas para o mercado, em especial a política macroeconômica implementada após o Plano Real, conduziram à debilitação, esgarçamento e rupturas no sistema produtivo.

De fato, mais de dez anos de estagnação econômica e instabilidade monetária tornaram o sistema econômico nacional – apesar dos aumentos de produtividade ocorridos com a abertura comercial – muito pouco competitivo em relação ao mercado mundial (SALLUM JR., 2001, p. 335-6).

Isso, somado à apreciação cambial, acarretou num desequilíbrio crescente nos fluxos econômicos entre o Brasil e o exterior. O que demandou, por sua vez, uma constante atração de capitais estrangeiros para fechar a balança de transações correntes com o exterior, como já discutido anteriormente. Disso se extrai que, com a política de estabilização em vigor, taxas de crescimento razoáveis só seriam mantidas dentro de circunstâncias favoráveis no mercado mundial. Ou seja, a estratégia de estabilização adotada tornou o país mais vulnerável ao ambiente externo e mais dependente de um fluxo contínuo de recursos externos que financiassem o seu déficit.

Outro ponto fundamental que denota uma ruptura com o modelo anterior é que não houve, no governo FHC, a indicação de intenção governamental ou uma reivindicação empresarial de desenvolver uma indústria propriamente nacional. O que existiu foi uma orientação no sentido de atrair ao máximo investimentos estrangeiros e promover sua associação com empresas nacionais. Seu intuito nessas associações empresariais não é privilegiar as empresas nacionais, mas reduzir suas desvantagens competitivas, com a equalização em relação às condições, no sentido de reforçar o “projeto de desenvolvimento” delineado no governo Collor, apostando em abrir a economia e deixar que os setores que se mostrarem competitivos persistam no país, como parte integrante de um sistema internacional articulado (SALLUM JR., 2001).

Ao lado disso, cabe abordar aqui um elemento importante concernente à forma como foram implantadas as medidas neoliberais internamente: as privatizações. Apesar delas, a dívida interna pública multiplicou-se por seis. Externamente, devido ao crescimento dos juros pagos e da remessa de lucro, acrescido das viagens internacionais, o déficit da balança de serviços, antes compensado pela balança comercial superavitária, aumentou consideravelmente (FILGUEIRAS, 2006b). Para Filgueiras (2006b), o caminho do endividamento externo e interno numa velocidade recorde como mecanismo de estabilização dos preços foi uma escolha política que preparou o terreno para as reformas liberalizantes e privatizações, garantiu a reeleição de FHC e um aumento da dependência externa do país.

O caráter de desnacionalização⁷⁸ no processo de privatizações foi crescente durante o plano Real, atingindo todos os setores: indústria, comércio e serviços⁷⁹. É importante ressaltar que, do ponto de vista do balanço de pagamentos, esse processo surte efeito apenas nos anos seguintes, pelo crescimento das remessas de lucro e dividendos pelas multinacionais. Cabe frisar ainda que a maioria das empresas estrangeiras que participaram das compras não contribui com mais exportações. Concentrando-se nos setores de: a) alimentos, bebidas e fumo; b) financeiro; c) químico; d) petroquímico e e) telecomunicações, temos que o primeiro grupo é voltado para o mercado interno, enquanto o segundo e o último constituem serviços prestados internamente. Consecutivamente temos investimentos que não geram exportações e agravam o balanço de pagamentos com suas posteriores remessas de lucros e assistência técnica para o exterior (CANO, 2000).

⁷⁸Segundo dados do BNDES (apresentados por Filgueiras, 2006b), a participação estrangeira nas privatizações é da ordem de 43,5% (desdobrando-se em 59,3% nas telecomunicações e 47,5% nas privatizações estaduais).

⁷⁹Tal caráter foi decorrente dos investimentos estrangeiros no Brasil de 1994 a 1998 – de US\$65,5bi, US\$36,6 foram destinados à compra de empresas brasileiras já constituídas. Esse valor representa um salto de 0,38% em 1994 para 74,1% em 1998 (FILGUEIRAS, 2006b).

O número de aquisições de empresas brasileiras por estrangeiros subiu 146% de 1994 a 1998, totalizando no período 676 operações, desconsiderando-se as incorporações, acordos e associações. O estoque de investimentos estrangeiros passa a representar 12,34% do PIB em 1998 (face aos 6,11% em 1995⁸⁰) (FILGUEIRAS, 2006b p. 163).

Assumindo a nova estratégia de inserção, despida da preocupação de formação de uma estrutura interna nacional, cabe mencionar os incentivos nacionais que foram concedidos a compradores estrangeiros. O agravamento das contas pública e externa em 1996 mais as crises asiática e russa colocaram o financiamento externo em xeque. Em nome da estabilidade e saúde financeira, para não ter de renunciar à política de abertura, ao câmbio valorizado e à estabilidade do Real o processo de privatização figurou como a nova fonte urgente de recursos externos. Nesse sentido, Cano (2000) chama a atenção para a venda da Companhia do Vale do Rio Doce, a segunda maior mineradora mundial, por US\$ 2,6 bilhões, quando seu valor era estimado por seu corpo técnico em até quatro vezes mais; repetindo-se com a Telebrás, que de US\$ 30 bilhões, saiu por US\$ 22 bilhões, entre outros escândalos como o da Cemig – que envolveu o governo estadual de Minas Gerais –, o Banco Opportunity e a Southern Energy.⁸¹

O setor bancário é outro exemplo paradigmático para Filgueiras (2006b) de como se deu o processo de privatização, desnacionalização e concentração da economia brasileira. O número de bancos foi reduzido, com as privatizações e aquisições feitas pelo capital estrangeiro, passando de 273 em 1994 para 233 em 1998. Os bancos de controle estrangeiro passam de 19 em 1994 para 36 em 1998; computando um crescimento de quase 90%⁸². Para Braga e Prates⁸³ (1998 *apud* Filgueiras, 2006b) esse novo cenário não é uma contrapartida inexorável do Plano Real, mas ambos veem a privatização e internacionalização do setor bancário como uma opção feita pelo governo FHC. Nesse sentido, a política dos altos juros,

⁸⁰Ainda a título de ilustração, das vinte maiores sociedades anônimas do Brasil, duas eram estrangeiras em 1994, número que sobe para seis em 1998 – enquanto o número de estatais cai de 13 para 9.

⁸¹Cano (2000) ainda acrescenta alguns exemplos da forma como se deram as privatizações como no caso da Telebrás, citado acima, que foi vendida por US\$19 bilhões, sendo que os investimentos governamentais feitos no grupo de 1996 a 1998 somam US\$ 16,8 (ou US\$ 23,9 considerando-se também os dois anos anteriores); um pequeno presente brasileiro que se repete, ainda que mais modestamente, na venda da CVRD (cujas somatória de investimentos entre 1996 a 1998 chega a 25% do seu valor) e da Rede Ferroviária Federal S/A (12%). Para uma discussão mais aprofundada da questão das privatizações, ver Cano, W. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

⁸²O autor ainda acrescenta que, em número de instituições, no total de créditos, ativos e depósitos, e no montante do patrimônio líquido desse segmento bancário, os bancos estrangeiros tiveram sua participação aumentada em até quase 4 vezes mais. A participação estrangeira nos ativos dos 20 maiores bancos privados passa de 9,3% em 1994 para 34,6% em julho de 1998.

⁸³BRAGA, J. C. S.; PRATES, D. Todos os Bancos do Presidente? In: *Praga*. estudos marxistas, no. 6, São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

sustentando a sobrevalorização do real, fez das instituições financeiras os grandes beneficiados pelo primeiro mandato de FHC.

Deve-se levar em consideração ainda, como ressaltado por Cano (2000), o desconto proporcionado pela política tarifária no período, cujas tarifas sofreram uma baixa ante a política de estabilização – deprimindo a situação financeira da estatal, desvalorizando suas ações na Bolsa e seus ativos líquidos na avaliação que precede a privatização; para posteriormente, alguns casos antes, outros após a privatização serem elevadas, aumentando a lucratividade e também o interesse dos grupos privados.

Acrescentam-se, por fim, as consequências sociais das privatizações, que podem ser sentidas nas dispensas de funcionários, terceirizações com comprometimento na qualidade do serviço, além de crescentes importações de peças e equipamentos a despeito da indústria nacional.

Na visão de Fiori (2001, p. 57), essa nova estratégia figura mais como um anti-projeto nacional, configurando-se num pano de fundo político apático e sem ação:

o país, perplexo, percebe que não tem mais governo, por que o governo não tem mais nenhum projeto para o país. Tinha, fez as reformas e privatizações requeridas, e hoje se transformou em uma agência de gerenciamento macroeconômico do Acordo Internacional que o salvou da falência na crise final do Plano Real e que definiu, por vários anos, quais serão os objetivos e as prioridades da nação brasileira.

Após uma década de programas de abertura e liberalização, para Fiori (2001), retomando Furtado, algumas profecias infelizmente se realizaram e a nova estratégia de desenvolvimento não se configurara propriamente como tal:

num país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais, na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional (FURTADO, 1992 *apud* FIORI, 2001, p. 164)⁸⁴.

Segundo dados levantados por Cano (2000), temos que, fechando o primeiro governo FHC a década *prometida* (1989 a 1998) computa uma média de crescimento anual do PIB de 1,9%, ficando levemente abaixo da década anterior, a *perdida* (2,2%). Com relação ao legado deixado pelo governo em matéria de investimentos em setores comercializáveis (mineração, indústria e infraestrutura econômica), uma pesquisa realizada por Bielschowsky em 1998 mostra que a fatia representada por esses setores nos investimentos totais cai para 33% na

⁸⁴FURTADO, C. *Brasil, a construção interrompida*. Paz e Terra, 1992.

década de 90 (o mesmo setor representara nas duas décadas precedentes o montante de 46%); o que representa dificuldades posteriores para dinamizar as exportações.⁸⁵

No que tange ao IDE (investimento direto externo), conforme levantamento de Cano (2000), os números saltam da faixa de US\$1 bilhão no intervalo de 1989-1994, para US\$4 bilhões em 1995, US\$10 bilhões em 1996 e US\$26 bilhões em 1998. Por trás dessas cifras, que atingem o montante de US\$62,7 bilhões entre 1991 e 1998, se extrairmos as remessas de lucro do período (US\$27,2 bilhões), e também o montante investido nas privatizações (US\$ 28,7 bilhões) temos US\$ 6,8 bilhões – computando uma média de US\$0,85 bi/ano; bastante inferior à da década perdida e insuficiente para conduzir a formação de capital do país.

O quadro elaborado por Cano da década de 1990 e da esperança neoliberal é o de diminuição das exportações, opondo-se ao que era preciso; complicação da situação fiscal e a produção agrícola é que vem ao socorro da contínua desaceleração industrial.

Os caminhos trilhados no primeiro mandato de FHC ainda vão guiar consideravelmente os rumos do segundo, nas palavras de Oliveira e Turolla (2003, p. 197): “essa herança de FHC para FHC restringiu o raio de ação da política econômica do segundo mandato, mesmo com a mudança do regime cambial”. Devido aos desequilíbrios fiscais decorrentes do plano de estabilização, na virada de 1998 para 1999 o regime de política econômica é substituído na direção da reversão desses desequilíbrios; envolvendo as esferas cambial, monetária e fiscal.

A partir de 1999 o Real é desvalorizado e flexibilizado pelas bandas cambiais, contando com intervenção do Banco Central na venda de reservas e oferta de títulos públicos indexados à taxa de câmbio. O regime monetário foi substituído pelo sistema de metas inflacionárias e o regime fiscal foi alterado a partir da introdução do Plano de Estabilidade Fiscal, um compromisso de política econômica com relação à manutenção de um superávit primário elevado para diminuir a relação entre dívida pública e o PIB (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

Essas mudanças foram seladas pela assinatura de um acordo com o FMI em 1998 e transformadas em compromisso de desempenho referentes ao acordo em si e em revisões subsequentes.

A crise cambial funciona segundo Druck e Filgueiras (2007) como o grande divisor de águas que vai definir uma mudança desde a implementação do Real. A mudança de política

⁸⁵Os dados aqui utilizados são de Bielschowski, 1998 apud Cano, 2000 (p. 266-67). BIELSCHOWSKY, R. (Coord.) Determinantes dos investimentos na transição da economia brasileira dos anos 90: indústria, mineração, petróleo e infra-estrutura. Brasília: Convênio CEPAL/IPEA e CEPAL/PREVI, 1998.

econômica no início de 1999 e o ajuste político-econômico do modelo tiveram consequências importantes para a sua dinâmica macroeconômica. Filgueiras (2006b) ressalta dimensão cada vez maior assumida pelas políticas focalizadas que começam a tomar corpo a partir de então.

Agora acompanharemos como essa transição do modelo desenvolvimentista para um modelo liberal de desenvolvimento interno vai se dar nas estratégias de inserção externa do país no mesmo período.

3.2 As transformações na Política Externa – distanciamento x integração: a busca pela autonomia e a questão do desenvolvimento

Em decorrência dessas transformações internas e externas até aqui apontadas, o modelo de inserção internacional do país no período vai passar por reformulações que vão alterar a estratégia de diálogo e relacionamento do Brasil com o sistema internacional.

Neste momento, vamos apresentar de que forma esse rearranjo estratégico vai se dar no governo Collor, tendo em vista a nova relação entre inserção internacional e o modelo de desenvolvimento que passa a ser estabelecido dado o novo consenso interno, perpassando nos dois governos seguintes. Para tal, apresentaremos em linhas gerais os posicionamentos do Brasil externamente desde os tempos do Pragmatismo Responsável, sob a presidência de Ernesto Geisel, ressaltando as estratégias e premissas desse posicionamento, bem como as prioridades defendidas pela diplomacia do país nos foros internacionais.

Posteriormente, exporemos, sob os mesmos aspectos levantados do período precedente, as alterações nos posicionamentos, prioridades e estratégias da inserção brasileira que foram se materializando até a época de FHC.

3.2.1 O pragmatismo responsável

A década de 1970 conferia ao Brasil, de acordo com Celso Lafer⁸⁶ (1982 *apud* FONSECA JR., 1996, p. 301), duas posturas diferentes, ou seja, naquele momento o país podia optar por uma postura mais regionalista (ou ocidentalista), seguindo o que vinha sendo implementado pelo regime militar, ou optar por um viés mais universalista (nacionalista) e ampliar a área de atuação brasileira.

⁸⁶LAFER, C., Paradoxos e possibilidades. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

Considerando-se o cenário bipolar em que estava inserido, o governo brasileiro, valendo-se de uma economia que se encontrava em larga escala sob o controle nacional, “deliberou utilizar-se das vantagens da bipolaridade para aumentar seu poder de barganha e, dessa maneira, reter a possibilidade de autodeterminar-se.” (LAFER, 1973 *apud* FONSECA JR., 1996, p. 301).⁸⁷ A posse do General Geisel em 1974 marcou então, uma estratégia de retomar uma perspectiva autonomista da política externa brasileira.

Hoje, sabe-se que muito do pensamento estratégico associado à política externa do governo Geisel precedeu a posse do novo governo em março de 1974 – alguns de seus antecedentes apareceram nos anos da Política Externa Independente (1961-1964) e nos governos dos generais Costa e Silva (1967-1969) e Médici (1969-1974). Há linhas oriundas do Estado Novo (1937-1945) e da gestão Juscelino Kubitschek (1956-1961). Em perspectiva de longa duração, os anos de Geisel situam-se confortavelmente na tendência geral a maior e mais veloz asserção da autonomia nacional face aos estritos limites impostos pelo sistema internacional da Guerra Fria. Visto dessa maneira, o pragmatismo coincide com o auge do modelo brasileiro de diversificação de parcerias (SPEKTOR, 2004, p. 196).

Fazia parte da estratégia da política externa de então ampliar a articulação dos países subdesenvolvidos a fim de agregar uma maior parcela de poder e peso internacional, do que se agindo isoladamente. A “universalização” dos parceiros se fez fundamental no período, seguindo essa lógica, que Pinheiro (2000) classifica como o paradigma *globalista hobbesiano*⁸⁸ de inserção do país.

Estruturalmente, o cenário internacional contribuía, uma vez que, estando as potências voltadas para a disputa bipolar, o Brasil ocupava uma posição marginal no sistema, a qual lhe permitia uma maior margem de manobra e tornava possível sua política universalista. Dessa forma, o país procurava alcançar sua autonomia por meio de um afastamento gradual dos Estados Unidos através de uma universalização de sua política externa, buscando multiplicar seus contatos e depender cada vez menos da potência hegemônica.

O primeiro choque do petróleo (1974) reforçou essa necessidade de se variar as fontes de suprimento externas, devido à percepção do caráter danoso ao país de possuir pontos em

⁸⁷LAFER, C. Uma interpretação do sistema de relações internacionais do Brasil. In: LAFER e PEÑA, *Argentina e Brasil no Sistema de Relações Internacionais*, São Paulo: Duas Cidades, 1973.

⁸⁸O paradigma *globalista* nasce da crítica ao paradigma *americanista*, que seria a outra opção de inserção da qual o país se instrumentalizou desde os tempos da Proclamação da República, tendo seu auge com o Barão de Rio Branco. O paradigma *globalista* combina o pensamento do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), a visão cepalina das relações centro-periferia que estimulou a construção de uma identidade econômica dos países latino americanos, e, por último o pensamento realista das Relações Internacionais, que concebe o sistema internacional como anárquico com prevalência do princípio da auto-ajuda na conduta dos Estados, levando a diplomacia brasileira a considerar melhores oportunidades de inserção no sistema internacional do que se aliando à potência norte-americana (PINHEIRO, 2000).

que esteja completamente vulnerável a uma tomada de decisão externa. O pragmatismo responsável visava então considerar o peso dos determinantes internos e externos para contabilizar o grau de autonomia brasileiro visando ampliá-lo.

O país contava na época, segundo Fonseca Jr. (1996), com vontade e meios concretos de exercer suas potencialidades, podendo explorar a margem de manobra adquirida ao longo dos anos 60 e 70 pelos países do Terceiro Mundo e pelas potências médias. Contando então com alguns recursos de poder, o país pode relegar a um segundo plano as vulnerabilidades que apresentava e contar com uma combinação de fatores internos e externos que lhe possibilitavam agir em conjunto com outros países do Terceiro Mundo que compartilhavam de sua posição e interesses.

Importante notar o papel do discurso na formulação da estratégia da Política Externa brasileira, “o discurso anuncia perfis de atuação e serve diretamente para definir o ideal de posição do país no mundo” (FONSECA JR., 1996, p. 311). Assim que, a auto-definição do Brasil como “país de Terceiro Mundo” deixava clara sua posição de questionamento à ordem vigente. O país criticava a irracionalidade da corrida armamentista e exaltava a racionalidade da luta que empreendia pelo direito ao desenvolvimento junto aos demais países periféricos.

Esse foco Norte-Sul levou também a uma profunda mudança nas relações do Brasil com o mundo em desenvolvimento, enfatizando e ampliando as relações Sul-Sul. Com a economia norteando as relações exteriores, o país, priorizando relações com a América Latina e a África buscou opções e realinhamentos indispensáveis a esse propósito⁸⁹. Do que precede temos que, com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social, o país buscava se aproximar dos que também almejavam superar a ordem econômica excludente em que estavam inseridos, bem como manter certo distanciamento das Grandes Potências, sempre procurando não estabelecer fortes relações de dependência com uma exclusivamente (SOUTO MAIOR, 1996).

Cervo e Bueno (2002) acrescentam que, trabalhando pelo desenvolvimento econômico, a política externa brasileira apropriou-se de características que lhe eram fundamentais, a conferir: universalismo e autonomia, flexibilidade, ajustabilidade e dinamismo – com o peso que a economia brasileira tinha alcançado após o milagre-

⁸⁹“Enquanto a prioridade geográfica é dada à América Latina e à África, a primazia temática é explicitamente atribuída às questões econômicas. A menção aos problemas de comércio exterior, de suprimento de produtos essenciais e de acesso à tecnologia ainda não disponível internamente prenuncia, de certa forma, as futuras divergências comerciais, os esforços diplomáticos junto a países supridores de petróleo da América Latina e do Oriente Médio, bem como os entendimentos com a República Federal da Alemanha [...] Na defesa dos interesses econômicos referidos, declara-se o presidente [...] disposto a fazer “as opções e realinhamentos indispensáveis” na política externa do país” (SOUTO MAIOR, 1996, p. 338).

econômico, a política externa tinha a segurança e confiança necessárias para adotar essa postura mais ativa internacionalmente. Ainda segundo os mesmos autores, é importante afirmar que atuando moderadamente o país tinha noção de suas limitações enquanto potência intermediária de modo que a posição brasileira era condicionada

ao seu caráter moderado, realista, por vezes ambíguo, longe de engajamento doutrinário imutável, apesar de solidária com os povos atrasados, voltada aos problemas concretos com solução *ad hoc*, sem adesão incondicional a consensos de grupos (CERVO; BUENO, 2002, p. 400-401).

Ainda que as posturas externas do país ao longo do pragmatismo responsável sejam lidas como menos lineares e bem definidas que seus discursos, ligadas a comportamentos considerados reticentes e até ambíguos, tratava-se da estratégia de ação do país. Uma das razões para isso, talvez a principal, é que o país atuou no cenário internacional do período que vai desde a posse de Geisel em 1974 até meados do governo Sarney (de maneira mais matizada) não pautado por uma opção ideológica, mas fora levado a essa atuação devido à inviabilidade do projeto de integrar o grupo fechado das Grandes Potências desenvolvidas. Nesse sentido, o “terceiro-mundismo” brasileiro, enfatizando as ações via coalizões e as negociações com órgãos internacionais, foi a melhor opção estratégica para o país no âmbito multilateral.

Assim, em decorrência da noção que o país tinha de seus limites no campo internacional, bem como de como este funcionava, o país se empenhou em praticar uma política externa que buscava, não um alinhamento internacional ideológico e ou solidário (seja com o Terceiro Mundo, seja com as Grandes Potências), mas uma margem de ação que o permitisse “maximizar sua capacidade de negociação e projeção internacional” (SENNES, 2003, p. 43).

Veremos a seguir que o modelo de política externa materializado nos anos do Pragmatismo Responsável, agregou posturas terceiro-mundistas, engajamentos em alianças e agrupamentos que muitas vezes apresentaram limites, uma relação complexa com os Estados Unidos e vínculos indefinidos com a região sul-americana. No entanto, ainda que essa configuração de atividades possa parecer contraditória, existia em geral uma grande compatibilidade entre os interesses políticos, econômicos, comerciais e de segurança do país. De modo que, todos esses elementos se articularam de uma forma coerente dentro da matriz

Fazendo com que esse conjunto de estratégias e comportamentos não apenas se aproximasse do padrão das Potências Médias, como se mostrasse coerente e consequente do ponto de vista de uma política de poder. Adequada às suas

situações particulares, essa matriz externa e, conseqüentemente, suas estratégias e percepções refletiram coerentemente o esforço de uma Potência Média recém-industrializada para incrementar sua inserção internacional com os recursos de poder de que dispunha e dentro dos limites que se lhe apresentavam [...] O movimento por maior autonomia e espaço de manobra internacional [...] não incluiu propostas de rompimento com a ordem política vigente. Buscava-se tão somente obter em todos os âmbitos os espaços político e econômico necessários para assegurar o prosseguimento do processo de desenvolvimento do país (SENNES, 2003, p. 57-58)

Um dos pilares centrais da postura brasileira nas questões internacionais era a teoria do *congelamento do poder mundial* (formulado por Araújo Castro nos tempos da Política Externa Independente), a qual percebia a ordem econômica internacional desfavorável aos países em desenvolvimento. O discurso liberal norte-americano – e suas manifestações no GATT – contrastava com as medidas protecionistas do modelo desenvolvimentista defendidas pelo Brasil. Mantinha-se o entendimento de que todo tipo de alinhamento deveria ser evitado e nesse sentido, os caminhos traçados pelo país se deram numa busca de *autonomia pela distância* (FONSECA JR., 1998) e pelo incremento do *universalismo* (ou *globalismo*⁹⁰) na postura diplomática (FAVERÃO, 2006).

Nesse sentido, o conceito de universalismo tem sua importância potencializada no período Geisel, atrelada à consecução dos objetivos nacionais

Assim, a diversificação de contatos, que num plano político foi a expansão de um desejo maior de autonomia em relação aos desígnios norte-americanos, pode ser interpretada, num plano econômico, como um elemento fundamental para a manutenção do projeto de desenvolvimento (LESSA, 1995, p. 24-25).

A perspectiva da inserção externa associada ao desenvolvimento era bastante funcional dentro desta estratégia. Ao longo da década de 1970, cabia ao governo Geisel “superar, pela abertura de novos mercados, a retração de clientes tradicionais no mundo dos industrializados – então empenhados em superar a crise do fornecimento do petróleo” (LESSA, 1995, p. 25).

3.2.2 O reposicionamento brasileiro

A década de 80 marca a tentativa de Figueiredo e Sarney de seguir a mesma linha de atuação da política externa da década anterior sob condições de um ambiente internacional

⁹⁰O termo é usado em contraposição ao paradigma *americanista*, que foi outra opção corrente na inserção internacional do país desde a República, o qual via na aproximação do país com os Estados Unidos a melhor estratégia de inserção para o país, como já mencionamos anteriormente (PINHEIRO, 2000).

cada vez mais hostil. Os constrangimentos do reordenamento mundial à inserção internacional do país aqui trabalhados, somados ao esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico interno são fatores importantes na compreensão da nova estratégia de inserção do país que vai se delineando a partir de então. Nesse sentido, a redemocratização brasileira e o novo modelo de desenvolvimento que vai se consubstanciando com as reformas liberais são fatores importantes que vão conduzir as linhas mestras da nova inserção do Brasil no cenário internacional, bem como nortearão as relações do país com seus parceiros. Dessa forma:

O imperativo de reforma econômica determinou a busca de parcerias multilaterais e bilaterais que conduzissem a mecanismos de inserção e cooperação capazes de dar vazão ao esgotamento do modelo de substituição de importações, à perda de competitividade e aos riscos de marginalização do país diante das novas tendências da economia mundial (CORRÊA, 1996, p. 367).

Data, pois, da segunda metade do Governo Sarney (87-89), um período de maiores pressões e desgastes na política externa brasileira. Passa a figurar na ordem do dia equacionar os contenciosos com as Grandes Potências⁹¹ (agora que profundamente dependentes da viabilização de novos empréstimos) e o país assume gradativamente o perfil de Grande Mercado Emergente⁹², atuando no sentido de garantir uma imagem confiável e estável aos parceiros internacionais a fim de atrair capital e investimentos necessários (SENNES, 2003).

O país se viu obrigado a reorientar seus fluxos comerciais para o Primeiro Mundo⁹³ – em especial para os Estados Unidos – e a reduzir as transações com o Terceiro Mundo – também mergulhados numa crise paralela à brasileira, com suas importações retraídas. Dessa forma, além desse distanciamento “natural” dos países em desenvolvimento – também abalados pelo cenário internacional –, o fim da ordem bipolar e mudança no discurso da política externa norte-americana⁹⁴, afastando-se do viés ideológico e assumindo um caráter mais pragmático, também vai contribuir para o fim da forma de inserção brasileira apoiada nos demais países terceiro-mundistas.

⁹¹As influências da nova dinâmica internacional ao país e sua matriz de política externa ficam visíveis na postura defensiva que os países desenvolvidos passam a adotar frente ao Brasil e na própria crise financeira do país – a crise da dívida à qual se somam a inflação e crise fiscal do Estado brasileiro – que vai acabar exigindo do país um “novo esforço econômico e comercial que, por sua vez, sofreu, em grande parte, conflitos diretos com a orientação geral da política externa” (SENNES, 2003, p. 95).

⁹²Categoria criada pelo *US Trade Representative*, em referência aos grandes países da periferia que implementaram as reformas econômicas do Consenso de Washington: privatização, liberalização comercial, desregulamentação da economia e reforma do Estado, entre eles o Brasil, Índia, Indonésia, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia, Polônia, Rússia, Argentina e México (LIMA, 2005b).

⁹³a política de geração de *superavits*, discutida no capítulo anterior.

⁹⁴Assumindo agora um discurso mais marcadamente liberal, sob postura agressiva adotada pelo presidente Ronald Reagan (SENNES, 2003).

Os países desenvolvidos passam então, a criticar essa forma de inserção diferenciada de que se valiam as potências intermediárias – que contavam com tratamento diferenciado, por serem tidas como subdesenvolvidas –, e adotar um critério de avaliação relacionado com o grau de desenvolvimento; assim que, países como o Brasil, não mais se enquadram no mesmo grau de “necessidade de apoio” que determinados países menos desenvolvidos, passando, então, a receber o mesmo tratamento que as Grandes Potências, aumentando as pressões para que o princípio da reciprocidade fosse a base para qualquer negociação ou concessão (SENNES, 2003).

Desta forma, o parâmetro da dualidade Norte-Sul de que a diplomacia brasileira se valia para se unir aos países em desenvolvimento, servindo de poder de barganha nos fóruns multilaterais perde força dada a postura norte-americana e as crises internas que voltam os países para o plano interno. As necessidades de caráter emergencial que o país passa a encarar decorrentes do problema da dívida acabam por envolver outros atores na condução dos direcionamentos externos – a agência de política econômica na condução das negociações acerca do endividamento externo – relativizando a centralidade no Ministério das Relações Exteriores.

Foi essencialmente uma época de constrangimentos, de restrições, de espaços que se fechavam, quer pela crise e desmobilização do mundo em desenvolvimento, quer pela progressiva ascendência dos países desenvolvidos e dos interesses do Norte em geral sobre a agenda internacional (CORRÊA, 1996, p. 370).

No final da década de 1980 o país inicia seu processo de lenta abertura econômica e gradativamente vai se formando um novo consenso interno acerca da melhor maneira de sair da crise e se projetar de forma mais competitiva no ambiente internacional. As mudanças que passam a se dar na forma de inserção do país, principalmente na política comercial foram também decorrentes de uma alteração no pensamento político-econômico brasileiro em decorrência da crise do modelo de substituição de importações. A estratégia de inserção internacional do país nos anos 1990 é redefinida pelos novos consensos políticos formados e com apoio dos setores dominantes, que passam a ver na adoção de políticas neoliberais o novo caminho para o desenvolvimento que permitiria a superação da estagnação e crise econômica da década precedente.

O âmbito regional ganha espaço como um artifício defensivo e um contrapeso às incertezas do processo de globalização (LIMA, 2005). A diplomacia passa a se preocupar em construir uma imagem do Brasil como uma liderança regional que visava uma inserção

global, de modo a compensar a ampliação da vulnerabilidade externa, buscando também uma aproximação com os países desenvolvidos – diferentemente do período anterior, as demandas do país e as críticas ao ordenamento internacional passam a ser mais pontuais e menos sistêmicas.

Conforme Cervo e Bueno (2002, p. 477-478):

a política exterior assertiva do ciclo desenvolvimentista manipulava a relação bilateral e a parceria estratégica como uma linha de força da ação externa. O paradigma da globalização das relações internacionais e a disposição do Governo brasileiro de influir sobre a regulamentação do sistema multilateral de comércio e sobre a arquitetura das finanças internacionais subtraíram força ao bilateralismo.

Com a eleição de Fernando Collor em 1989, assiste-se a uma inflexão na matriz de política externa brasileira, que passa a se empenhar na adequação aos preceitos estabelecidos pelos países desenvolvidos e em uma aproximação maior à política norte-americana. Nesse sentido, segundo Batista (1993), o então presidente teria identificado a ordem pós-Guerra Fria como unipolar, e, ao focar na aproximação com os Estados Unidos, ignorou relacionamentos de grande importância com os outros pólos de poder na Europa e Ásia.

A expectativa de modernização do país ecoou em seus aspectos internacionais e atualizar a agenda externa do país, elaborar uma política positiva com os Estados Unidos e descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil eram as prioridades do governo eleito (HIRST; PINHEIRO, 1995). Nesse sentido, ao abandonar a postura defensiva com relação temas como a proteção ambiental e a propriedade intelectual, o discurso de Collor caracterizava a nova ordem em formação como uma fonte de oportunidades e não como uma intensificação das desigualdades entre Norte e Sul. Como veremos mais adiante, no Itamaraty esses impulsos da diplomacia presidencial tentaram ser matizados ao longo das negociações multilaterais.

O ápice da inflexão com relação à política externa desenvolvimentista figura na inclinação para os entendimentos individuais com os Estados Unidos, mesmo em se tratando de relações multilaterais (SILVA, 2009). No que cabe à agenda econômica, a abertura comercial, as reformas orientadas para o mercado, o reatamento dos vínculos com os organismos multilaterais de crédito e a flexibilização da posição do Brasil com relação aos serviços na Rodada Uruguaí são modificações importantes na política externa. Tais mudanças mostram duplamente o peso crescente das restrições exógenas à conduta dos Estados, particularmente as nações menos desenvolvidas, ao mesmo tempo em que respondem ao

esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado no Estado intervencionista e no mercado protegido (ARBILLA, 2000).

Acatando como meta a participação do Brasil enquanto membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, o país participou de missões de paz da organização e acenava positivamente aos itens da nova agenda internacional. O ritmo da liberalização comercial foi acelerado e a integração com a Argentina e demais parceiros do Mercosul, via redução de tarifas alfandegárias foi encarada como uma forma de acelerar o ingresso do país no mundo globalizado (SILVA, 2009).

Para Pinheiro (2004), esse momento da política externa na década de 1990 vai marcar um esgotamento dos paradigmas precedentes de inserção internacional do país. Com Geisel, o que vigorou foi o paradigma *globalista* – que em linhas gerais buscava uma inserção do país com relativização do peso dos EUA ao lado de uma diversificação de parceiros ao redor do globo. Conforme aqui discorrido, essa postura tenta ser mantida, mas vai perdendo condições de implementação até o governo Collor, quando é ensaiado um retorno ao paradigma *americanista* – colocando os EUA como aliados especiais e buscando com essa parceria uma inserção mais positiva para o país. No entanto, segundo a autora, há uma dissolução entre os valores e razões pragmáticas que justificassem uma retomada ao *americanismo* para as forças políticas e sociais mais relevantes no país. Ao longo do próprio governo Collor, algumas perspectivas *globalistas* tentam ser retomadas, numa tentativa de resgatar princípios do passado para elevar o poder de barganha do país, o que pode ser visto nas negociações preparatórias para a Eco-92, por exemplo. Dada a nova conjuntura internacional, a estratégia também não vai corresponder às expectativas, uma vez que a fragmentação da coalizão Sul impossibilitava uma maior força a essa ação coletiva.

Com a crise do governo Collor, compromete-se também o apoio ao ideário neoliberal de parte dos grupos dominantes brasileiros. Os grupos industriais, incluindo a FIESP⁹⁵, que chegaram a apoiar essas políticas anos antes, também passaram a criticar o modelo neoliberal empreendido no governo Collor. Os danos causados pela abertura unilateral acelerada na economia levaram à defesa de uma abertura mais paulatina. O governo Itamar Franco se inicia incumbido de relativizar o ímpeto neoliberal do governo anterior – redirecionando seu projeto econômico – e de priorizar a retomada do crescimento e o combate à miséria. (CANANI, 2004).

⁹⁵Para um estudo mais aprofundado do posicionamento da FIESP neste momento, ver DEO, A. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e as novas inflexões do capital na década de 1990, 2005.

Internamente, com medidas como a implantação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), mais a sobrevalorização do câmbio e as altas taxas de juros do Plano Real, o governo Itamar perde um pouco da relativa simpatia que havia conquistado do empresariado nacional. Apesar da política econômica de seu governo praticamente ter eliminado as opções governamentais de incentivo à indústria nacional, na arena externa, a diplomacia representa uma retomada de algumas linhas de ação da política desenvolvimentista (CERVO, 2006). Considerava-se ainda a era da globalização como um momento de oportunidade, mas reconhecia-se a essa altura que o Brasil não se encontrava localizado em uma das áreas mais dinâmicas deste processo. Ainda segundo Canani (2004), neste momento visava-se um fortalecimento das regras multilaterais (em contraste com a preferência bilateral da era Collor), como uma medida neutralizadora do maior peso econômico e político dos países mais proeminentes.

A política regional recebe atenção especial no período, com foco para o Mercosul, agora mais imbuído de um sentido estratégico que no governo anterior. Isso sem se esquecer dos demais países da América do Sul, em iniciativas como a Área de Livre-Comércio Sul Americano (ALCSA). Essa tentativa de fortalecimento da imagem do Brasil na região já era pensada como contrapartida às pressões dos Estados Unidos para a Alca. Apesar de um discurso externo retomando alguns ensejos desenvolvimentistas, enaltecendo a necessidade de uma ONU mais representativa e democrática e realçando a noção de soberania nacional frente à globalização, as reformas neoliberais mantiveram seu curso e denota-se ao longo de seu governo e mesmo posteriormente sempre essa ambiguidade.

Nas palavras de Cardoso (1993, p. 10), então ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco, pouco antes de assumir o Ministério da Fazenda e desenvolver o Plano Real, em defesa às reformas do governo Itamar:

O mundo do pós-Guerra Fria, por ser justamente um mundo em transição, requer participação ativa e interessada dos membros da comunidade internacional na construção de uma ordem estável, justa e democrática. São muitos os desafios, muitos os constrangimentos, a essa maior participação de países como o Brasil, mas são muitas também as oportunidades. E para aproveitá-las o país há de tomar, como está tomando, decisões internas importantes. A abertura da economia; a reforma do Estado; a atração aos investimentos estrangeiros; a aprovação da Lei de Patentes; a normalização das relações com a comunidade financeira internacional; a determinação na proteção do meio ambiente e dos direitos humanos – são todas políticas imprescindíveis que colocam o Brasil no rumo das tendências positivas do cenário internacional.

De acordo com Hirst e Pinheiro (1995) a agenda externa do governo Itamar é de início secundária, considerando-se os problemas políticos internos das condições de sua posse. O então presidente não dava indícios de uma diplomacia presidencial, sendo esta função delegada a atores de prestígio da corporação diplomática e também externos a ela. No entanto, o presidente não deixou de imprimir seu tom de ação internacional, mantendo algumas políticas iniciadas anteriormente, mas, como já frisado aqui, passa a adotar um discurso mais marcado pela condição de país em desenvolvimento.

Em linhas gerais, podemos dizer que a política externa do governo Itamar matizou o caráter de passividade do país diante do reordenamento internacional ao propor uma Agenda para o Desenvolvimento associada à Agenda para a Paz no âmbito das Nações Unidas e seguia a mesma estratégia do governo Collor, ao reafirmar compromissos de não proliferação nuclear, a “desdramatização” das relações com os Estados Unidos⁹⁶, e também ao defender a institucionalização do regime de comércio multilateral, abandonando as bandeiras protecionistas. A defesa dos regimes internacionais era vista como uma forma de ampliar mercados, mas ainda que o país tenha conquistado algumas vitórias na Rodada Uruguai na exportação de uma pauta basicamente agrícola (metais, chá, café, cacau, açúcar e óleos vegetais), o país terminou por abrir o mercado de serviços, sem contrapartidas mais substanciais dos países desenvolvidos no que tange aos subsídios agrícolas (HIRST; PINHEIRO, 1995).

O governo Fernando Henrique, ex-ministro de Relações Exteriores (de outubro de 1992 a maio de 1993) e da Fazenda (de maio de 1993 a maio de 1994) do governo Itamar, foi de relativa continuidade, em grande parte por conta do Plano Real, por ele elaborado e condutor da linha mestra macroeconômica de seu governo. No entanto, há que se ressaltar que o corte nacionalista e desenvolvimentista do governo anterior vai ser substituído por uma retomada, mais matizada que o governo Collor, da matriz neoliberal, porém seguindo a trilha das “reformas inevitáveis” (SILVA, 2009).

Uma ilustração dessa reconfiguração pode ser obtida se retomarmos a questão do discurso, a partir do qual o país passa a assumir uma postura que acentua a posição de um país com considerável grau de desenvolvimento – em consonância com o que as Grandes

⁹⁶Em 1993, sob a chancelaria de Fernando Henrique Cardoso, o governo Itamar publicou uma lei (Lei 8.617/93) que reduzia o mar territorial brasileiro de duzentas para doze milhas. A extensão para duzentas milhas, medida paradigmática da noção de soberania da inserção internacional brasileira, havia sido implantada no governo Médici, sob fortes protestos dos Estados Unidos. A lei brasileira manteve as duzentas milhas como zona econômica exclusiva e buscava se adaptar aos acordos internacionais, mas exemplifica o caráter ambíguo da política externa de Itamar, uma vez que derrubou um dos símbolos da inserção internacional brasileira no período desenvolvimentista (SILVA, 2009).

Potências desejavam por meio do sistema de gradação do desenvolvimento dos países no sistema internacional –, através das expressões: “país com alguns padrões de Primeiro Mundo⁹⁷” e também “país desenvolvido, mas injusto⁹⁸”.

Nesse sentido, cabe mencionar uma publicação especial do “Caderno Mais” da Folha de São Paulo, em dezembro de 1994, encarregada de discutir o futuro da política externa do país. A proposta do caderno era mostrar, através de entrevistas com diplomatas e reportagens, o novo viés ideológico que ganhava corpo na diplomacia brasileira nos últimos anos. Sob o título: “A nova geração do Itamaraty é neoliberal”, o caderno afirmava que a diplomacia brasileira desvestia-se do terceiro-mundismo e abraçava o discurso internacionalista naquele momento de configuração da nova ordem.

o Itamaraty passa por um acelerado processo de “neoliberalização”. Sob a influência de um cenário internacional que ainda busca a acomodação à realidade do pós-Guerra Fria, a diplomacia brasileira vive uma fase de revisão de conceitos. Durante os governos militares, o Itamaraty consolidou uma fama de “terceiro-mundista”. Na gestão Collor, esteve às voltas com um onírico discurso direcionado para o “Primeiro Mundo”. Agora, tenta firmar-se como uma casa “universalista”. A eleição de Fernando Henrique Cardoso, apoiado por aliados políticos de perfil liberal, reforça a nova tendência da política externa do país (SOUZA, 1994 *apud* SILVA, 2009, p. 117).⁹⁹

O caderno especial explicita de que forma o perfil terceiro-mundista vai perdendo o fôlego no governo Sarney e, nesse sentido, gradativamente se reconfigura, passando a ser visto pelo Itamaraty, no governo FHC, como uma tendência “defunta¹⁰⁰”.

Com o fim da Guerra Fria o conceito de autonomia vai passar por uma revisão dentro do paradigma diplomático do país. Se antes era pautado por um distanciamento dos regimes e dos grandes temas internacionais, a percepção de que neste período de transições internas e de construção de novas regras e instituições, uma atitude mais proativa do país estaria mais em consonância com o ideal de autonomia do que um distanciamento ganha força. Ao longo dos dois governos de FHC, a agenda reativa da política externa brasileira fora substituída por uma nova agenda, “determinada pela lógica da autonomia pela integração” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 32).

⁹⁷LAFER, 1992 *apud* SENNES, 2003, p. 119.

⁹⁸Expressão empregada em diversas ocasiões pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso.

⁹⁹SOUZA, J. 1994, O Itamaraty abre as portas. Folha de S. Paulo. São Paulo, caderno Mais!, p.6-4, 18 dez. 1994

¹⁰⁰“O embaixador Italo Zappa, espécie de totem da tribo que defendeu a aproximação do Brasil com a África, é visto pela maioria dos colegas com respeitoso desprezo. Representa uma tendência em baixa. Também os valores ligados à defesa do Estado empresário, entre eles o arraigado protecionismo econômico, estão sendo banidos do repositório do Itamaraty.” (SOUZA, 1994 *apud* SILVA, 2009, p. 117).

Como dito aqui, até meados do governo Sarney, os parâmetros tradicionais embasavam as políticas protecionistas, dentro da lógica da autonomia pela distância, mas essa estratégia de ação foi se desgastando e perdendo força. Em linhas gerais, as diretrizes da política externa do governo FHC se enquadravam nos mesmos parâmetros tradicionais: princípio da autodeterminação dos povos e da não-intervenção, respeito ao direito internacional, pacifismo e pragmatismo visando a defesa dos interesses do país. São princípios que proporcionam aos tomadores de decisões flexibilidade discursiva e conceitual, facilitando, de acordo com as mudanças históricas ou conjunturais, o espaço para inserir mecanismos de adaptação a novas realidades ou a uma percepção de mundo distinta¹⁰¹.

Assim que, ao longo desses anos de convívio com o estabelecimento da nova ordem, foram-se configurando mudanças importantes no seio do Estado brasileiro, tanto de adaptação quanto decorrentes de uma redefinição de interesses. O que quer dizer que, mesmo os parâmetros não sendo mudados ao longo do governo FHC, o fato de terem sido interpretados de outra forma certamente conduziu a inflexões importantes (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005).

Na percepção do jornal, a política externa do futuro governo FHC ainda que tentasse se afirmar sem rótulos pela tônica das entrevistas, e embora os discursos se ativessem à defesa de uma política externa independente (em relação aos Estados Unidos); isso não excluía o fato de que haviam se rendido a conceitos caros aos neoliberais, no sentido da defesa da necessidade de redução do tamanho do Estado, eliminação de barreiras protecionistas e atração de capital externo, bem como encaravam como superado o modelo de substituição de importações. A matéria indicava uma tendência de durabilidade à penetração das ideias liberais no Itamaraty, baseada na influência das mesmas na própria formação dos novos diplomatas no Instituto Rio Branco (SILVA, 2009).

Nota-se um caráter otimista na percepção do Brasil no novo cenário internacional pelo presidente quando recém-eleito, o que pode ser percebido pela tônica de seus pronunciamentos de necessidade de “*aggiornamento*” aos novos tempos. Conforme declarações do mesmo na I Cúpula das Américas¹⁰², as relações deveriam priorizar a negociação por meio de blocos econômicos, os novos temas e a atração de tecnologia e investimentos. Para o presidente dever-se-ia entrar numa nova fase de relacionamento com os

¹⁰¹Para uma discussão aprofundada sobre o papel do Itamaraty em imprimir caráter de continuidade às mudanças que o novo contexto internacional e as novos arranjos internos configuraram à inserção internacional do país, ver ARBILLA, 2000.

¹⁰²A I Cúpula das Américas aconteceu em Miami em novembro de 1994 e envolveu todos os países do hemisfério, exceto Cuba, visando estabelecer uma agenda comum para o hemisfério. Um dos principais pontos desta reunião foi o de reunir esforços para a aceleração da criação da Alca.

EUA, rompendo de vez com a manutenção de “picuinhas” do passado. O que não significaria que o Brasil não teria interesses que pudessem ser divergentes dos EUA, lembrou também o presidente. A ruptura fundamental que se dá nesse ponto é não mais encarar as relações com este país como conflito Norte-Sul, mas uma espécie de conflito Norte-Quase Norte¹⁰³ (SILVA; ROSSI, 1994 *apud* SILVA, 2009, p. 118). Essa ideia vai no mesmo sentido da imagem que o país passa a ter e fazer de si, da forma como se apresenta ao mundo e do que pretende e ou projeta com isso.

Para Lima (2005), a gestão externa do governo Cardoso, estaria próxima a uma estratégia de “busca da credibilidade”, e seu foco de ação seria “de fora para dentro”. Nesse sentido, a globalização foi encarada como o principal parâmetro para a ação externa do país e os benefícios dela decorrentes só poderiam ser alcançados através de reformas internas visando expandir a economia de mercado e promover a concorrência internacional. Embasados na constatação de que o Brasil não tem “excedentes de poder”, somente por meio de um fortalecimento dos mecanismos multilaterais é que os impulsos unilaterais dos mais poderosos seriam refreados. Dentro dessa estratégia, a autonomia nacional provém da capacidade de cooperar para a criação de normas e instituições internacionais. Trata-se de uma percepção de que o país deve ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidades reais. Nesse sentido, o restabelecimento da credibilidade e da confiabilidade estaria associado à vinculação da política externa à política econômica interna.

Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) também dão especial importância à questão da reconstrução da imagem do país como um foco de ação externa no período, com destaque para a diplomacia presidencial; apresentando reflexões como a de Genoíno (1999)¹⁰⁴, para quem o governo teve como meta constante na atuação externa reconquistar a credibilidade acerca da estabilidade interna. O que é reafirmado por Danese (1999)¹⁰⁵, ao frisar a atuação do país no sentido de buscar combinar maior poder por meio da estabilização, abertura econômica e afirmação de suas dimensões através do Mercosul, ao lado da aposta de uma diplomacia presidencial nos moldes dos grandes líderes mundiais.¹⁰⁶

¹⁰³Nas palavras de Cardoso, em entrevista à Folha de São Paulo, em 18 de dezembro de 1994: “Vai ter conflitos modernos. Mudou realmente. No passado, nós tivemos muitas picuinhas. Isso foi mudando e o governo Itamar fez muito no sentido de dirimir conflitos desnecessários. [...] Está definida, conformada, uma nova estrutura política e dentro dessa estrutura, nós temos que defender os nossos interesses. Isso, os americanos entendem. O conflito que, simplificando, era Norte-Sul, agora passaria a ser Norte-Quase Norte? FHC: -Isso. A ideia seria essa.” Em: SILVA, C. E.; ROSSI, C. FHC quer fim das “picuinhas” com EUA. *Folha de São Paulo*. São Paulo, entrevista com Fernando Henrique Cardoso, caderno Mais, p.5, 18 dez. 1994.

¹⁰⁴GENOÍNO, J. O declínio da diplomacia presidencial. *Carta Internacional*, 71. 1999.

¹⁰⁵DANESE, S. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

¹⁰⁶Para uma discussão mais aprofundada acerca da diplomacia presidencial, ver PRETO, A. F. *O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa*. 2006.

No plano da diplomacia econômica multilateral, buscou-se a revitalização e ampliação do Mercosul, o estabelecimento de uma relação madura com os Estados Unidos, bem com a busca de aprofundar as relações bilaterais com potências regionais como a China, Índia, Rússia e África do Sul. As manifestações no sentido de uma necessidade de ampliação no Conselho de Segurança da ONU, bem como a participação intensiva nas principais esferas multilaterais, com destaque para as negociações da Alca e entre os blocos do Mercosul e União Europeia também figuraram enquanto elementos fundamentais da nova estratégia.

A nova estratégia de inserção, no entanto, assumiu uma perspectiva, uma visão da ordem internacional que representa uma inflexão interessante com relação à perspectiva da “autonomia pela distância”:

Ao buscar consolidar relações com a corrente principal da economia global – Estados Unidos, Europa e Japão –, repudiando assim as orientações terceiro-mundistas, um dos eixos do modelo autonomista pretérito, o governo Fernando Henrique Cardoso enfatizava uma determinada perspectiva da ordem mundial, representação esta próxima ao que alguns analistas denominam o sistema geoeconômico de Clinton. Isto é, uma ordem em que a globalização é a tendência dominante, com o predomínio indiscutível dos Estados Unidos, com base na sua superioridade militar, econômica e tecnológica (LIMA, 2005, p. 18).

Sob essa perspectiva, a restauração da confiabilidade do país esteve associada à adesão de regimes internacionais (dos quais o país se afastou no regime militar) e ao compromisso com a estabilidade e a governabilidade, de acordo com as instruções 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, p. 18).

Trata-se de um momento em que o sistema internacional mudou, bem como o regime político brasileiro. Novas variáveis foram introduzidas à dinâmica da política externa e a alternância de poder no país abriu espaço para que diferentes estratégias de inserção internacional “que refletem compromissos políticos e preferências ideológicas distintas dos governos” fossem implementadas. Nesse sentido, “a antiga aspiração de um papel significativo na cena internacional permanece atravessando diferentes visões da ordem internacional e preferências ideológicas”, o que vai mudar é a estratégia de ação e o projeto de política externa de cada governo, o qual vai dar o tom na definição das diretrizes de ação (LIMA, 2005, p. 19).

Nesse sentido é que se coloca a definição de uma política de desenvolvimento interna, que vai depender do governo em exercício, bem como da correlação de forças interna à qual

ele está relacionado e que vai dar o respaldo interno às ações externas do país. Mais adiante, nos capítulos seguintes, veremos de que forma esses dois âmbitos se articulam.

Para Lima (2005), no governo FHC a expectativa de um reconhecimento das potências de um papel significativo do Brasil na cena internacional parte do desejo de identificação do país como o “último entre os primeiros”. Ou seja, em consonância com o projeto de fazer parte do grupo dos grandes, ainda que como “sócio menor”, apresenta uma postura mais conformada com o que seriam limitações próprias do país. Para Almeida (2004, p. 5), nesse mesmo sentido, o governo FHC teria sido caracterizado por um “multilateralismo moderado”, o qual atribuiu grande ênfase ao direito internacional, “mas também evidenciou uma aceitação tácita do princípio dos ‘mais iguais’, isto é, a existência de grandes potências e seu papel no sistema internacional”.

Enquanto que, sob a perspectiva que guiava o país anteriormente, na lógica da *autonomia pela distância*, o mesmo se movia internacionalmente pautado pelas necessidades de uma “potência que se supunha emergente” e, como tal, buscava se posicionar de forma mais assertiva no ambiente externo,

Os autocratas de plantão, com o apoio do Itamaraty, construíram um discurso diplomático idealista em seus fundamentos, mas pragmático nos fins, a serviço de um modelo de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista. A oposição ao Tratado de Não-Proliferação, no plano político, e a defesa de uma nova ordem econômica internacional, no plano econômico, foram as notas emblemáticas desse tempo. Não faltaram casos de confronto com a potência capitalista hegemônica, como o contencioso em torno das 200 milhas e a ruptura do acordo militar após as críticas do Governo do Presidente Carter às práticas de violação dos direitos humanos no Brasil (CARDOSO, 2004, p. 1).

Há uma diferença expressiva nas percepções de mundo nos dois momentos. Naturalmente que, por se tratarem de momentos históricos distintos, com mudanças no cenário internacional, passando de uma conjuntura bipolar para uma década onde os EUA parecem emergir como hegemônicos representam variáveis que vão influenciar nessa inflexão. A partir disso, a tônica dada pelo governo na percepção do novo cenário vai influenciar na conformação da nova estratégia de inserção internacional do país no momento,

O governo FHC [...] procurou ter uma posição menos forte, de perfil mais moderado¹⁰⁷, em que a ação externa se daria em um contexto de colaboração

¹⁰⁷“Propõe-se às vezes que o País vire a mesa, rompa contratos, busque modificações profundas da arquitetura financeira internacional. Não temos força para tanto. Ninguém tem, sobretudo no mundo em desenvolvimento. E já se foi a época das manobras revolucionárias na cena internacional. Não há país de importância que esteja disponível para acompanhar-nos em um boicote ao FMI, ou à OMC” (BRASIL. Mensagem ao Congresso Nacional. Governo Fernando Henrique Cardoso, 2002, p. 535 *apud* SILVA, 2009, p. 125).

com iniciativas resultantes de órgãos internacionais, evitando assumir um papel internacional que resultasse em responsabilidades e riscos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007 p. 304).

É também a partir desta auto-imagem que acreditamos que podemos denotar esses momentos de inflexão nas estratégias (integração ou distância) de inserção do país. Os pronunciamentos do chanceler Luiz Felipe Lampreia, desde sua indicação no final de 1994, iam no sentido de desconstruir a noção de Terceiro Mundo e trabalhar com a ideia de países emergentes, os quais seriam nossos parceiros naturais. No início de 1996, já Ministro das Relações Exteriores, Lampreia definiu as estratégias da política externa para o ano que se iniciava: seguir com as reformas estruturais – fundamentais para a consolidação da estabilidade e do crescimento –, incitar o investimento produtivo nacional e internacional e dinamizar e tornar mais competitivo o país. Isso tudo, alegava o então Ministro das Relações Exteriores, era fruto do que ele alegava ser o sucesso do governo FHC, considerando-se o apoio popular ao governo, a manutenção da estabilidade, o crescimento da economia, o sucesso no trato de problemas conjunturais (SILVA, 2009).

Nesse sentido, Lampreia reforçava seu argumento, ao relacionar o ingresso do país no MTCR (*Missile Technology Control Regime/ Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis*) como paradigmático dessa nova estratégia de inserção internacional. Uma vez que, para o ministro, essa ação significou um reforço da credibilidade brasileira. No mesmo clima de otimismo do presidente Cardoso, o chanceler continuou:

[T]emos para 1996 um cenário quase ideal para que um grande país em desenvolvimento como o Brasil se mova em um mundo marcado pela integração econômica, pela globalização e pela intensa busca de parcerias novas ou renovadas. (LAMPREIA, 1996 *apud* SILVA, 2009 P. 119).¹⁰⁸

Ainda neste texto, o embaixador pontuava que o sentido de relevância e equilíbrio continuava a nortear a diplomacia. O que implicava em dizer que, Mercosul, EUA, União Europeia, Japão, China e Rússia seguiam prioridades. Não descartando as relações com a Ásia e oportunidades ainda em consolidação com alguns países da África, o chanceler exaltava a continuidade do “intenso multilateralismo destes anos 90” ao lado do bilateralismo clássico potencializado pela diplomacia presidencial. O planejamento para o ano de 1996 focava na consolidação e expansão do Mercosul, a OMC figurava como o âmbito multilateral de ação por excelência, visando defender os interesses do comércio exterior na busca de

¹⁰⁸LAMPREIA, L. F. Um projeto de política externa para 1996. *Folha de São Paulo*. São Paulo, primeiro caderno, p.3, 28 jan. 1996.

competitividade e equidade de acesso a mercados. A integração hemisférica e a reforma do Conselho de Segurança da ONU também aparecem como prioridades em seu pronunciamento.

A esfera multilateral definida como o espaço privilegiado de ação pela diplomacia, o qual permitiria ao país uma maior influência sobre seu destino compreendeu três processos simultâneos nas negociações internacionais: a formação da Alca, as negociações envolvendo um aprofundamento nas relações Mercosul-União Europeia e a participação do país na OMC.

A melhor imagem que se pode fazer de tal situação é a de um jogo onde o Brasil actua, certas vezes sozinho, outras coordenado com o Mercosul, diante de três tabuleiros diferentes de xadrez, confrontando um número diverso de parceiros e com peças e estratégias que se entrelaçam dentro de um grande jogo internacional (THORTENSEN, 2001, p. 4).

Ao lado desta estratégia de ação externa, as reformas apontadas pelo Consenso de Washington implementadas internamente, atuaram no sentido de concretizar a guinada neoliberal na inserção externa do país, ensaiada no governo Collor, e levemente atenuada no imediatamente posterior, conforme aqui apresentado. As reformas mais significativas no sentido de articular o novo modelo de desenvolvimento à política externa foram: as políticas de rigidez fiscal, a contração de salários, e principalmente a retirada do Estado da esfera produtiva; ao lado da preocupação de assegurar a transparência dos gastos públicos a fim de dar garantias ao investimento estrangeiro. Soma-se a isso as medidas de incentivo às privatizações, transferindo ativos nacionais para empresas estrangeiras e a busca de recursos no FMI – aumentando clara e paulatinamente a vulnerabilidade externa do país (CERVO, 2002). Tudo isso em consonância com o novo projeto de desenvolvimento, de adequar o país enquanto um ambiente estável e confiável ao investimento estrangeiro, ao lado das políticas de liberalização e abertura comercial, visando o aumento da competitividade e a promoção dos setores que se mostrassem mais eficientes.

Na esfera econômica, ganhou força a ideia de que a hegemonia dos valores de mercado diluiu nos planos multilaterais e bilaterais as possibilidades de negociar na base da não-reciprocidade (especialmente dadas as dimensões do Brasil).

De qualquer forma, os processos de negociação econômica ganharam complexidade e especificidade, e o enfraquecimento da Unctad e a importância do GATT e de seu órgão sucessor, a Organização Mundial do Comércio, são duas faces da mesma moeda [...]. Hoje, são os países em desenvolvimento os mais sinceros defensores do livre-comércio, com regras estáveis, em contraste com as potências econômicas, preocupadas em garantir

exceções legais para o exercício do protecionismo (FONSECA JR., 1998, p. 366).

Com base no que dissemos até aqui acerca da percepção da nova ordem, dos limites e possibilidades do país e da articulação com o cenário externo do novo modelo de desenvolvimento, podemos ver que havia um projeto e uma articulação diferentes nas possibilidades do país nos anos do *Pragmatismo responsável*, (e de sua articulação com o II PND internamente),

Cada um a sua maneira e com metas próprias, mas se bem que complementares, tanto o pragmatismo responsável quanto o *II Plano Nacional de Desenvolvimento* traziam nos seus conteúdos fundamentais o declarado objetivo de ascender o Brasil à condição de *potência emergente*. (MENEZES; SCHERMA; MIYAMOTO, 2010, p. 84).

Ainda segundo esses mesmos autores,

o papel exercido pela diplomacia brasileira não era apenas um modo de atuação política. A diversificação de relações tinha a ver com objetivos internos, notadamente, aqueles relacionados com o II PND. Para atingir os objetivos traçados pelo plano, o governo se apoiou no princípio segundo o qual a política exterior deveria ter como função principal o papel de buscar, no ambiente internacional, meios para o desenvolvimento nacional. Entretanto, esses meios se articulariam com objetivos concretos apresentados no II PND e não em uma argumentação retórica sobre as necessidades de uma política externa que alcance o desenvolvimento nacional sem ações sistemáticas pré-definidas. Ou seja, a conjugação no mesmo esforço, das variáveis internas e externas (MENEZES; SCHERMA; MIYAMOTO, 2010, p. 99).

No novo ambiente internacional emergente na década de 1990, dominado por uma grande potência e dentro do qual o Estado brasileiro se encontrava debilitado em termos relativos, uma perspectiva institucionalista¹⁰⁹ foi encarada como favorável aos interesses brasileiros “porque promovia o respeito às regras do jogo internacional, as quais, uma vez estabelecidas, deveriam ser respeitadas por todos, inclusive pelos países mais poderosos” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 32). Já no contexto regional, inicialmente no Mercosul e depois na América do Sul, a perspectiva é outra, busca-se manter a posição de poder que é favorável ao país e evitar as iniciativas de maior normatização e aprofundamento institucional do bloco (PINHEIRO, 2000; MARIANO, 2007), visto como útil para

¹⁰⁹A perspectiva do país na busca de normas e regimes internacionais visava fortalecer institucionalmente o ambiente externo, rompendo com o padrão da política exterior precedente, que era decididamente resistente à consolidação de instituições e regimes.

impulsionar a inserção universal do país do tipo de *global player* (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Ao lado dessa perspectiva, os encarregados da formulação da política comercial do país, bem como segmentos importantes do setor empresarial passam a ver na abertura comercial a saída para adquirir maior competitividade ao país e assim, habilitá-lo a uma “decolagem sustentada”,

o conceito de mudança com continuidade, que prevaleceu no governo FHC, significava, segundo seus formuladores, que a renovação do paradigma tradicional deveria caracterizar-se por uma visão de futuro e adaptação criativa. Na perspectiva de FHC, também de Lampreia e de Lafer, a visão de futuro era fundamental diante de um ambiente desfavorável [...] O objetivo não seria a adaptação passiva, mas, no limite do próprio poder, articulado com o interesse de outros estados e forças, o de redirecionar e reformar o ambiente, buscando a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 34).

Com efeito, a opção pela autonomia pela integração se legitimava discursivamente no ímpeto de participar ativamente dos temas e normas que compõem a agenda internacional a fim de influenciá-la, com olhos próprios que correspondam à complexidade nacional do país. Fonseca Jr. (1998) elenca a atitude brasileira na criação de um ambiente de paz com a Argentina, as emendas no Tratado de Tlatelolco e a atuação do país na conciliação do Peru com o Equador como exemplos dessa nova concepção. Nas questões econômicas, o autor admite que

os agentes econômicos brasileiros têm a clara noção de que, para obter ganhos na economia internacional, o passo inicial e necessário é aceitar a premissa da competição e o constrangimento das leis do mercado. As soluções utópicas estão banidas dos processos econômicos, e os planos de reformas generosas da ordem internacional estão ultrapassados (é a negociação política que ordena o mercado, mas certamente não mais inspirada por princípios éticos). Não abandonamos, porém, a tese de que o desenvolvimento em si mesmo é um tema inescapável da agenda internacional e, daí, o apoio que ofereço à iniciativa de combinar, nas Nações Unidas, a “agenda para a paz” com uma “agenda para o desenvolvimento” (FONSECA JR., 1998, p. 371).

O que vai mudar é o tipo de desenvolvimento que se busca e de que maneira esse desenvolvimento defendido externamente se articulará com políticas internas visando a este fim.

Para Pinheiro (2004), com FHC é que vai se inaugurar um novo paradigma de inserção internacional do país, o qual ela chama de *institucionalismo pragmático*

Institucionalista porque [...] a política externa se revestiu de uma visão que justificava e estimulava a adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporaram como solução para os problemas de ação coletiva [...]. No entanto, paralelamente a essa vertente, sobreviveu a visão realista clássica que percebe as relações internacionais como calcadas no princípio do auto interesse e na busca por ganhos relativos. Esta duplicidade ocorreu [...] porque na diplomacia brasileira essas visões se completavam (PINHEIRO, 2004 p. 61-62).

Uma das ideias-chave que permearam a estratégia externa do governo Cardoso era uma completa adesão aos regimes internacionais¹¹⁰, visando convergir a política externa brasileira com as tendências mundiais e evitar o isolamento do país na nova ordem. Este era visto como o caminho para fortalecer a posição do país no sistema internacional. Na condução da política externa do governo FHC,

Seguimos [...] uma linha que eu chamaria de convergência crítica em relação ao conjunto dos valores, compromissos e práticas que hoje orientam a vida internacional. Convergência, porque as transformações ocorridas no Brasil nos aproximaram, por decisão própria, desse curso central da história mundial, em uma era na qual a democracia política e a liberdade econômica são as referências fundamentais. [...] Convergência crítica, no entanto, porque, na realidade das relações internacionais, a observância dos valores e compromissos que compõem esse '*mainstream*' continua a padecer de graves distorções e incoerências, alimentadas e facultadas pela prevalência das assimetrias de poder sobre o princípio da igualdade jurídica. Crítica, porque jamais deixamos de apontar o descompasso, e até mesmo a contradição, entre discursos e posições declaradas, de um lado, e as políticas efetivamente praticadas, do outro, especialmente por parte dos atores mais poderosos e influentes do sistema internacional. Crítica, ainda, porque na atual ordem, as regras que governam as relações entre os Estados, o comércio mundial e o funcionamento dos organismos multilaterais certamente não oferecem aos países em desenvolvimento, como o nosso, condições favoráveis à superação de muitos de seus desafios (LAMPREIA, 2001¹¹¹)

Apesar do tom mais crítico que assume no final do governo Cardoso, tratou-se de uma ação diplomática voltada para o entendimento, evitando sempre o estabelecimento de “tensões irremediáveis” com os EUA ou com qualquer outro país.¹¹² Nesse sentido “atuar dentro do sistema para a solução de divergências foi o objetivo constante do governo FHC”. Ao longo

¹¹⁰“As opções corretas são um passo preliminar e necessário para estabelecer credenciais de participação nos negócios do mundo [...] “novas regras” estão sendo negociadas e, mesmo que saibamos que o componente “correlação de forças” é decisivo, na formulação dos regimes internacionais o poder sempre presta uma homenagem aos valores” (FONSECA JR., 1998, p. 368).

¹¹¹Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia na Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2001/01/29/discurso-do-embaixador-luiz-felipe-lampreia-na>>. Acesso em: 11 mar. 2011.

¹¹²As relações com a Argentina ficam estremeçadas com a desvalorização do real em 1999 e a política do governo foi de tentar formas de entendimento.

dos governos, as incoerências entre o discurso e a prática dos atores mais influentes no cenário internacional, envolvendo questões comerciais, ambientais e de segurança, marcam o relacionamento entre os países, e, dentro da estratégia brasileira “não haveria outra forma de superação a não ser pelo entendimento”. Nesse sentido, tanto a gestão do Ministro Luiz Felipe Lampreia (1995-2001) quanto a de Celso Lafer (2001-2002) caracterizaram-se por uma “moderação construtiva”, preferindo sempre a solução por meio da Diplomacia e do Direito (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 37-38).

Nessa perspectiva, que poderíamos classificar como intermediária entre o paradigma grociano (equilíbrio entre realismo e idealismo) e o kantiano (idealismo), buscou-se resguardar conquistas, confiando talvez em demasia na capacidade de convicção, sobretudo no diálogo, embora tivessem consciência da relevância do poder e da força (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p.39).

Para esses autores, a perspectiva cooperativa que prevaleceu para a análise das relações internacionais nas gestões de FHC parece ter sido a resposta elaborada à nova ordem que emergiu com o fim da Guerra Fria, acreditando nas possibilidades de mudança e nas oportunidades que este determinado momento histórico traria. O que pode ser percebido nas palavras que seguem:

Ao tempo da Guerra Fria havia, da perspectiva do mundo em desenvolvimento, uma dissociação entre poder e ordem, entre força e responsabilidade. No imediato pós-Guerra Fria, a primeira impressão que se recolheu foi a de que esse *gap* teria sido diminuído. As potências tenderiam a controlar os mecanismos multilaterais que geram legitimidade, e suas ações ganhariam o estatuto da responsabilidade porque estariam desarmando, tentando resolver crises regionais, patrocinando intervenções humanitárias, atuando com base em resoluções multilaterais [...] De uma certa forma, em um segundo momento [...] o otimismo do primeiro momento arrefece. A identidade poder-responsabilidade-eficácia fica em questão, sobretudo porque o último dado da equação não alcança sucessos inevitáveis diante da complexidade dos desafios que surgem (FONSECA JR., 1998, p. 364-365).

O segundo governo do presidente Fernando Henrique, principalmente a partir de 1999 e 2000, apresenta-se dando outra ênfase ao processo de globalização e passa a se posicionar mais na defensiva das políticas neoliberais, como podemos ver nas palavras de Fonseca Jr. supracitadas, bem como na “convergência crítica” apontada por Lampreia na passagem de seu cargo para Lafer em 2001. Depois do entusiasmo do primeiro governo e das medidas elencadas aqui, o otimismo liberal passa para uma percepção de decepção acerca dos

resultados alcançados e do comprometimento dos países mais avançados com as regulamentações internacionais.

As crises do Plano Real e do Mercosul em 1999 trouxeram como consequência um desgaste do modelo econômico e de inserção internacional adotados pelo país, levando a um questionamento maior acerca dos rumos que tomava a política exterior (SILVA, 2009). Os questionamentos surgiam em torno da questão dos resultados alcançados: “a construção da boa imagem externa explicaria a adoção acrítica do paradigma da globalização pelo Brasil?” (CERVO, 1999). Depois de um mandato de inflexão neoliberal, a crise financeira de 1999 explicitou o aumento da vulnerabilidade externa do Brasil, sem uma contrapartida positiva ao país, além da alegada “boa imagem” (o que será bastante contestado internacionalmente). Segundo Vigevani e Oliveira (2005), a imagem do Brasil no mundo deteriorou-se ao longo dos governos FHC, até mesmo nos pontos estratégicos definidos pelo governo. Consolidou-se na opinião pública internacional, a qual também exerce influência nas decisões dos Estados, uma imagem negativa do país em áreas importantes como os direitos humanos, violência, minorias, meio ambiente e narcotráfico.¹¹³

Ou seja, parece-nos que essa crise de resultados aponta para uma deficiência na relação entre a estratégia externa e políticas efetivas de desenvolvimento internas que dialogassem em busca desses resultados.

As estratégias do governo foram atropeladas pelos acontecimentos e resultados que afastavam o país de suas metas. Isso explica em grande parte essa tentativa de correção de rumos que se deu no segundo mandato do presidente, especialmente após a crise financeira de 1999. Mais adiante, no final do segundo mandato de FHC, tomaram-se medidas visando uma adequação dos diplomatas e grupos de apoio para investir na qualidade do país nas negociações, cada vez mais complexas, envolvendo empresas, especialistas, universidades, advogados (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005).

Para Cervo (2002) as dificuldades nas relações multilaterais também foram um fator importante para a crise da matriz neoliberal e do entusiasmo “kantiano” com as relações internacionais, principalmente após o insucesso do lançamento da Rodada do Milênio da OMC, em Seattle. O autor afirma que a guinada de um modelo de Estado normal para o que ele caracteriza de uma espécie de estado logístico – mais realista – fora fruto da decepção com o não cumprimento do discurso liberal pelos países ricos, baseado na manutenção do arsenal

¹¹³Os autores ressaltam que não se trata de responsabilizar exclusivamente o governo por esse resultado, uma vez que a referência a esses problemas se generaliza em muitos países pobres, especialmente na América Latina, mas, de qualquer maneira, trata-se de uma percepção que contribui para debilitar a posição do país no mundo.

protecionista agrícola por parte dos EUA contra as exportações brasileiras, na dificuldade das disputas comerciais com o Canadá que escondeu subsídios no caso entre a Bombardier e a Embraer, obteve sanções da OMC e castigou as exportações de carne do Brasil, alegando o mal da vaca louca no produto brasileiro.¹¹⁴

A imprensa também passa, nesse momento, a criticar mais enfaticamente os rumos a que a estratégia externa estava conduzindo o país. A percepção de que o discurso de “*global trader*” de diversificação das parcerias externas e relativização do peso da pressão EUA sobre o país, havia, na prática, tornado o país mais vulnerável, ao fazer cada vez maiores concessões aos blocos sem exigir as contrapartidas cabíveis, ao lado do fato de que a política do “bom-mocismo” recebera em troca restrições comerciais e retaliações dos parceiros eram as críticas mais frequentemente levantadas. Denunciava-se ainda o pífio envolvimento retórico da União Europeia com o Mercosul, enquanto as barreiras aos produtos agrícolas brasileiros eram mantidas, bem como as pressões dos EUA para maior abertura, enquanto impunham uma limitação às exportações do aço (SILVA, 2009).

Em meio a esses acontecimentos, este é o momento que simboliza a passagem, nas palavras de Silva (2009) de percepção da nova ordem internacional, que passa do “otimismo liberal”, para uma maior ênfase na caracterização de “globalização assimétrica”. A pretensão de se fazer parte do Conselho de Segurança da ONU, tão cara à diplomacia brasileira, vai perdendo espaço e o governo passa a desacelerar o ritmo de abertura comercial (SILVA, 2009).

Ao longo dos anos, passam a ser cada vez mais frequentes pronunciamentos do presidente da República criticando a estruturação do sistema internacional, chegando até a admitir a ideia de um controle de capitais, defendendo inclusive uma bandeira dos movimentos antiglobalização, a implantação da “*Tobin tax*”, visando diminuir a volatilidade e avançar no sentido de uma cooperação multilateral para uma arquitetura financeira renovada. Para Almeida (2004), no entanto, FHC

nunca chegou, de fato, a lutar por essa ideia, provavelmente desaconselhado pelos assessores econômicos, que demonstraram não apenas a inocuidade da medida como seu forte viés contrário aos interesses do Brasil, um tomador de recursos nos mercados financeiros internacionais (ALMEIDA, 2004, p. 18).

¹¹⁴Nos cinco primeiros anos de existência da OMC (de 1995 a 2000) 90% dos julgamentos foram favoráveis aos países ricos. Somente em alguns poucos o Brasil saiu vitorioso: na exportação de gasolina para os EUA, coco para as Filipinas, café solúvel para a Europa e subsídios canadenses (CERVO, 2002). Acrescenta-se a isso o importante fator representado pelo alto custo de se ter um grupo de especialistas que possam trabalhar exclusivamente com estratégias de atuação no órgão de Solução de Controvérsias, um sistema que exige um expertise e muitas vezes os países mais pobres sequer contam com esse tipo de serviço em seu próprio país, tendo de recorrer a especialistas estrangeiros.

Esse comportamento também reflete nas questões políticas; ainda que FHC tenha apoiado as operações militares dos EUA no Afeganistão após o 11 de setembro, o presidente passa a emitir declarações criticando, ao lado da covardia do terrorismo, a intolerância e imposição de políticas unilaterais em escala planetária (ALMEIDA, 2004; SILVA, 2009). A denúncia das assimetrias e a crítica das políticas implementadas internacionalmente apoiadas no poder, bem como o descontentamento com a postura cada vez mais unilateral dos EUA de George Bush, vão ganhando força no final de seu segundo mandato.

No último ano do governo Cardoso, as declarações de decepção com a insistência dos países ricos aos entraves comerciais, ao lado do reforço da crítica à especulação financeira e do apelo à necessidade de uma globalização mais solidária passam a configurar a tônica do discurso presidencial. O presidente também criticou as barreiras impostas às exportações dos países em desenvolvimento e chegou a afirmar em agosto de 2002 que o mundo havia “enlouquecido” – segundo o próprio “o Brasil já apertou tanto as contas, que não sabe mais onde apertar para se ajustar a um mundo que enlouqueceu” (SILVA, 2009, p. 133).

A crise do paradigma neoliberal, para Silva (2009), teria ocorrido principalmente sob a gestão de Celso Lafer no MRE, que assume em janeiro de 2001. Sua gestão foi um tanto polêmica, uma vez que um de seus primeiros atos foi decretar normas a fim de conter as manifestações relativas à consecução da política exterior no Brasil, provenientes de membros do corpo diplomático, quando as mesmas se davam em dissonância com a prática da instituição. A mais controversa dessas normas, talvez tenha sido a que mais tarde ficou conhecida por “lei da mordaca” (fevereiro de 2001), que proibia a manifestação pública dos diplomatas sobre política externa, sem autorização superior. Com isso, o chanceler visava controlar as publicações que acusavam a política externa brasileira de submissão aos EUA, principalmente dos diplomatas Rubens Ricúpero e Samuel Pinheiro Guimarães.¹¹⁵

Com essas atitudes, as críticas à política externa na imprensa só aumentaram, principalmente porque nesta época as negociações para a Alca se intensificaram, e o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que era um dos maiores críticos e levantadores do debate acerca do processo de integração fora exonerado de seu cargo no Instituto de Pesquisa

¹¹⁵Rubens Ricúpero dirigiu críticas, todas em tom pessoal, à baixa capacidade de negociação brasileira em foros multilaterais e comerciais, acusando a postura brasileira de ingênua e dócil. Houve, nesse sentido, um mal entendido com relação às tarifas negociadas para a Alca, que segundo Ricúpero seriam as mesmas do Mercosul (12 ou 10%), quando deveriam ser as maiores, da OMC (35%) – o governo negou as informações de Ricúpero. O diplomata ainda criticava a ausência de um projeto de desenvolvimento ao país. O embaixador Samuel Guimarães foi exonerado do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, sob o argumento de ter quebrado a “lei da mordaca” com suas críticas à Alca e organização de seminários e afins para discussão do assunto (SILVA, 2009).

de Relações Internacionais, justamente em decorrência da nova lei. Acusações de que o alegado “interesse nacional” enxergava no livre mercado um bem em si mesmo e questionamentos sobre que tipo de interesse nacional pode ser determinado sem a livre discussão e debate de temas polêmicos marcaram o desenrolar da polêmica (SILVA, 2009). O caso da Alca marca um envolvimento maior dos empresários e da sociedade, de certa maneira, com as questões internacionais, envolvendo inclusive um apoio dos empresários à execução de um plebiscito sobre a adesão do Brasil ao bloco.

No entanto, em que pese a polêmica envolvida, será justamente através das negociações da Alca¹¹⁶ que a diplomacia do governo Cardoso vai transparecer os limites do paradigma neoliberal de inserção, e mostrar intensa atividade para evitar que a Alca se desse nos moldes que seriam prejudiciais ao Brasil. Assim como o Mercosul foi a esfera de atuação mais “realista” da inserção brasileira do período, como dissemos aqui, é justamente a partir das negociações da Alca e do Mercosul, diante das pressões dos EUA sobre a Argentina e demais países latino-americanos para se integrarem individualmente ao Nafta, que as ressalvas brasileiras serão postas. O governo brasileiro respondeu com uma convocação de doze presidentes sul-americanos para a primeira Cúpula da América do Sul, em 2000, visando aprofundar os vínculos políticos e criar uma área de livre comércio envolvendo toda a região. Para Silva, o Ministro Lafer, trabalhando com a ideia de “arrumar a casa”¹¹⁷, gerenciava uma prática que revelava um certo endurecimento da posição brasileira, mas sempre evitando um abandono do paradigma neoliberal no Itamaraty:

Na verdade, considera-se que Lafer, não dispondo de um claro projeto alternativo à crise do paradigma neoliberal, basicamente gerenciou uma crise de paradigma, numa perspectiva de transição em final de governo (SILVA, 2009, p. 139).

¹¹⁶“A integração da América do Sul foi alçada ao nível de condição prévia para a integração hemisférica pela diplomacia brasileira. Os argumentos a favor dessa estratégia eram três: a expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região, a conseqüente elevação de seu desempenho e competitividade e a percepção de que a proposta norte-americana destinava-se a alijar a hegemonia brasileira em benefício próprio” (CERVO, 2002, p. 27).

¹¹⁷Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) reforçam que a gestão Lafer (2001 a 2002) no MRE marca o momento de atenuação da ideia de “autonomia pela integração”, dados os acontecimentos externos, principalmente em decorrência do 11 de setembro e a nova ênfase no unilateralismo norte-americano. Os autores elencam a saída do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães do IPRI como uma tentativa de manutenção da hierarquia dentro do Itamaraty, e a saída do embaixador José Maurício Bustanti da Organização para a Proscrição de Armas Químicas, após o questionamento norte-americano de sua permanência no cargo, como uma sinalização “de que o interesse por relações internacionais cooperativas, especificamente com os Estados Unidos, se manteria, num momento em que essa possibilidade parecia se deteriorar em razão das mudanças ocorridas no sistema internacional, originadas boa parte nos próprios Estados Unidos” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003 p. 57).

Justamente por essa razão da complexidade da inserção do país e da instrumentalização do regional, Saraiva (2010) considera essa qualificação de liberal ou “paradigma neoliberal” imprecisa na definição da inserção do país neste momento. Para a autora, “institucionalistas pragmáticos” caracteriza melhor essa corrente de pensamento e de ação dentro do Itamaraty que teria se consolidado ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, a partir da gestão de Lampraia. A ideia de inserção internacional do país desta corrente é pautada numa nova visão dos conceitos de soberania e autonomia,

No início do governo de Cardoso, com o fortalecimento da corrente institucionalista pragmática, a inflexão mais relevante da política externa foi a adoção do conceito de “soberania compartilhada”, diferente do conceito clássico de soberania. Esta visão identificava um mundo marcado por um “concerto” de países com discurso homogêneo em defesa de valores universais, junto com a tendência à formação de regimes para garanti-los (SARAIVA, 2010, p. 3-4).

Ao lado dessa postura, a aplicação dessa ideia de “soberania compartilhada” não se estenderia ao espaço regional, onde a diplomacia brasileira se esforçou para não superar os limites do que compreende por soberania nacional, buscando sempre evitar um arranjo de integração que “viesse a obstacularizar o comportamento brasileiro *vis-a-vis* outros parceiros externos e sua projeção no cenário internacional. Na esfera regional a ideia de autonomia aparece com mais força” (SARAIVA, 2010, p. 4).

De qualquer maneira,

Em termos gerais, para esta corrente e durante o período de Cardoso, as crenças na autonomia, no universalismo e no destino de grandeza foram tratadas com menos vigor, e maior relevância foi dada ao pragmatismo. No final do mandato, os defensores de um perfil mais autonomista de política externa criticaram a preferência dos institucionalistas pragmáticos por ações mais moderadas dentro dos marcos do quadro institucional internacional como melhor alternativa para garantir o êxito de objetivos de longo prazo (SARAIVA, 2010, p. 5).

Em resumo, buscamos apresentar aqui mais detalhadamente de que maneira as transformações internas conduziram a um novo consenso acerca do novo modelo de desenvolvimento a ser buscado pelo país. Essa nova conformação vai refletir na forma de ver o mundo e, a partir disso, nas estratégias de inserção que serão vislumbradas pelo país. Como apresentado aqui, ambos os projetos de autonomia pela distancia e de autonomia pela integração, legitimam-se nos mesmos princípios norteadores. Mas cada um se dá de acordo com o modelo de desenvolvimento vigente e com uma perspectiva de mundo, bem como em

um diferente cenário externo; acreditamos que esses são elementos importantes que denotam peculiaridades na implementação da política externa em cada período.

Apresentamos aqui em linhas mais gerais os contornos da estratégia de inserção do país neste momento de transição desde o governo Geisel até o governo FHC. A fim de visualizarmos mais claramente de que forma o Brasil se insere no novo cenário internacional, estudaremos no capítulo seguinte as principais alterações de conduta do país nos três foros de atuação: bilateral, regional e multilateral ao longo da década de 90.

CAPÍTULO 4 – As manifestações da mudança de inserção externa brasileira nos diferentes foros de atuação

No capítulo anterior apresentamos as diretrizes, sob uma perspectiva mais ampla, da inserção do Brasil no mundo, desde o momento que marca a crise da estratégia da década de 1970, passando pela tentativa de continuidade nos anos 1980, mas já dificultada em razão do novo cenário externo, da crise interna e da emergência de um novo consenso acerca da melhor maneira do país lidar com essa crise e se inserir competitivamente na esfera internacional.

Neste capítulo, abordaremos mais detidamente alguns aspectos das estratégias brasileiras nas três principais frentes de atuação do país: as relações bilaterais, regionais e multilaterais. Essa perspectiva nos ajudará a compreender melhor a natureza das limitações enfrentadas pelo país na busca na consolidação de seus objetivos no cenário externo.

4.1 As relações bilaterais

A proposta desenvolvimentista, como já aludido anteriormente, se pautava na ampliação de autonomia do país, garantindo uma maior margem de ação tendo em vista o desenvolvimento econômico. Dessa forma, as relações bilaterais brasileiras com as Grandes Potências eram marcadas por uma busca por diferenciação dos parceiros – mecanismo que, além de conceder uma maior opção e possibilidade de barganha ao país, evitava a dependência excessiva de uma única potência – e por uma tentativa de relativizar o papel dos Estados Unidos como parceiros principais – a fim de reduzir sua participação nos negócios brasileiros, bem como, sua presença na região latino-americana –, buscando estabelecer relações também com a Europa e o Japão.

Nesta esfera de atuação, a nova matriz de inserção do país apresentou mudanças e continuidades. O redirecionamento das relações políticas e econômicas bilaterais para os países desenvolvidos, em detrimento dos países em desenvolvimento figura como um dos principais pontos de inflexão. Os conflitos com os Estados Unidos passam a ser mais pontuais que sistêmicos, e a estratégia de diversificação de parcerias permanece atuando (SENNES, 2003). Procuraremos mostrar aqui a estratégia de relações para os parceiros bilaterais nos continentes americano, europeu, asiático e africano.

A atuação bilateral do país passa de um universalismo genérico nos anos 1970-1980 para se configurar num “universalismo seletivo” ao longo dos governos FHC. Como o âmbito

regional foi escolhido como a plataforma de inserção internacional do país e a questão da Alca permeava as relações com os Estados Unidos, a diplomacia brasileira buscou, nas relações extra-hemisféricas, recursos de poder para atuar nas relações hemisféricas (SILVA, 2009).

4.1.1 As relações Brasil - Estados Unidos

As relações do Brasil com os Estados Unidos na década de 70 caracterizavam um desencontro de interesses. O Brasil, enquanto potência em desenvolvimento tinha interesses militares, econômicos e políticos que não eram equivalentes aos de uma Grande Potência já consolidada. Nesse sentido, a política de Geisel que postulava o fim do alinhamento automático aos Estados Unidos¹¹⁸ se afirmou mais visivelmente quando da assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha em 1975, visando a capacitação do país em tecnologias sensíveis. A posição do país nos regimes de controle de tecnologia sensível era de não colaboração e em 1968 o país recusara-se a assinar o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. A assinatura deste acordo com a Alemanha refletiu nas relações do regime militar com os EUA, que passaram a atuar de maneira a persuadir o país a retroceder em sua política de capacitação nuclear, tendo a administração Carter acusado o país de desrespeito aos direitos humanos, seguida da denúncia do Acordo Militar de 1952 pelo Brasil em 1977 (LIMA, 2005). Com a ascensão de Reagan, a agenda comercial norte-americana entrou claramente em choque com os interesses brasileiros.

Muitos autores discorrem sobre a gênese desse afastamento; alguns consideram que, pelo fato de o Brasil ser tido como aliado especial dos EUA na região, esperava-se mais destes em termos de apoio e concessões a um país em desenvolvimento, para Hirst (2006) o Brasil havia se frustrado por não ter sido promovido à condição de país-chave na política externa norte-americana e, posteriormente, por ter sido tratado como um dos alvos dos EUA em sua política de não proliferação de armas atômicas e de combate à violação dos direitos humanos. Lafer (1967) coloca o centro da dissonância entre as duas nações na questão de

¹¹⁸Esse distanciamento político brasileiro retomava a postura que vinha desde Vargas, passando por Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, sendo interrompido em Castello Branco e apenas retomado por Geisel e Figueiredo (JAGUARIBE, 1985 citado por Sennes, 2003, p. 46). Para Hirst (2006), a ideia era substituir o alinhamento por um relacionamento especial, o que foi interrompido com a chegada de Carter no poder em 1976 e seu ativismo em defesa dos direitos humanos. JAGUARIBE, H. A Nova República e a Política Exterior. *Revista de Política e Estratégia*, v. 3, n. 1, 1985.

focos divergentes; enquanto, para os EUA a segurança norteava sua política externa¹¹⁹, o Brasil tinha o desenvolvimento como objetivo. A meta brasileira dava margem a instabilidades que muitas vezes afetavam a segurança, consecutivamente, contrapondo as duas políticas externas. Por fim, há a justificativa de que, estruturalmente, a industrialização e o desenvolvimento brasileiros não eram complementares à economia norte-americana¹²⁰ (SENNES, 2003).

Economicamente, esse distanciamento pode ser ilustrado em dois momentos, o mercado norte-americano como destino para as exportações brasileiras caiu expressivamente no fim de 1970 e início de 1980¹²¹, bem como parcela dos fluxos de investimento norte-americanos para o país (antes predominantes) passa a dividir espaço com os credores europeus. A postura mais ativa brasileira pode ser bem ilustrada pelo pronunciamento do chanceler Azeredo da Silveira em 1976 – quando da assinatura de um memorando de entendimento entre Brasil e EUA, também conhecido por memorando Silveira-Kissinger – no qual ele diz claramente que se aos EUA não interessasse participar do esforço brasileiro de desenvolvimento, que procurassem outra parceria¹²² (SENNES, 2003).

Com a posse de Reagan em 1981, a questão comercial ganhou destaque e marcou o novo tom das relações entre os dois países e, na verdade, entre o Brasil e as Grandes Potências. A política externa norte-americana passou a dar sérios sinais de que o país não estava mais disposto a arcar com os custos do multilateralismo, adotando, unilateralmente uma postura mais incisiva e de acordo com sua própria legislação comercial¹²³. Isso inclui também a distinção que o país passa a fazer entre os países em desenvolvimento – até então incluídos num mesmo bloco e detentores de tratamento privilegiado, incluindo concessões de

¹¹⁹Em que pese aqui as decepções do lado norte-americano, dada a resistência do Brasil a prestar apoio militar aos EUA na guerra da Coreia e na Guerra do Vietnã (HIRST, 2006).

¹²⁰Hirst (2006) pontua que o ativismo do presidente Carter (no poder desde 1976) na defesa dos direitos-humanos e da não-proliferação de armas nucleares desatou uma série de desavenças entre os dois países, dando margem a uma relação caracterizada por um baixo perfil político, o qual persiste até o final do governo Geisel. A agenda econômico-comercial entre os dois países não deixou de se ampliar e tornou-se mais complexa, ressaltando-se aqui o papel crescente dos bancos norte-americanos no processo de endividamento brasileiro.

¹²¹Essa taxa cai de quase 50% para 17% segundo dados de Góes, *W. Brazil turns to Western Europe: changing in perspectives*, SAIS-Johns Hopkins University, maio, 1981 *apud* SENNES, 2003.

¹²²“Nessa linha, pretendia-se abrir o leque das suas opções de política externa, abrigadas sob o conceito de pragmatismo, mas qualificadas pelo adjetivo “responsável”. Essa qualificação lembra a necessidade de flexibilidade de ação e agilidade de conduta, de adaptabilidade e relativa indiferenciação política. Tal qualificação era importante [...] porque tentava assegurar a importantes setores civis e militares a natureza “ocidental” da política externa a ser empreendida pelo governo. Por outro lado, a rejeição da categoria de relacionamento especial com os Estados Unidos buscava, no adjetivo “responsável”, matizar o que poderia parecer a este um perigoso neutralismo” (LESSA, 1997, p. 80).

¹²³“Essas leis, que ganham força a partir de 1974 com *Trade Act*, depois reformadas em 1984 e 1988, são bases para a ação unilateral dos EUA contra os países que eles classificavam de ‘praticantes de comércio injusto’, a despeito dos organismos multilaterais de comércio” (SENNES, 2003, p. 67).

ordem econômica nas negociações. A partir, então, de uma classificação gradativa, o Brasil perde suas regalias de país em desenvolvimento e as negociações passam a ser baseadas no princípio da reciprocidade. Diretamente, o Brasil teve de reorientar sua postura anterior no que cabia às questões comerciais e no que tangia à dívida externa; indiretamente, a administração Reagan acabou contribuindo para o enfraquecimento da postura reivindicatória terceiro-mundista.

Considerando-se as crises de vulnerabilidade que o país sofreu ao longo da década de 80, a política comercial brasileira sofreu profundas alterações. Os esforços necessários decorrentes da crise financeira levaram o país a reorientar a política externa para o Primeiro Mundo. Com a necessidade de arcar com os compromissos da dívida, o país teve de redirecionar seus fluxos comerciais para o Primeiro Mundo – principalmente para os Estados Unidos – na geração dos *superavits* comerciais. No decorrer desse processo, a estratégia de se afastar da dependência do poder hegemônico regional foi perdendo a eficácia e, devido à necessidade de encarar a crise da dívida, passa-se para uma etapa de reaproximação dos dois países. No final da década de 80 esse processo de reaproximação foi se tornando mais concreto, e cresceram também as pressões por reformas econômicas.

O aumento da vulnerabilidade do país no período e a crise do modelo de desenvolvimento conduziram à perda do apoio à estratégia desenvolvimentista no bojo da elite econômica. Gradativamente o país passou a operar uma política de abertura comercial e internalização das regras comerciais internacionais, e a articulação que existia entre a inserção internacional do país e o projeto de desenvolvimento interno¹²⁴ (materializado no II PND) foi se rompendo

Foi, entretanto, durante o Governo Geisel (1974-1979) que se processa o definitivo descolamento do principal eixo de estrangulamento da ação internacional que o Brasil implementava há décadas para ampliar as bases de captação de recursos para o desenvolvimento. A evidência da deterioração das relações com os norte-americanos favorece o movimento reativo de construção de vínculos internacionais diversificados. Sob o nacional-desenvolvimentismo geiseliano tal movimento ganhou a melhor leitura e instrumentalização, quando moldou-se sobre objetivos pré-estabelecidos, expectativas compartilhadas com os parceiros escolhidos e linhas de ação definidas. Trata-se, no momento, de elemento pontual do grande desígnio de construir uma presença internacional própria, não condicionada pelos

¹²⁴O II PND, como já trabalhamos aqui, marca o “último suspiro” do desenvolvimentismo brasileiro, ou seja, de projetos de desenvolvimento com ênfase no papel do Estado como propulsor e articulador de uma estratégia maior de desenvolvimento para o país. No caso de II PND “o que se assistiu foi a tentativa do governo Geisel de manter taxas consideráveis de crescimento, como nos moldes dos projetos nacional- desenvolvimentistas realizados em outras oportunidades e, adicionalmente, reestruturar a matriz produtiva brasileira, respondendo assim às novas pressões internacionais” (MENEZES; SCHERMA; MIYAMOTO, 2010, p. 82-83).

desígnios da potência hegemônica, com vistas a aumentar a capacidade de influência do país em questões globais que pudessem afetá-lo, e, notadamente, fazer face a situações de vulnerabilidade geradas pela crescente dependência de insumos externos (LESSA, 1998, p. 33-34).

O que se viu então na década de 1980, foi que as linhas políticas que orientavam a ação externa do país e pareciam comportar

o esforço econômico e comercial de superar as vulnerabilidades de fornecimento de petróleo e pagamento dos encargos financeiros, em meados dos anos 80, essas impressões se revertem. As políticas comerciais passam a colocar à prova a real capacidade de um país como o Brasil de sustentar uma política externa independente com a envergadura, os pressupostos e os objetivos que ele propunha. Os anos seguintes foram suficientes para demonstrar que tanto as bases de sua política e projeção internacional, como o modelo econômico, industrial e comercial que lhe davam o respaldo necessário estavam dando claros sinais de inviabilidade diante do contexto vigente (SENNES, 2003, p. 98-99).

Nesse sentido, ao longo deste período, encerra-se a possibilidade de o Brasil

sustentar de forma independente grande parte da suas relações externas, particularmente nos aspectos referentes à confrontação e ao distanciamento com o Primeiro Mundo, às suas relações Sul-Sul e à natureza auto-suficiente de seu modelo de desenvolvimento econômico (SENNES, 2003, p. 100).

A postura da política externa brasileira de distanciamento das Grandes Potências se fez então inviável no final da década de 80, configurando-se num novo posicionamento diante das mesmas. As relações com os Estados Unidos permanecem centrais para o país e, principalmente, com a eleição de Collor, intensificou-se o entendimento entre os dois países e o Brasil assumiu o compromisso de “operar fortes alterações nas suas posturas de acordo com a agenda e o timing exigido pelos norte-americanos” (SENNES 2003, p. 123). Ainda que não tenha cumprido sua proposta, a disposição em fazê-lo já denotava outro tipo de relação com a Grande Potência. As divergências com os EUA permanecem, não obstante, caracterizam-se agora por discordâncias pontuais e não mais por uma oposição política generalizada.

Para Hirst (2006), na década de 1990, após um período marcado por uma política autônoma do Brasil com relação aos EUA, o país inicia uma fase de ajuste das relações com a potência norte-americana. Essa fase vai se caracterizar por uma postura mais flexível às expectativas dos EUA com relação às políticas diplomáticas, econômico-comerciais e de segurança internacional. Com a chegada de FHC ao poder, o impulso de ajustamento das relações com os EUA é retomado e reforçado pelo impacto da política de estabilidade

econômica e abertura. A diplomacia presidencial foi um importante instrumento para incrementar as relações públicas de alto nível com os países industrializados.

A preocupação em melhorar as relações bilaterais e superar alguns contenciosos com os EUA aparece desde o primeiro mandato de FHC. Nesse aspecto, a política de estabilização macroeconômica foi positivamente avaliada pelos EUA e no plano das relações bilaterais, a adesão do Brasil ao MTCR e a promessa de adesão ao TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear) – concretizada em 1998 –, bem como a ênfase e prioridade dadas a relações construtivas com os Estados Unidos, atuaram como agentes dessa aproximação. Os Estados Unidos eram definidos publicamente por FHC como “nosso parceiro fundamental”, dada sua posição central (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005).

As transformações de conteúdo e forma das relações bilaterais passaram a estar diretamente vinculadas às perspectivas de mudança em ambos os países. Para Hirst (2006) a combinação da primazia militar com a determinação dos Estados Unidos de assumir plena liderança internacional levou o país a reafirmar seus atributos imperiais no sistema internacional. Ao passo em que para o Brasil, a consolidação da democracia, os efeitos da globalização econômica e o fim da Guerra Fria remodelaram as pressões e interesses domésticos e externos. Nesse sentido, para a autora, as áreas de discrepância entre os países se tornaram mais transparentes e ainda que possam representar uma fonte de politização importante, perderam centralidade na nova “grande estratégia” do Brasil.¹²⁵

Ainda de acordo com os Vigevani e Oliveira (2005), a partir da análise das relações do país com os Estados Unidos é que se pode compreender melhor a adaptação e renovação de paradigmas que se deu na política exterior. Nesse sentido, para eles, a busca da melhora nas relações bilaterais com a potência foi acompanhada da ênfase na autonomia da atuação internacional do Brasil e da afirmação de sua condição de *global player* e de *global trader*. Isso porque os conflitos que marcaram os governos militares, as questões da dívida externa que influenciaram sobremaneira os governos Figueiredo, Sarney e Collor de Mello, e as intensas disputas comerciais ou políticas *strictu sensu*, pareceram deixar de existir, ou ao menos entraram no patamar de conflitualidade ordinária nas relações entre Estados.

Nesse sentido, a opção pela “autonomia pela integração” conduziu a uma maior aproximação, o que não significava alinhamento automático nem opções excludentes – a possibilidade de dissensão caso interesses brasileiros fossem ameaçados pela ação dos

¹²⁵Os grifos são da autora.

Estados Unidos se mantinha¹²⁶. No entanto, ao final do governo FHC, principalmente após o 11 de setembro de 2001, a evolução das relações internacionais colocou novas dúvidas dado o foco maior na questão da segurança e as posturas unilaterais dos EUA a partir de então, que por sua vez requereram, para a manutenção da melhora nas relações bilaterais, uma intensidade de energias maior por parte do Brasil.

Em linhas gerais,

A política de FHC, direcionada a formas mais apropriadas de inserção do Brasil, levou em consideração a preponderância dos Estados Unidos. Daí o explícito reconhecimento da importância de boas relações com esse país, para garantir o espaço de autonomia do Brasil e para viabilizar o seu papel na América do Sul (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 43).

Partindo da estratégia do regionalismo aberto, a necessidade de manter sempre abertas as opções do país era uma consequência lógica, para o presidente. Neste sentido, conforme ressaltam Vigevani e Oliveira (2005) desde os pronunciamentos de FHC ainda enquanto formulador da política externa no governo Itamar, sempre se frisava que a busca de melhores relações bilaterais com os Estados Unidos significava que o Brasil não podia se limitar a parcerias excludentes ou a critérios reducionistas de atuação internacional. A ideia, que vai balizar posteriormente seus mandatos presidenciais, é a de que é fundamental atuar em diferentes tabuleiros, lidar com diferentes parcerias e estar em diferentes foros.¹²⁷

Com relação à ideia de manter os interesses do país, pode-se dizer que a firmeza do Brasil nas negociações da Alca seria seu traço mais incisivo. Desde que surgiu o projeto do bloco, o Brasil desenvolveu diferentes posições à ideia de uma integração hemisférica. Inicialmente, quando a “Iniciativa Bush” foi lançada em 1990 o Brasil mostrou desinteresse em estabelecer uma área de livre comércio nas Américas. Em 1994, na Cúpula de Miami¹²⁸, o

¹²⁶Para Soares de Lima (1999, citada por Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003, p. 43) essa percepção derivava da consideração de que a potência, apesar de detentores de poder global e regional, teria cerceada sua capacidade de ação pelo cenário internacional multipolar em emergência na década de 1990, abrindo assim novas possibilidades para uma inserção do Brasil. O que pode ser visto ao longo da década nas negociações da Alca e na instrumentalização da aliança Mercosul-União Europeia para fazer face ao projeto de integração hemisférico. LIMA, M. R. S. Brazil's alternative vision. In: Mace, G.; BERANGER, L. (orgs.) *The Americas in transition*. Boulder/Londres, Lynne Rienner, 1999.

¹²⁷Mantém-se então uma nítida preocupação em melhorar o diálogo com os norte americanos, fazendo eco às preocupações que vêm desde Collor e Itamar, empenhados em normalizar as relações com os EUA e eliminar as divergências do regime militar, mas segue-se uma conduta de equilíbrio das relações e não de alinhamento (FAVERÃO, 2006).

¹²⁸Na Cúpula de Miami, quando Cardoso acompanhou o então presidente Itamar Franco, a decisão de governo foi a de buscar protelar a Alca o máximo possível, o que foi reformulado após a segunda cúpula da Alca, em abril de 1998, em Santiago. Durante as negociações entre as duas cúpulas, o protelamento e a manutenção da prioridade do Mercosul marcavam a tônica das negociações e garantiam a margem da autonomia da política externa. No decorrer do acirramento das negociações, o país não deixou de demonstrar interesse; para Cardoso,

país teve uma postura *defensiva* temendo que o Mercosul e a Alca fossem excludentes. Na preparação para a Cúpula de Santiago em 1998, quando têm início as negociações formais para a Alca, o país assume uma terceira postura, assumindo uma posição *afirmativa* fundamentada no peso de sua presença no Mercosul e na articulação de uma posição nacional – tendo como base os interesses convergentes definidos pelo governo, empresários e dirigentes sindicais (HIRST, 2006).

As diferenças dos posicionamentos do Brasil e dos EUA na Alca conduziram a uma politização na sociedade brasileira, e acabou levando a um fortalecimento do sentimento anti-americano no país¹²⁹. De modo que, como nos informa Hirst (2006), teria se criado uma vinculação, ao longo da década, entre a liderança dos EUA e os efeitos maléficos da globalização. É importante ressaltar, entretanto, que as posturas anti-americanas nos anos 1990 não partiram do Itamaraty, que não viam vantagens em investir numa postura conflitiva de soma zero com os EUA.

Ao longo do segundo mandato de FHC, especialmente depois da cúpula de Santiago, ganhava força no Itamaraty uma preocupação quanto aos riscos do isolamento – decorrente da política brasileira de protelamento à Alca –, considerando-se que o mercado dos Estados Unidos é um diferencial fundamental não apenas para o Brasil¹³⁰. Dessa forma, o país passa a participar mais ativamente nos debates sobre os regimes específicos que regeriam a Alca, a partir de uma atitude mais propositiva, no sentido da inserção de itens e conceitos de interesse do Brasil e do Mercosul (como o *single undertaking*), sem, no entanto, mudar substantivamente a pauta em discussão, cujo o arcabouço jurídico básico restringia o espaço a temas não adequados ao interesse norte-americano¹³¹ (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

dentro do nosso espaço geográfico, o Mercosul não bastava e uma integração mais ampla era necessária para o país (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005).

¹²⁹Para HIRST (2006) a afirmação da liderança mundial norte americana com o fim da Guerra Fria teve como consequência no Brasil uma fonte de apreensão e olhar crítico por parte das Forças Armadas, dos meios políticos parlamentares, da burocracia, dos acadêmicos, setores empresariais e organizações sociais. Nesse sentido, atores governamentais e não-governamentais apontam para uma conotação mais de preocupação que de oportunidade nas relações do país com os EUA, de modo que a hegemonia norte-americana imporia mais custos que benefícios, na visão de alguns setores.

¹³⁰Os entendimentos para a Alca envolviam posições fragmentadas e competitivas entre os países da América Latina. Enquanto o Brasil visava fugir de uma extensão do Nafta, a Argentina e o Chile demonstravam interesse em receber o mesmo tratamento do México (HIRST, 2006).

¹³¹Hirst (2006) chama atenção para a proposta brasileira de negociar a partir de três premissas: a indissolubilidade do Mercosul, o gradualismo nas negociações e um equilíbrio entre custos e benefícios. Desde a posse de Bush em 2001 os EUA acenavam para uma prioridade na negociação da Alca, mas havia um entrave imposto por forte resistência doméstica no país, a qual já havia impedido por 4 anos no Congresso a aprovação da “via rápida” ou TPA (Trade Promotion Authority), que saiu em 2001 e na interpretação do Brasil incluía considerações inaceitáveis, como uma cláusula que dava direito aos EUA de realizar consultas às políticas

No que tange a outros temas relevantes na pauta das relações com os Estados Unidos, por exemplo, a questão das patentes farmacêuticas no caso dos remédios genéricos, o caso foi remetido à OMC, onde o Brasil pôde articular uma frente mais ampla em defesa das próprias posições. Para Vigevani e Oliveira (2005) o pragmatismo e a busca de uma atitude cooperativa, conservando a defesa dos interesses do país permitiram um razoável equilíbrio nas relações com os EUA, de modo a evitar perdas de maior importância, mesmo quando os ganhos não chegaram a alcançar os níveis desejados da parte brasileira.

O que se pode constatar das relações do Brasil com os EUA, é que “as agendas política e econômica entre os dois países geram um movimento cíclico de expectativas e frustrações”. Esses ciclos decorrem das macrovisões que o Brasil tem das potencialidades do país e geram a expectativa de que os EUA reconheçam esse potencial brasileiro e confirmem ao país o *status* correspondente. No entanto, a oscilação entre expectativa e frustração marca o tom das relações entre os dois países ao longo do século XX, nas fases de aliança (princípio da república até início dos anos 1940), alinhamento (de 1942 até 1977, com alguns “percalços” e variações representados pelo governo Vargas e pela Política Externa Independente), autonomia (até 1990), ajustamento (década de 1990) e afirmação (ao final do governo FHC (HIRST, 2006, p. 119).

4.1.2 As parcerias alternativas no Norte

A questão da diversificação de parcerias, patente na política externa do final do ciclo desenvolvimentista, foi bem sucedida economicamente. As alternativas de países avançados – Alemanha, França e Inglaterra – ao lado das novas parcerias no Oriente Médio e mesmo na América Latina – decorrentes dos choques do petróleo – e África se desenvolveram positivamente para o país.

A estratégia de diversificação e afastamento das Grandes Potências foi comercialmente viável para o país até princípios da década de 80. As exportações brasileiras para os países desenvolvidos caíram de 84% em 1960 para 54% em 1981, ao passo que cresceram, para os países em desenvolvimento de 10% em 1960 para cerca de 40% em 1981.¹³²

monetárias implementadas por outros países, as quais pudessem afetar a competitividade dos produtos norte-americanos.

¹³²Segundo dados da CACEX – Banco do Brasil, citados por Sennes, 2003, p. 49.

Enquanto as exportações para os Estados Unidos caíram de 44% em 1960 para cerca de 15% em 1981, o total das exportações destinado à CEE¹³³ (Comunidade Econômica Europeia) permaneceu numa porcentagem de 25% no mesmo intervalo de tempo, enquanto o Japão e a Ásia tiveram sua participação acrescida em 12% anuais de 1978 à 1987.¹³⁴ Segundo Oliveira (2006), até a década de 1970 o relacionamento brasileiro com a Ásia restringia-se basicamente ao Japão. Apesar de presente anteriormente nos discursos (principalmente da Política Externa Independente), nas décadas de 1950 a 1970 não houve propriamente um relacionamento Brasil-Ásia, apenas uma agenda política comum aos países em desenvolvimento em defesa à instauração de uma nova ordem econômica internacional¹³⁵. Ainda que sem muita expressão econômica, o autor lembra que, após o restabelecimento das relações diplomáticas com a China em 1974 o país conseguiu estabelecer na época laços significativos no contexto da Cooperação Sul-Sul (os países sustentavam semelhanças na condução da política externa, principalmente no empenho em assegurar a autonomia externa, opondo-se a interferências externas em assuntos internos).

Na década de 80, as relações brasileiras com a Comunidade Europeia também são marcadas por embates comerciais devido à política de graduação que o Brasil¹³⁶ passa a receber e o decorrente tratamento à base da reciprocidade. Nesse sentido, constrangimentos existiram com relação às políticas protecionistas agrícolas europeias (decorrentes da Política Agrícola Comum europeia) e no sentido inverso, com relação à proteção brasileira dos produtos industriais. A entrada de Portugal e Espanha na Comunidade (em 1986) afetou diretamente o Brasil, pois tais países tinham preferência e regalias por fazerem parte da CEE. O acordo nuclear alemão de 1975 que previa a instalação de 8 usinas nucleares até 1990 enfrentou uma série de obstáculos – desde o elevado custo, perdendo para as hidrelétricas como fonte energética, até os abalos econômicos brasileiros – que acabaram por “sepultar” o grandioso projeto. No todo, pode-se considerar que as relações com a Europa – salvo os contenciosos acerca dos protecionismos – mantiveram seu ritmo ascendente de cooperação

¹³³ Ao longo da década de 1970 as relações da CEE com a América Latina avançaram no campo econômico, enquanto a comunidade interessava ampliar mercados para suas exportações e investimentos, o Brasil buscava diversificar seus parceiros externos (SARAIVA, 2006).

¹³⁴ Segundo dados da CACEX – Banco do Brasil, citados por Sennes, 2003, p. 49.

¹³⁵ Mesmo porque, no momento, na perspectiva de relações Sul-Sul a política externa brasileira envolveu-se mais profundamente com o continente africano – o que foi duramente criticado ao longo dos 1990, por representar uma opção em relação à Ásia (Sudeste Asiático), que teria sido mais promissora comercialmente. Em resposta a isso, o Ministro das Relações Exteriores de 1969 a 1973 (Gibson Barbosa) pondera que naquela época não fora uma questão de opção. Não se pode esquecer do fato dominante de que, na primeira metade dos 1970 o que predominava no Sudeste Asiático não eram os Tigres, mas a Guerra do Vietnã (OLIVEIRA, 2006).

¹³⁶ “O que prevaleceu durante o período foi o endurecimento do protecionismo – o Brasil perdeu grandes benefícios do Sistema Geral de Preferências em 1981 quando foi ‘graduado’ – e a manutenção de uma economia protegida por parte do Brasil” (SARAIVA, 2006, p. 133).

bilateral, mantendo o Brasil a estratégia de diversificação de parceiros (CERVO; BUENO, 2002).

Para Saraiva (2006), o desenrolar das relações bilaterais do Brasil com a Europa Ocidental, ainda que seja difícil generalizar por conta da diversidade de peso dos países do continente, podem ser divididas em dois momentos. O governo Collor teria se aproximado diplomaticamente dos países da região mais em função da ocorrência da Eco-92 no país e do caráter situacional do corpo diplomático europeu aqui presente.¹³⁷ Com a crise do seu governo, inaugura-se um momento de relativa retração das relações do país com o continente europeu.

O segundo momento seria marcado por uma aproximação nas relações diplomáticas com os países do continente, sobretudo derivada de ações do então presidente (FHC) nesse sentido, o qual se empenhou em apresentar aos europeus a imagem de um país com a economia estabilizada, democracia consolidada e avanços nas áreas dos direitos humanos e meio ambiente, um dos esforços de sua diplomacia presidencial. Saraiva (2006) aponta o avanço das negociações de adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e sua posterior adesão em 1998 como uma disposição explícita do Brasil em apoiar os regimes internacionais e também, entre muitos outros elementos, conquistar a confiança dos europeus.

Uma das esferas de integração era da perspectiva regional – propunham-se reuniões e negociações envolvendo o Mercosul e a União Europeia. No entanto, o governo brasileiro procurou intensificar suas relações bilaterais no continente europeu, tentando mesmo superar o caráter truncado das tentativas de relação entre os blocos. Os principais interesses da diplomacia Cardoso na Europa consistiam em atrair investimentos, construir uma agenda comum em defesa da multipolaridade e dos regimes internacionais e, ainda, garantir o apoio do continente à candidatura do país ao Conselho de Segurança da ONU (SILVA, 2009).

No que cabe às relações bilaterais, ao longo da década de 1990 a Alemanha¹³⁸ perde sua posição de segundo maior parceiro comercial do país para a Argentina, e verifica-se uma diminuição dos investimentos do país no Brasil por conta de seu direcionamento para o Leste Europeu e pelo fato do país ter perdido para outros países europeus, que participaram mais notadamente das privatizações brasileiras (CERVO, 2002). A Alemanha mantém, no entanto,

¹³⁷ Aproveitando inclusive para se aproximar de países com os quais não havia uma tradição de relações (Noruega, Suécia e Irlanda).

¹³⁸ O investimento alemão no país cai de 2,9% de 1990-94 para 1,9% entre 1995-97). O comércio bilateral registra déficit de US\$ 12 bilhões entre 1993-98 para o Brasil. Para CerVO, o período marca o abandono da Alemanha de uma competição histórica com os Estados Unidos pelo sistema produtivo brasileiro. Com o aprofundamento dos processos de integração nas duas regiões, “as lideranças dos dois países sacrificaram a parceria estratégica em favor de ações nas adjacências” (CERVO, 2002, p. 22).

uma participação significativa na área de cooperação no campo do meio ambiente e da ciência e tecnologia. Conforme o Brasil sinalizou positivamente ao enquadrar-se nos regimes internacionais envolvendo a questão nuclear¹³⁹, a Alemanha retomou a cooperação no setor, renovando o Acordo Nuclear em 1994 e finalizando a usina de Angra II (SARAIVA, 2006).

As relações com Portugal ganharam peso no período FHC principalmente por duas razões: o peso que o país teve na compra de empresas nacionais, no processo de privatizações e pela aproximação proporcionada pela criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Os investimentos de Portugal no país representaram cerca de 5 bilhões de dólares, ao longo dos anos 1990, no entanto, a aproximação decorrente da CPLP não fora muito significativa estrategicamente para o Brasil, uma vez que, nem o governo e tampouco os empresários brasileiros corresponderam à penetração portuguesa no país com medidas de internacionalização da economia brasileira no mercado europeu (CERVO; BUENO, 2002).

A Espanha, no mesmo sentido de Portugal, investiu consideravelmente na compra de estatais brasileiras, especialmente no setor de serviços. Politicamente, a Espanha demonstrou particular interesse na aproximação da América Latina como um todo, incluindo o Brasil, e buscou representar os interesses latinos junto à Comunidade Europeia. No entanto, ao longo da década, o país não representou um parceiro comercial significativo para o país e tampouco atuou no bloco europeu visando diminuir o protecionismo comercial da Comunidade (SARAIVA, 2006).

Ainda que tenha havido um esforço diplomático em meados da década para uma aproximação com a França, contando uma série de visitas e frequentes contatos políticos de ambos os lados, a tônica do relacionamento entre os dois países foi o desencontro de interesses na questão agrícola. Apesar de os investimentos franceses¹⁴⁰ no país terem representado um avanço, principalmente no setor de serviços e, em segundo lugar na indústria (LESSA, 2000), as relações dos dois países no período foram condicionadas pela liderança do Brasil contra as políticas protecionistas agrícolas de determinados países e a liderança da França, em defesa do PAC (Política Agrícola Comum) dentro da União Europeia (SARAIVA, 2006).

¹³⁹Adesão do país à ABACC (Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares) em 1991 com a Argentina, ratificação do Tratado de Tlatelolco e a adesão ao TNP (Tratado de Não Proliferação Nuclear) em 1998.

¹⁴⁰Aos já presentes investimentos franceses no Brasil (concentrados nos velhos estoques de Rhône-Poulenc, Saint Gobain, Sudameris e Crédit Lyonnais) foram somados os grupos Carrefour, Electricité de France, Michelin, Alcatel Alstom, Thomson, Aérospatiale, Air Liquide, Renault e Peugeot. No entanto, o comércio bilateral manteve-se abaixo dos 3% do comércio total do Brasil entre 1990-99, o protecionismo agrícola francês teria sido “o pomo de discórdia” (CERVO, 2002, p. 23).

Em linhas gerais, os países europeus receberam atenção especial ao longo dos dois governos do FHC, contando com frequentes viagens presidenciais aos países do continente e também visitas recebidas de chefes de Estado e governo. As relações mais expressivas na prática foram aqui elencadas. Cabe mencionar também que, com o fim dos regimes comunistas no leste europeu, região com a qual o país manteve relações comerciais desde as épocas de Política Externa Independente (anos 1960) e no Pragmatismo Responsável, houve uma tentativa de recuperação das relações, que haviam se distanciado no início dos 1990, mas sem muita prioridade (SILVA, 2009).

No que tange às relações com a Rússia, Saraiva (2006) pontua que o diálogo mais fluido que permeou as relações entre a União Soviética e o Brasil no final dos anos 1980 ficou obstaculizado pelas crises internas de ambos os países¹⁴¹. Ainda assim, a Rússia figurou, ao menos no discurso, como uma das parcerias estratégicas do país no período, devido às alegadas características semelhantes que os dois países sustentavam. No entanto, devido principalmente à instabilidade política e econômica da Rússia, a ideia de aproximação entre os dois países figurou mais como um elemento potencial do que efetivo, tendo a Comissão Conjunta de Alto Nível, cujas negociações começaram em 1994, apenas entrado em funcionamento em 2000 (SARAIVA 2006).

Na região asiática, pode-se destacar uma alteração nos rumos das relações que se deram até então. Em seu discurso de posse em 1995, o presidente coloca a região como uma de suas prioridades no globo. O Japão, que era o principal parceiro comercial do país, perde espaço para uma crescente relação com a China e um aumento também no que diz respeito às relações com a Coreia do Sul e os países da Asean¹⁴². O país também demonstrou interesse na Apec¹⁴³, participando inclusive como observador em alguns encontros no período (SILVA, 2009).

As relações com o Japão são marcadas por um distanciamento desde a década de 1980, quando o país acaba se voltando mais para a região em seu entorno¹⁴⁴. Na década de 1990, o país segue nessa linha de afastamento, não participando do processo de privatizações

¹⁴¹Para se ter uma ideia, o valor das exportações brasileiras, que em 1983 havia sido de US\$ 670 milhões, foi de apenas US\$ 126 milhões em 1992. Retomando o crescimento apenas em 1995, atingindo o maior valor da década em 1997, de US\$ 760,59 milhões (SARAIVA, 2006, p. 160).

¹⁴²Associação de Nações do Sudeste Asiático, que tem como membros: Tailândia, Filipinas, Malásia, Singapura, Indonésia, Brunei, Vietnã, Mianmar, Laos, Camboja (último membro a entrar em 1999).

¹⁴³Asia-Pacific Economic Cooperation (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico), formada por: Austrália, Brunei, Canadá, Indonésia, Japão, Coreia do Sul, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Singapura, Tailândia, Estados Unidos, Taipei, Hong Kong, China, México, Papua Nova Guiné, Chile, Peru, Vietnã e Rússia. Os últimos três listados foram também os últimos aderir ao fórum econômico em 1998.

¹⁴⁴As novas técnicas de produção japonesas diminuíram a demanda por matéria-prima e a valorização do iene orientou os investimentos japoneses para os países asiáticos (CERVO; BUENO, 2002).

do Brasil. No entanto, o Japão segue como grande mercado para o Brasil e possível investidor, com potencial para cooperação aos projetos relacionados ao desenvolvimento (especialmente relacionando produção de combustíveis e meio ambiente) (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Conforme as relações com o Japão iam se arrefecendo, a China vai despontando na Ásia como o principal parceiro do Brasil ao longo dos anos 1990, alcançando em 2002, o lugar de segundo maior parceiro comercial do país. As relações entre os dois países representaram uma parceria estratégica, contando com cooperação tecnológica na área de lançamento de satélites, indústria pesada e energia¹⁴⁵ (CERVO; BUENO, 2002).

Ao lado do aspecto econômico, as relações com a China contemplam interesses políticos e estratégicos, de modo que as relações diplomáticas foram consolidadas, com viagens recíprocas dos dois chefes de governo, inclusive contando com uma participação brasileira na tentativa de estabelecer um diálogo em meio ao contencioso sino-americano provocado pela invasão de um avião dos EUA ao espaço aéreo chinês. O Brasil foi um dos primeiros países a apoiar publicamente a entrada da China na OMC.

Ainda no âmbito da “parceria estratégica”, com a entrada da China na OMC em 2001, podem-se destacar esforços de coordenação de políticas entre os dois países na organização, dadas as ressaltadas semelhanças entre os dois países. No entanto, conforme Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), as diferentes inserções na economia internacional acabaram por vetar uma coordenação mais consistente, ou estratégica, como planejado.

Na década de 1990, o país passa a ver a região asiática com claro interesse, devido à grande demanda por investimento e acesso a tecnologias de ponta, e por vislumbrar na região um mercado com crescente capacidade de consumo. Do outro lado, o Brasil suscitava o interesse da região como fonte de matérias-primas, principalmente produtos alimentícios e insumos básicos. Nas palavras de Oliveira (2006, p. 170), “Nesse sentido, na medida em que a Ásia se dinamiza e se especializa em produtos manufaturados, é mantido ou ampliado o interesse na importação de produtos básicos do Brasil”.

Deve-se ressaltar o aumento de visitas brasileiras a países como Malásia, Timor Leste e Indonésia, Coreia do Sul e Singapura. As relações em si envolviam mais diálogos sobre a integração do Brasil e possivelmente do Mercosul com a Asean, no sentido de aproximar as

¹⁴⁵As exportações brasileiras para o país dobraram ao longo dos governos FHC, durante os quais foram realizadas feiras de negócios de empresas brasileiras na China e vice-versa. Além disso, a iniciativa de cooperação para pesquisa espacial (no âmbito do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 1982) pôs em órbita o primeiro (de uma série de 4) satélite sino-brasileiro *Cebris* (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

relações entre as duas regiões¹⁴⁶. O interesse do mercado brasileiro passou a ser crescente entre os sul-coreanos, inclusive aumentando a tendência de investimentos coreanos no Brasil. A década marca o estabelecimento de um relacionamento mais profundo com o Leste Asiático; a crise asiática de 1997, no entanto, conduziu a um refluxo desses avanços. Oliveira (2006) acredita que permaneceram importantes barreiras para um envolvimento maior entre as duas regiões; em primeiro lugar decorrente do pouco conhecimento sobre o Leste Asiático entre os potenciais atores das relações do Brasil com a região e em segundo, o autor ressalta que a região não seria uma prioridade na agenda brasileira, mais voltada ao Mercosul, às negociações com os EUA e a União Europeia e aos impasses na OMC no período.

Em linhas gerais, pode-se dizer que se manteve ao longo do período a ideia de dinamização das relações do país com o mundo como pudemos ver até aqui. Há que se considerar, no entanto, que essa estratégia não deixou de encontrar obstáculos em sua implementação. Segundo análise de Faverão (2006), enquanto FHC aponta entraves exógenos a um maior sucesso da estratégia brasileira de universalização de parcerias,

Se quisermos simplificar, diria que a política externa do Brasil tem três vertentes: Mercosul, relações com a União Europeia e com os Estados Unidos. E nós precisamos ter essas três vertentes para que as coisas funcionem bem. A Ásia é distante. Tive um grande empenho na aproximação com a Ásia, fui à China, fui ao Japão duas vezes, fui à Malásia, fui à Índia. Estamos mandando gente de boa qualidade diplomática para esses países. Mas o Oriente possui outra problemática. A nossa ligação mais forte é com a União Europeia, os Estados Unidos e o Mercosul. Mesmo a Europa do Leste, para nós, tem um interesse remoto; inclusive a Rússia. Curiosamente, ainda não conseguimos encontrar os modos de assegurar uma relação mutuamente proveitosa com a Rússia, embora os dois lados desejem (CARDOSO; SOARES, 1998 *apud* FAVERÃO, 2006, p. 170).¹⁴⁷

Para Vizontini (2005, p. 97), o que impediu uma concretização maior desse relacionamento foi mais devido às deficiências da postura brasileira que dos outros países

O problema é que o Brasil não cumpriu muitos dos itens acordados ou abandonou seus aliados ao primeiro sinal de problemas (por exemplo, denunciou unilateralmente o acordo de cooperação tecnológica com a Índia quando esse país realizou testes atômicos). Na verdade, o Brasil tem cumprido apenas os compromissos com os países do Primeiro Mundo e com organismos internacionais.

¹⁴⁶ Acrescenta-se aqui a criação do Foro de Cooperação América Latina-Leste Asiático (Focalal) que teve início em 1999, como uma tentativa de se fortalecer as interligações políticas entre as duas regiões. Ainda que tenha permanecido como uma instância retórica, marca uma tendência de relacionamento mais clara (OLIVEIRA, 2006).

¹⁴⁷ CARDOSO, F. H.; SOARES, M. O mundo em português: um diálogo. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

De qualquer maneira, é difícil alegar que as relações não se deram como deveriam por uma ou outra razão exclusiva. Fatores de ordem conjunturais como as crises financeiras ao final da década não devem ser desconsiderados, bem como a questão das prioridades estabelecidas pela diplomacia que concentrou esforços maiores no espaço regional, ainda que mantendo abertas as opções pelo caráter de regionalismo aberto, sempre fugindo às relações excludentes (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005; FAVERÃO, 2006).

4.1.3 As parcerias alternativas no Sul

No que cabe às relações bilaterais do Brasil com seus parceiros em desenvolvimento – uma das metas do pragmatismo responsável –, a nova orientação da política externa não mais encontrou nesses países a mesma viabilidade e estratégia política de outrora.

As relações com os pequenos países do então Terceiro Mundo – América Latina, Oriente Médio e África – que emergiram no pragmatismo de Geisel¹⁴⁸ como alternativa à sua estratégia de diversificação de parceiros representaram para o Brasil um espaço para expandir suas atividades políticas e econômicas¹⁴⁹. As exportações para esses países se compunham primordialmente de produtos manufaturados e industrializados e o Brasil procurava se mostrar como um tipo de substituto das grandes potências, mas com a vantagem de se encontrar em situação periférica semelhante. Ao mesmo tempo em que se buscava ampliação dos mercados externos, o apoio diplomático para as posições externas do país também era visado.

Dentro da lógica de aproximação Sul-Sul e das políticas seletivas de alinhamento ao Terceiro Mundo, sempre se buscou uma relação estratégica com essas associações. Isso foi caracterizado por alguns autores como uma postura muito mais tática que ideológica¹⁵⁰ do país no período, isso porque, dentro do leque de países do Terceiro Mundo com que o Brasil visou estreitar relações econômicas e políticas no período, destacaram-se os produtores de petróleo (México, Venezuela, Nigéria, Iraque, Angola) com os quais podia, além de garantir o suprimento do produto, exportar diversas mercadorias cuja aceitação nos países desenvolvidos

¹⁴⁸O processo de industrialização brasileiro garantiu as condições necessárias para o estabelecimento de relações comerciais complementares com tais países (FONSECA Jr., 1996).

¹⁴⁹Fonseca chama atenção para a especificidade do ponto de partida do pragmatismo responsável, o qual se revelou num envolvimento maior do Brasil com as crises regionais na África e Oriente Médio, demonstrando os interesses reais concretos que o país tinha nos dois espaços. Nesse sentido, seria impossível ao Brasil seguir nessa tentativa de aproximação sem mudar sua postura com relação à Palestina e à África do Sul – o que explica a “ousadia” do voto sionista na ONU e do estabelecimento de relações com Angola, dois movimentos em contradição clara à posição norte-americana no período (FONSECA Jr., 1996, p. 330).

¹⁵⁰Para Roett e Perry (1977) a aproximação ao Terceiro Mundo era ideológica no período Janio-Jango. A intenção no Pragmatismo Responsável é utilizar os laços com essas nações como alavanca para que o Brasil alcance à condição de nação desenvolvida (citado por SENNES, 2003, p. 42).

estavam progressivamente mais difícil. O caráter “estratégia para o desenvolvimento” da política externa do período do pragmatismo responsável seguia fazendo sentido, uma vez que

O manto político da cooperação Sul-Sul permitiu ao Brasil desenvolver relações comerciais que em muito se assemelhavam às tradicionais relações comerciais Norte-Sul, onde o Brasil exportava crescentemente produtos industrializados e serviços e importava matérias primas, agrícolas e combustíveis – petróleo, gás natural e carvão (SENNES, 2003, p. 41).

No entanto, a década de 80 acarretou crises econômicas não só no Brasil, mas em toda a periferia do sistema capitalista, assim que seus parceiros subdesenvolvidos mergulharam também em recessões econômicas e as exportações para os mesmos entraram em declínio a partir de 1986 (CERVO; BUENO, 2002). Nesse sentido, o Brasil acabou por retroceder de consideráveis espaços comerciais que havia conquistado nos países periféricos em decorrência dos abalos econômicos sofridos e do novo cenário. Dessa forma, as relações bilaterais do país com os demais países em desenvolvimento retrocederam – exceto para a América do Sul – bruscamente, tendo a nova matriz de inserção externa brasileira se voltado para uma aproximação política e econômica dos países desenvolvidos (SENNES, 2003).

Já na nova matriz de inserção externa do país, nas relações com a Índia, embora as posições políticas e econômicas internacionais dos dois países expressassem alguma convergência de interesses, a política externa brasileira para o país não se traduziu em resultados concretos – ainda que houvesse uma manifestação nesse sentido. O intercâmbio entre os dois países teve um resultado mínimo e o período foi marcado por desentendimentos, resultantes do posicionamento mais incisivo da Índia em política internacional. O que ficou claramente demonstrado quando este país realizou experiências com armas nucleares, num momento de negociação do CTBT (*Comprehensive Test Ban Treaty*) e o Brasil denunciou o protocolo de cooperação nuclear que havia entre os dois países¹⁵¹. A tônica das relações foi marcada pela dificuldade de coordenação no posicionamento dos países em negociações comerciais internacionais, uma vez que a Índia se valia de uma posição mais dura do que o Brasil (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

No que tange ao Oriente Médio, pode-se dizer que a área tradicionalmente representa um espaço de baixa prioridade na agenda de política externa brasileira. Houve, no entanto, momentos que configuram uma aproximação expressiva, como foi o caso durante o governo Geisel, quando houve um fortalecimento dos laços econômicos, políticos e comerciais com

¹⁵¹O ministro Lampreia manifestou em nota diplomática o desagrado brasileiro e o presidente FHC se pronunciou frisando que esses testes indianos se contrapõem ao viés estritamente científico e não bélico das possíveis parcerias (SILVA, 2009).

vários países árabes (SANTOS, 2000). Nesse momento (situação que perdurou até o início dos 1990), interessava ao Brasil garantir o fornecimento do petróleo e abrir novos mercados para os produtos brasileiros – ganhando relativa expressividade comercial na década de 1980 (MESSARI, 2006).

O Fim da Guerra Fria marca uma presença cada vez mais incisiva dos EUA na região, somados à Guerra do Golfo e às iniciativas visando à paz no Oriente Médio, assinalam um período em que o mundo árabe se fecha mais às suas prioridades regionais e um consequente afastamento entre a região e o Brasil marca a década de 1990, essa mesma iniciativa também se dá por parte do Brasil, contando com fechamento de embaixadas brasileiras no mundo árabe ao longo dos governos FHC. Um ponto que simboliza o afastamento das relações entre o Brasil e o mundo árabe pode ser destacado na atuação do Brasil, na época membro rotativo do Conselho de Segurança da ONU (1997), que, ainda que buscando manter sua tradição pacífica, acabou aceitando o argumento norte-americano de que o Iraque insistia em obstruir as inspeções da ONU, o que requeria uma posição mais firme do Conselho de Segurança e legitimava o uso da força militar se preciso fosse.¹⁵²

Na década de 1990 o discurso terceiro-mundista é abandonado e, neste momento de aproximação com as políticas neoliberais, as relações com os países desenvolvidos, ao lado da ênfase dada ao entorno geográfico ganham maior atenção do país.

As relações com a Ásia são priorizadas em relação às com a África, que perdem foco no período. Nesse sentido, o número de diplomatas brasileiros no continente africano é diminuído (de 34 diplomatas em 1983, passa para 24 dez anos depois) e a atividade comercial reduz para os níveis de 1950 (representado de 2 a 3% das exportações brasileiras)¹⁵³. Em contrapartida, temos a criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, que agrega cinco países do continente africano¹⁵⁴, além do Brasil e de Portugal, e um direcionamento

¹⁵²Para MESSARI (2006, p. 256) “A menção à ameaça militar representou uma evolução da posição brasileira, principalmente diante das pressões dos Estados Unidos, e representou com isso um alinhamento do Brasil sobre a posição dos Estados Unidos no Conselho de Segurança. Essa posição do governo brasileiro pode ser considerada um claro indicio do afastamento político brasileiro em relação ao mundo árabe”.

¹⁵³Não deve ser desconsiderado aqui o efeito que a crise econômica internacional causou às economias africanas, influenciando fortemente na diminuição do fluxo comercial do continente com o hemisfério Sul. No mesmo sentido em que a política de estabilização brasileira também influenciou na queda das relações comerciais e investimentos do país no continente (SILVA, 2009).

¹⁵⁴Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. A Comunidade é criada em 1996, embora sua proposta tenha sido desenvolvida no governo Itamar. Apesar de uma série de dificuldades estruturais e constrangimentos que dificultam a operacionalidade da CLPL, ocorreram avanços no sentido de sua institucionalização. A participação do Brasil na Comunidade, ainda que carecesse de um conteúdo político e econômico mais prático, era vista positivamente como contribuição para a construção de um mundo multipolar (SILVA, 2009).

mais seletivo para o continente, direcionando-se mais para a África do Sul e Angola (SARAIVA, 2004).

O que se viu ao longo da década foram mais relacionamentos pontuais do que uma política para o continente. Nesse sentido, conforme Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), está o envio a Angola da maior força brasileira no exterior, em missão de paz, que acabou incentivando uma retomada do interesse de empresas brasileiras pelo país. No segundo mandato de FHC, há que se considerar o relativo sucesso da política brasileira de controle da AIDS, contando com o desenvolvimento de projetos de cooperação internacional horizontal nessa área. A África do Sul, com o fim do *apartheid*, também possibilitou um estreitamento de relações, materializado em um acordo-quadro entre este país e o Mercosul. No entanto, a aproximação foi relativizada pela ocorrência de constrangimentos econômicos e dificuldades ocasionadas por sistemas não complementares. Por último, na Nigéria, o interesse brasileiro esteve ligado à prospecção e importação de petróleo, com participação da Petrobrás.

4.2 A reaproximação regional

A política externa do governo Geisel relegava a região latino-americana a uma posição secundária na agenda do país, cujos esforços estavam mais focados no âmbito multilateral e bilateral. As linhas básicas da política brasileira para a região eram de se fazer preponderante no continente sul-americano, aumentando sua esfera de relações e afastar a influência de outras potências na região, principalmente dos Estados Unidos.

Para Lima (2005), este período estaria inserido no que ela qualifica de “padrão autonomista” perseguido pela política externa, dentro do qual o movimento para equilibrar o poder da potência hegemônica teria sido buscado entre outros países desenvolvidos e o então Terceiro Mundo. O “contrapeso” regional estaria ausente neste momento, em parte por conta da tradicional desconfiança dos vizinhos com relação ao Brasil, potencializada no período do milagre econômico e também em decorrência da rivalidade histórica com a Argentina, que teria explodido nos governos militares e ganhado força em função das questões ligadas à Região do Prata e, em especial, à construção da usina de Itaipu.

Conforme Moniz Bandeira (2006), o conceito de América do Sul, e não América Latina, foi que sempre pautou objetivamente a política exterior do Brasil. Enquanto os EUA hegemonizavam a América Central, o Brasil teria uma esfera de influência natural na América do Sul. Até metade do século XX, os interesses e ações do país concentravam-se, sobretudo, na região do Prata. Com a intensificação do desenvolvimento industrial do país, no entanto, o

país se estende também aos países da bacia Amazônica, tido como um mercado potencial para as manufaturas brasileiras.

No decorrer da década de 80 e, já mesmo no final dos anos 70, a região passou gradativamente a ganhar mais espaço na agenda brasileira. Ainda que presente, até a década de 80 não era clara a estratégia do país para a região; em meados dos anos 80, no entanto, passou a se consolidar uma política regional mais articulada para a América Latina¹⁵⁵.

Com o fim da Guerra Fria as políticas das potências de busca por influência e presença em todas as partes do globo perdem sua necessidade estratégica. Assim que, os EUA, livres da ameaça expansionista soviética, reorientam sua política externa, passando a se retirar das regiões nas quais não tinham interesse imediato. Dessa forma, mais concentrados na América Central e Caribe, a América do Sul perdeu sua visibilidade para a potência e, sem a presença norte-americana, a região obteve espaço para uma dinâmica mais autônoma (SMITH, 1996 *apud* SENNES 2003, p. 109).¹⁵⁶ Dentro deste quadro, a intensificação das relações financeiras, comerciais e produtivas entre os países no cenário internacional teve como um de seus efeitos importantes o fortalecimento de uma “nova onda de regionalização”, ao lado do movimento de adesão aos regimes internacionais (MARIANO, 2007, p. 89).

Para Sennes (2003), dentre as muitas limitações e problemas que o novo cenário internacional trouxe a países recém-industrializados como o Brasil, essa retomada de relativa autonomia dos sistemas regionais pode ser tida como uma consequência positiva e uma nova possibilidade de inserção internacional. Nesse sentido, a esfera regional vai gradativamente ganhando centralidade como o projeto próprio de inserção internacional do país. De modo que o Mercosul figura como o núcleo duro de projeção internacional do Brasil, funcionando inclusive como um dos articuladores da inserção externa brasileira ao longo dos governos de FHC.

A aproximação mais enfática entre Argentina e Brasil, no sentido de formar um mercado comum entre os dois países, remonta à decisão de Alfonsín e Sarney em 1985¹⁵⁷,

¹⁵⁵As discussões acerca da constituição de um mercado econômico regional para a América Latina remontam ao tratado que estabeleceu a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) desde a década de 1960. Esse organismo foi sucedido pela Associação Latino Americana de Integração (ALADI) na década de 1980. Na época, houve certo avanço da parte da Argentina e do Brasil, com a assinatura da Declaração de Iguazu (1985), que estabelecia uma comissão bilateral, seguida por uma série de acordos comerciais no ano posterior. Ainda entre os dois países, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, fixou como meta o estabelecimento de um mercado comum, ao qual outros países latino-americanos poderiam se unir.

¹⁵⁶SMITH, P. H. *The Talon of the Eagle: the dynamics of latin-american relations*. Oxford University Press. New York, 1996.

¹⁵⁷A Declaração de Iguazu, assinada neste ano, definiu os objetivos principais do processo de integração. Pretendia-se nesse momento ir além do aumento dos fluxos comerciais, fortalecendo a redemocratização dos dois países e buscavam-se formas de reativar as duas economias frente às dificuldades internacionais. Mariano

colocando um prazo de 10 anos para a consolidação do mesmo. Na segunda metade da década, as discussões se desenvolvem com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, mais a Ata de Buenos Aires de 1990 e a criação do Mercosul é antecipada. Em 1991 o Mercosul é criado através do Tratado de Assunção, assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e entra em funcionamento com tarifa zero para a maioria de seus produtos a partir do início de 1995, adotando-se também a tarifa externa comum (SILVA, 2009).

O Mercosul exerceu um papel muito importante na política externa brasileira do período. A caracterização do bloco de regionalismo aberto possibilitou ao país, sem exclusivismo ou alinhamento estrito, simultaneamente aderir às normas e aos regimes internacionais de seu interesse, preservando certo grau de autonomia, que se objetivaria pelo espaço de manobra regional. Nesse sentido, cabe mencionar Mello¹⁵⁸ (*apud* Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003), sobre a relação entre o universalismo e o regionalismo que pode ser estabelecida da seguinte forma:

[...] o universalismo dos anos noventa se expressa primordialmente no regionalismo: é nesta área que o Brasil encontrou seu principal espaço de reafirmação de autonomia, na resistência à integração hemisférica, no processo de integração subregional do Mercosul e nas suas novas iniciativas na América do Sul (2000, p. 112).

Nesse sentido, como já mencionado anteriormente, a integração regional seria o componente realista da inserção internacional do país, onde as relações de poder nos são favoráveis e o bloco funciona como um instrumento para potencializar uma inserção mais qualificada do Brasil externamente. Mariano (2007) defende que o fator continuidade da política externa do período pode ser percebido justamente na relação do Brasil com o Mercosul. O país dá prioridade ao bloco no momento, mas sempre se mantém contrário a um aumento da institucionalização do mesmo, o que representaria uma perda do poder relativo que o país detém dentro do bloco. Dessa forma, sempre se esquivando de qualquer possibilidade de avanços no sentido de um aprofundamento do bloco, o que implicaria numa

(2007, p. 90) chama atenção para o papel da iniciativa presidencial neste momento e ao longo de todo o processo de integração do Mercosul, como uma característica importante, marcando o tom de avanço ou retrocesso nas negociações. Ainda segundo esse mesmo autor, embora inicialmente estruturado por atores governamentais, alguns setores econômicos privados tiveram alguma capacidade de intervenção nas negociações; apesar de restrita, essa participação mostrava a emergência de expectativas por parte desses atores domésticos com relação a uma maior integração, podendo ampliar os benefícios de uma maior interdependência.

¹⁵⁸MELLO, F. C. Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. Tese de doutorado. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2000.

relação de supranacionalidade entre os países membros, o Brasil, quando pressionado, opta pela estratégia de expansão do bloco (para os demais países da América do Sul) e não aprofundamento institucional.

A natureza da integração muda de perspectiva ao longo dos anos. Inicialmente, quando do lançamento do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre a Argentina e o Brasil em 1986 havia o objetivo de desenvolver elos de interdependência entre as duas economias, visando diminuir as desconfianças históricas entre os dois países. Dentro desta ideia, os protocolos firmados pautavam-se no gradualismo, na flexibilidade e no equilíbrio. No entanto, Mariano (2007, p. 90) destaca que, tanto o gradualismo, que previa a possibilidade de conceder tempo para a adaptação dos agentes econômicos, quanto o equilíbrio, que visava diminuir as possibilidades de especialização produtiva e comercial entre os países, foram válidos por um “curtíssimo espaço de tempo, pois no médio e longo prazo verifica-se que somente a flexibilidade se manteve” (entendida como a possibilidade de rever as decisões tomadas).

De maneira geral, o PICE ainda estava envolvido na perspectiva do modelo de desenvolvimento via substituição de importações, de modo que na implementação dos protocolos definidos dentro do programa

havia a percepção de que a articulação entre os dois países promoveria não somente melhores condições de inserção na economia internacional, mas também contribuiria para melhorar a situação da América Latina no mundo. Neste momento já ficava claro que pelo menos dois desafios econômicos deveriam ser enfrentados: as diferenças nos níveis de produtividade das estruturas produtivas e a harmonização das políticas econômicas (MARIANO, 2007, p. 90).

Ainda se incluía neste momento alguma discussão que envolvesse certo tipo de articulação entre os setores produtivos dos dois países e até mesmo a criação de empresas binacionais; a ideia de evitar uma especialização das trocas (um país exportando industrializados enquanto o outro forneceria produtos agrícolas) permeava o programa (MARIANO, 2007). Nesse sentido, em linhas gerais, pode-se afirmar que até o final da década de 1980 a integração envolvia um caráter mais vinculado a objetivos de desenvolvimento econômico e social (o que Mariano chama de período desenvolvimentista, iniciado em 1985).

Essa configuração, no entanto, vai mudar com a assinatura da Ata de Buenos Aires em 1990, a qual “deixa clara a mudança no perfil da integração que assume nesse momento, objetivos ambiciosos, prazos irrealistas e volta-se primordialmente para a abertura dos mercados

nacionais” (MARIANO, 2007, p. 93). Consideradas as peculiaridades de cada momento, em 1991, sob o governo Collor, a criação do Mercosul é oficializada pelo Tratado de Assunção, incluindo agora Paraguai e Uruguai, e passa a figurar entre as prioridades da inserção internacional do país a partir de então. O bloco entra na perspectiva da universalização de parcerias do país, especialmente porque guarda as características de um regionalismo aberto, podendo funcionar como uma plataforma de inserção do país externamente, “como meio de melhor capacitar os negociadores brasileiros com outros Estados e também o setor privado para os desafios da globalização” (FAVERÃO, 2006, p. 139).

A preocupação básica do governo brasileiro no primeiro ano do Mercosul era viabilizar a área de livre comércio entre o bloco, priorizando a manutenção do ritmo acelerado da integração comercial (MARIANO, 2007). A posição brasileira era de garantir a consolidação do processo de abertura da economia e consolidar o bloco como base de inserção internacional por meio da construção da união aduaneira a partir de 1995; para tal foram estabelecidas instituições mínimas e exclusivamente intergovernamentais.

O período iniciado com o Tratado de Assunção e encerrado com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994 marca o momento que definiu o desenho geral do modelo de integração a ser adotado; de 1994 a 1998 ocorreu uma expansão comercial considerável entre os países do bloco¹⁵⁹; a partir de 1999, com a crise do Real, seguida da recessão Argentina, o Mercosul entra numa crise que acabou paralisando as iniciativas dos governos dos países sócios (FAVERÃO, 2006). A crise de 1999 seria a expressão do esgotamento deste modelo, “marcado pela manutenção de uma estrutura institucional que privilegiou a negociação intergovernamental, a partir da atuação das diplomacias e [...] sustentada pela vontade presidencial” (MARIANO, 2007, p. 112). Nesse sentido, a dificuldade (que foi a opção brasileira na verdade) em avançar para uma maior participação de novos atores domésticos ou no estabelecimento de instrumentos comuns para a administração dos desequilíbrios do bloco, indicam uma tendência do Mercosul em ter um nível de aprofundamento limitado ao estabelecimento de uma união aduaneira.

De qualquer forma, é inegável a importância do papel do Mercosul e sua instrumentalização pela política externa brasileira nas negociações intrabloco, incluindo aqui

¹⁵⁹ “O comércio intrazonal elevou-se de 4,1 bilhões de dólares em 1990 para 20,5 em 1997, 18,2 em 2000. No período, as exportações do bloco cresceram 50% e as importações 180%. O regionalismo aberto provocou, portanto, um desvio de comércio, extremamente oportuno para economias incapazes de elevar-se à competitividade global. O Paraguai converteu-se em oitavo comprador do Brasil, à frente da Grã-Bretanha” (CERVO, 2002, p. 25).

as negociações para a implementação da Alca¹⁶⁰; bem como as negociações que se deram no âmbito do Mercosul e da União Europeia.

Na mesma época de formação do Mercosul fora estabelecido o Nafta, envolvendo EUA, Canadá e México, em vigor desde 1994. Através de uma exaltação do sucesso da integração para o México, os EUA funcionavam como um pólo de atração para os demais países da América Latina. Nesse sentido, a proposta da Alca para todo o hemisfério gerou a possibilidade de uma nova dinâmica entre os países da região.

Com relação ao desenrolar das negociações da Alca, na primeira Cúpula das Américas (em Miami), em 1994, o Brasil não se mostra muito interessado pelo início imediato das mesmas e não havia por parte dos EUA uma proposta bem estruturada para as negociações. A estratégia brasileira neste momento era de participar, mas evitar a aceleração das negociações, estratégia que se mantém até 1998, na Cúpula de Santiago. A partir de então o país passa a apresentar uma atitude mais propositiva, evitando um maior isolamento, uma vez que de Miami a Santiago vários países latino-americanos se mostraram favoráveis à integração.

Foi apenas em 1997, durante a Terceira Reunião Ministerial, que ficaram mais claras as intenções dos dois principais participantes – EUA e Brasil –, e a Alca começou a ganhar força nos meios de comunicação e a orientar as expectativas dos grupos organizados a favor e contra o processo dentro dos vários países.¹⁶¹

A estratégia do Brasil era negociar via Mercosul e assim garantir um maior poder de negociação pelo bloco. Nesse sentido, principalmente no segundo mandato FHC, havia uma preocupação em manter um consenso mínimo entre os países do Mercosul, tendo em vista as negociações da Alca e os assédios por parte dos EUA de atrair os países da América do Sul isoladamente e não em bloco, para sua esfera comercial (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003). O Brasil também atua no sentido de atrair os demais países da América do Sul para um relacionamento mais estreito com o bloco, aprofundando relações com o Chile e Bolívia¹⁶².

¹⁶⁰Nesse sentido, Mariano e Vigevani (2006) vão colocar, inclusive, que o lançamento da Iniciativa para as Américas em 1990 acabou impactando no processo de integração do Cone Sul e estimulou indiretamente a aceleração do processo de integração e sua ampliação aos dois novos membros (Uruguai e Paraguai) para a constituição do Mercosul em 1991.

¹⁶¹ Nessa reunião definem-se os métodos das negociações, incluindo o *single undertaking* (compromisso único), o sistema de decisões através do consenso, a compatibilidade da Alca com as regras negociadas na OMC e a possibilidade de negociação individual ou em bloco.

¹⁶² Dada a centralidade estratégica que a região adquiriu para a política externa do período FHC, o governo atuou em relação à região com alguns sinais de relativa coordenação, mobilizou ministérios e empresas, bem como o projeto de eixos estratégicos, concretizando-se também muitos projetos de integração física. As relações com a região também funcionaram para redefinir a matriz energética do país, foi no governo FHC que as importações de petróleo que, até o final dos anos de 1980, eram muito dependentes do Golfo Pérsico, sobretudo Arábia Saudita e Iraque, voltaram-se principalmente à Argentina e à Venezuela (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Na Terceira Cúpula das Américas, em Quebec (em 2001), definiu-se que a Alca seria mais um projeto de livre-comércio aos moldes do Nafta, sem visar uma integração mais profunda, como uma união aduaneira. Isso foi positivo, especialmente para o Brasil, possibilitando que a integração hemisférica não diluísse o Mercosul neste processo. Isso também reafirma a predisposição limitada dos EUA de arcar com os custos de um processo de integração mais profundo – “reforçando a conclusão de que os Estados Unidos não desempenham o papel de *paymaster* da Alca” (MARIANO; VIGEVANI, 2006, p. 345) –; neste aspecto são defendidas as regras de comércio, envolvendo serviços, patentes, *copy rights*, compras governamentais ao mesmo tempo em que se excluem aspectos relacionados às medidas *antidumping*, considerados pertencentes à esfera nacional e, dessa forma, não cabíveis às negociações. No mesmo sentido, não são incluídos temas ligados ao desenvolvimento, o qual seria consequência do aumento do comércio.

Ao final do governo FHC as negociações permaneciam num impasse: enquanto os norte-americanos visavam incluir os temas acima colocados, ao Brasil interessava discutir acesso a mercados e o comércio agrícola. Ambos relegavam à OMC a negociação de temas que poderiam representar custos se fossem tratados no âmbito da Alca. Já em 2001 o governo Bush reconhecia no Brasil o principal problema para o avanço do processo¹⁶³. Os desafios que surgem ao Brasil neste momento passam pelo avanço e consolidação do Mercosul; por uma maior qualificação própria enquanto possível influenciador das negociações e resultados no tabuleiro multilateral; e, por evitar seu isolamento na América do Sul, a despeito das investidas norte-americanas nesse sentido (MARIANO; VIGEVANI, 2006).

Apesar de uma fase marcada pela crescente interdependência e credibilidade do bloco desde 1995, a integração mercosulina passa a ser abalada por um cenário de crise, que começa a se delinear com as dificuldades de resolução dos conflitos comerciais, dada a fragilidade da estrutura institucional do bloco, e se agrava com a desvalorização da moeda brasileira em 1999. A partir daí, a situação é marcada por uma potencialização dos conflitos comerciais e por um aprofundamento das assimetrias entre seus membros. Isso posto, fica patente a existência de uma dificuldade de coordenar posições conjuntas nas negociações e foros

¹⁶³Segundo análise do governo norte-americano, dado o relativo poderio econômico do Brasil e a pequena força coletiva do Mercosul, seríamos o negociador “mais firme e sofisticado”. Nesse sentido, a tática definida pelo USTR visava negociar com o resto da América Latina e do Caribe visando isolar o Brasil, através do exemplo positivo do Nafta, cortejando discretamente o Uruguai e a Argentina para amaciar os negociadores do Mercosul (VALLADÃO, 2005 citado por MARIANO; VIGEVANI, 2006, p. 347). VALLADÃO, A. G. A. A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força. Res-Publica Revista Lusófona de Ciência Política e Relações Internacionais, ano I, n.1, 2005.

multilaterais e o Mercosul entra em crise¹⁶⁴. De 1999 em diante, embora o bloco siga sendo mencionado como prioritário nas agendas externas dos países membros, vigora um sentimento de incerteza sobre seu aprofundamento e futuro, dada a ausência e dificuldade de aprofundamento de uma estrutura institucional do bloco (ONUKI, 2006), a questão da complementaridade das economias e a falta de articulação das políticas dos países membros.

De acordo com Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) pode-se dizer que para o governo FHC, ainda que o crescimento do papel do Brasil na região tenha sido importante potencializador do poder de barganha extra-regional, uma série de dificuldades impediu a consolidação do bloco. Essas dificuldades incluem não só as do governo, mas outras resistências impostas por setores regionais e sociais internos que não queriam ser onerados por custos da política de integração.¹⁶⁵ A liderança brasileira também devia lidar com a questão sensível da hegemonia do país no bloco, particularmente para a Argentina. Prevaleceu o entendimento de que se houvesse alguma preponderância, seria apenas a natural, de uma população maior, de uma economia mais poderosa.

Para Mariano e Vigevani (2006), o objetivo de fortalecimento do Mercosul é um objetivo declarado do Brasil, ainda que enfrente dificuldades para se consolidar tendo em vista as complexas negociações envolvidas. No que cabe à esfera multilateral, teria havido um fortalecimento da capacidade negociadora do Brasil, o qual teria viabilizado a estratégia do país na Alca de permanecer insistindo nas reivindicações, particularmente com relação ao acesso a mercados e à maior abertura na área agrícola. A conclusão dos autores, diante dos condicionamentos e das alternativas existentes para a ação externa brasileira retoma uma problemática já sugerida em outros foros

O objetivo do jogo se concentra mais em evitar perdas do que em obter ganhos reais. Os ganhos podem existir, mas parecem derivar, em um contexto em que persistem sinais de refreamento da liberalização indicada como irresistível, pelo menos até 1998, da capacidade da ação do Estado e da sociedade de fortalecer sua competitividade no plano mundial no quadro de um projeto de desenvolvimento. Deriva também da capacidade de maximizar vantagens, partindo, para isso, das competências nacionais e, se possível, regionais,

¹⁶⁴Para HIRST (2001) a crise do Mercosul combinou “quatro crises” que afetaram diretamente os rumos e o futuro da integração: crise de resultados, de compromissos, de expectativas políticas e a percepção de que o Brasil atuava cada vez mais de forma isolada nas negociações internacionais (ONUKI, 2006, p. 313).

¹⁶⁵Para Vigevani, Favaron, Ramanzini Jr. e Correia (2008, p. 22) as aspirações protagônicas e universalistas das elites brasileiras implicam numa necessidade de estarem livres para agir no cenário internacional – o que um acordo regional mais institucionalizado e condicionado às necessárias concessões a sócios de menor poder restringiria. O que não quer dizer que a integração seja rejeitada, ela é considerada benéfica, mas há uma negativa no que se refere a arcar com os custos necessários de um processo mais integrado. A análise desses autores sugere que não haja na sociedade brasileira um estímulo ao aprofundamento da integração; “por mais que o Mercosul figure no alto das prioridades do Estado, do governo, do ministério das Relações Exteriores, de fato, há hesitação em arcar com os custos e enfrentar as assimetrias existentes”.

aproveitando as eventuais oportunidades oferecidas pela globalização (MARIANO; VIGEVANI, 2006, p. 353).

Nesse sentido, para estes autores o Brasil, na estratégia de negociação da Alca, conseguiu garantir tempo, o que não deixa de ser uma importante conquista diante dos novos desafios. Esse tempo pode ser favorável para que se conheça melhor o comportamento dos jogadores em questão, para que as instituições regionais e multilaterais mostrem-se capazes de garantir o cumprimento dos acordos negociados e ainda, “tempo para que o país se capacite internamente e construa uma base mais sólida para sua atuação internacional” (MARIANO; VIGEVANI, 2006, p. 354).

Mais uma vez, a questão que se nos coloca é a necessidade do Estado diminuir suas “fragilidades estruturais” para que possa garantir uma inserção mais qualificada no ambiente internacional. Nesse sentido, as palavras de Amorim, já em 2003, mostram de certa maneira a necessidade de um *background* interno para qualificar a inserção externa do país

[...] O Brasil defende o seu interesse, o que é normal. Não cabe ao Itamaraty decidir se o Brasil tem ou não tem de ter uma indústria de bens de capital. O que não pode é na hora que a gente decidir desenvolver essa indústria, descobrir que os compromissos internacionais levaram a um tal grau de rigidez que a inviabilizaram. Isso já acontece em parte. E é por isso que estamos querendo flexibilizar alguns acordos da Rodada Uruguai [...] (AMORIM, 2004¹⁶⁶ *apud* MARIANO; VIGEVANI, 2006, p. 354).

Para Mariano e Vigevani (2006, p. 342), a constante oscilação do governo brasileiro, principalmente ao longo da década de 1990, em assumir seu papel de *paymaster* no Mercosul, “pode ser considerada como a principal inconsistência da estratégia brasileira, não só em relação à Alca mas também em relação às outras grandes negociações em que o País está envolvido”. Isso nos dá uma dimensão da complexidade de fatores que configuram a inserção internacional do país neste momento. O processo de integração regional tem uma importância fundamental na inserção do país no período e manifesta-se positivamente como instrumento de aumentar o poder do país, coerente com sua estratégia de “*autonomia pela integração*”. Mas, ao mesmo tempo em que se procura manter como norte da inserção externa do país os elementos de autonomia e universalismo (e assim optando por não aprofundar institucionalmente o bloco), esbarra-se justamente nas limitações decorrentes da satisfação desses princípios norteadores para a configuração de uma estratégia mais consistente (para que o bloco supere suas limitações e seja um instrumento mais eficiente para aumentar o

¹⁶⁶Em entrevista para a Revista CNI – Indústria Brasileira. Brasil quer mudar o tom e o rumo das negociações na Alca. 1 out. 2003. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 19 jan. 2011.

poder de barganha internacional do país). Ainda segundo os mesmos autores: “encontramos essa inconsistência nas posições dos governos, mas tem suas raízes em oscilações visíveis na opinião pública do país e nos agentes econômicos” (MARIANO; VIGEVANI, 2006, p. 342).

Com o avanço das integrações regionais na década de 1990 e o lançamento da proposta da Alca, a União Europeia, temendo perder mercados e espaço de influência na América Latina, passa a ficar mais atenta a essa região¹⁶⁷. Assim, ocorreram reuniões e iniciativas no sentido de uma estratégia birregional na segunda metade da década de 1990, incluindo a assinatura de um Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a União Europeia e o Mercosul (1995), visando a liberalização e promoção comercial e a intensificação da cooperação econômica entre os dois blocos; tratava-se de um acordo preparatório, sem estabelecimento de condições prévias ou estabelecimento de datas fixadas (SARAIVA, 2006).

Ao longo dos governos FHC a relação Mercosul-União Europeia representou para o Brasil uma “vertente estratégica”, figurando enquanto uma alternativa caso as negociações com os Estados Unidos fracassassem e especialmente porque a União Europeia privilegiava o relacionamento bloco a bloco, o que nos era interessante (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005). Ainda que, conforme nos alerta Faverão (2006), Cardoso tenha sido cauteloso ao dizer que o Acordo-Quadro firmando a aproximação do Mercosul com União Europeia não se tratava de uma oposição aos Estados Unidos, justificando sua importância dentro da opção brasileira pelo universalismo e regionalismo aberto; o fato é que este relacionamento do Mercosul com a União Europeia guardou considerável carga estratégica, funcionando como uma opção às pressões norte-americanas.

Apesar disso, a evolução dessas negociações para o plano prático apresentou uma série de dificuldades. A Reunião de Cúpula do Rio de Janeiro, de 1999, que pouco avançara desde a assinatura do Acordo-Quadro de 1995, ao lado de números de aumento das exportações europeias provenientes do Mercosul na base de 330% enquanto as exportações do Mercosul para o bloco não chegaram a aumentar 30%, marcavam o caráter assimétrico e desanimador das evoluções das iniciativas (SILVA, 2009). A crise do Mercosul de 1999 vai dificultar ainda mais a construção de uma parceria mais profunda entre os dois blocos.¹⁶⁸

¹⁶⁷Desde o início dos anos 1990, reuniões anuais são realizadas entre os ministros das relações exteriores do Grupo do Rio e da União Europeia. Apesar das iniciativas e discursos, os resultados práticos no relacionamento inter-regional deixavam a desejar (SARAIVA, 2006).

¹⁶⁸Para Saraiva, “A crise [do Mercosul de 1999, fruto da desvalorização da moeda brasileira e de seus efeitos na economia Argentina e a falta de mecanismos institucionais capazes de solucionar os problemas intra-bloco] levantou dúvidas desde a UE em relação à possibilidade de se construir uma interação mais profunda nos campos econômico, político e institucional com o Mercosul. A crise revelou a falta de uma coordenação de políticas

De qualquer forma, o fato relevante é que as negociações com a Europa serviram de contrapeso às negociações entre o Brasil e os Estados Unidos. Nesse sentido, a assinatura do Acordo Quadro de Cooperação entre os dois blocos, além de uma alternativa à Alca, também pode ser visto como um acréscimo de credibilidade ao Mercosul na comunidade internacional (MARIANO; VIGEVANI, 2006).

As relações regionais com a União Europeia foram tomadas pela diplomacia brasileira como uma opção que poderia suprir o país com tecnologia e investimento e possibilitar um maior mercado para os produtos agrícolas. Politicamente, o continente europeu representava um defensor do multilateralismo, frente ao unilateralismo norte-americano do período. No entanto, com as dificuldades de acordo nas questões em discussão na OMC, principalmente nas questões agrícolas, e as prioridades regionais de cada bloco, as relações permaneciam estanques.¹⁶⁹

Durante a II Cúpula de chefes de Estado e governo da União Europeia com a América Latina e Caribe em 2002 houve um novo encontro entre Mercosul e União Europeia, o qual foi acompanhado de diversos acordos paralelos de atores não-governamentais¹⁷⁰, mas trouxe poucos resultados para o Mercosul em termos de liberalização comercial. Neste momento, com dez anos do estabelecimento do Acordo Quadro, “a assinatura de um acordo de associação ainda é incerta e as posições do Mercosul e da UE continuam distantes” (SARAIVA, 2006, p. 147). Ao que Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 52) acrescentam:

Algumas dificuldades do governo FHC para estreitar a relação com a União Europeia decorreram da falta de reciprocidade desses países em abrirem suas economias ao Brasil e seus parceiros do Mercosul, como foi feito por estes nos anos de 1990, o que propiciou grandes investimentos, particularmente de espanhóis e portugueses. Para Cardoso, outro choque de liberalização, sem abertura nos países desenvolvidos, certamente dizimaria muitos setores econômicos no mundo em desenvolvimento.

macroeconômicas e fiscais no bloco e, portanto, que este não era [para a UE] o mercado de maior potencial de crescimento entre as experiências de integração em curso nem um modelo de integração sul-sul” (SARAIVA, 2006, p. 146).

¹⁶⁹No campo econômico a UE esperava uma maior abertura dos países do Mercosul de seus mercados para a importação de produtos de tecnologia avançada e criar melhores condições para os investimentos no setor de serviços; do lado do Mercosul, visava-se abrir o mercado europeu para as exportações agrícolas do bloco e atrair investimentos externos. No entanto a questão agrícola é o ponto de impasse nas discussões entre os blocos: “A maior parte das exportações do Mercosul como bloco para a UE é composta de produtos primários e as negociações sobre qualquer redução nas barreiras tarifárias e não tarifárias impostas aos produtos provenientes dos países do Mercosul vêm avançando muito lentamente. Na prática, estas negociações iniciaram somente em 2001 e ficaram condicionadas aos resultados da rodada de negociações da OMC iniciada em Doha. A possibilidade da UE de modificar a PAC foi sempre um desafio devido à importância política e à tradição interna existente e aos *lobbies* organizados em sua defesa” (SARAIVA, 2006, p. 144-45).

¹⁷⁰Saraiva (2006) destaca a importância do Fórum Empresarial Mercosul-União Europeia, o qual fora estabelecido em 1999, no processo de aproximação entre os dois blocos.

Em linhas gerais, para Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), a nova matriz de política externa materializada no governo Cardoso seguiu o norte da política externa brasileira de buscar melhorar a posição relativa do país no mundo. Os autores caracterizam os posicionamentos do país como uma exigência que surgiu de um ator que procura uma presença internacional relevante podendo incidir na ordem mundial e, principalmente, influenciar nas regras e decisões que vão agir sobre o próprio destino, tudo isso num meio assimétrico e por vezes inóspito. Os autores não deixam de considerar o peso de elementos estruturais, ligados a tendências históricas, como o debilitamento da posição do Brasil e da América do Sul na economia mundial, que acabaram por influenciar negativamente a capacidade negociadora do país no período.

Ainda assim, a opção pelo fortalecimento do Mercosul e a aposta na questão sul-americana seguem importantes no período no equacionamento das relações com os Estados Unidos. As negociações da Alca evidenciaram a centralidade dos Estados Unidos para inúmeros países. Nesse sentido, ainda seguindo os autores supracitados, a preocupação do governo FHC na efetivação de instrumentos reais de ação, utilizando recurso da Corporação Andina de Fomento, do BNDES, do Fundo da Bacia do Prata, apontava para aspectos mais realistas da política regional,¹⁷¹ visando atrair os países sul americanos para a esfera brasileira. De todo modo, a ideia de interesses comuns não se fortaleceu suficientemente a ponto de tornar o tema da integração o grande articulador de interesses, no Brasil ou nos países vizinhos.

Para Mariano (2007, p. 195)

A expansão [do bloco] combinada com o baixo comprometimento governamental, no sentido de trabalhar as assimetrias existentes, levou a uma integração que não pode ser muito ambiciosa quanto ao seu grau de aprofundamento. Ao mesmo tempo, o limite dado por uma união aduaneira que não se consolida e as dificuldades inerentes na gestão das novas demandas oriundas desta situação, podem tornar a integração pouco atraente para os governos e importantes setores domésticos envolvidos, criando uma situação de impasse que levaria ao fortalecimento de forças desintegradoras, que por sinal parece ser o estágio atual do Mercosul.

Nesse sentido, apesar da importância que o foro regional tem na estratégia do Brasil no período, nas relações com os Estados Unidos, com a União Europeia, na OMC, Vigevani et al. (2008) também ressaltam o caráter ambivalente da integração, onde “evita-se a tomada

¹⁷¹Importante mencionar aqui o trabalho de Mariano (2007) que ressalta a estratégia brasileira de preferir arcar sozinho com alguns custos e iniciativas unilaterais para esquivar-se da criação de fundos comuns para o bloco, reforçando o caráter da postura brasileira de evitar um aprofundamento e maior institucionalização do Mercosul.

de posições que para alguns limitariam as possibilidades abertas pela maior autonomia e pelo maior universalismo”. Citando Gonçalves e Lyra¹⁷², os autores prosseguem,

O grande obstáculo, no Brasil e na Argentina, para um efetivo ‘investimento’ no projeto Mercosul é a ambigüidade com que, para além da retórica do discurso pró-integração, diversos setores das duas sociedades e dos dois governos avaliam o bloco (GONÇALVES; LYRA, 2003 *apud* VIGEVANI et al., 2008, p. 22).

Neste sentido, diante deste impasse do bloco, Vigevani et al. (2008) consideram que um eventual retrocesso para uma área de livre comércio (o que segundo estudo por eles apresentado é uma posição defendida por setores sociais significativos no país¹⁷³) significaria um enfraquecimento do poder de barganha do país e do Mercosul no sistema internacional. Ao mesmo tempo em que uma maior institucionalização do bloco traria custos ao Brasil, “mas é fundamental também considerar os custos da não institucionalização, além dos ônus decorrentes da situação de indefinição, existente ao menos desde 1997, talvez inata ao processo” (VIGEVANI et al., 2008, p. 23).

Finalmente, parece que mais uma vez se coloca a necessidade de uma iniciativa maior por parte do país no sentido de um projeto efetivo que dê fundamento aos posicionamentos externos do Brasil,

Isso implica a criação e o estímulo de uma cultura de valorização de ganhos de longo prazo e alguma aceitação de custos no curto prazo. Se o Mercosul, como os documentos afirmam, é base da estratégia de inserção internacional do Brasil, é necessário que essa base alcance níveis razoáveis de afirmação. [...] Políticas industriais setoriais de integração, ações de apoio a cadeias produtivas regionais, o aperfeiçoamento de instrumentos institucionais, pensados ainda nos anos 80, quando assinados os 24 protocolos setoriais no âmbito do Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice) de 1986, permitiriam atenuar as assimetrias e uma lógica que tende a favorecer a alocação de recursos onde há maiores potencialidades de mercado. Isso exige mudar o sistema decisório, em outros termos, fortalecer a normatividade e a regulação por meio de órgãos aptos e legítimos. [...] essas perspectivas encontram dificuldades de enraizamento na sociedade brasileira em razão de

¹⁷²GONÇALVES, J. B.; LYRA, M. C. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. Dossiê CEBRI, vol.2, ano 2, 2003.

¹⁷³“Há na sociedade interesse reduzido, em alguns casos abertamente contrário, pelo Mercosul e por seu possível aprofundamento. Por exemplo, encontro realizado em novembro de 2004, que reuniu empresários de diversos segmentos e entidades como FIESP, Abicalçados (Associação Brasileira dos Fabricantes de Calçados), Eletros (Associação Nacional dos Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos) e AEB (Associação Brasileira de Comércio Exterior) demonstrou ser razoável a adversidade ao bloco regional. As discussões giraram em torno da ideia da defesa de um passo atrás em relação ao Mercosul: há entre empresários uma intensa discussão sobre a necessidade de retroceder de uma união alfandegária, imperfeita e perfurada, para uma área de livre comércio. Segundo os representantes daquelas entidades, o Mercosul seria uma âncora que seguraria o Brasil nas negociações internacionais, dificultando acordos bilaterais com Estados Unidos e União Européia” (VIGEVANI et al., 2008, p. 19-20).

interesses e de concepções de mundo das elites, da sociedade e do Estado (VIGEVANI et al., 2008, p. 23-24).

De fato, o Mercosul, e sua expansão para a América do Sul, foram coerentes com a estratégia maior da política externa implementada no período

No campo das formulações concretas, a política externa teve como eixo central, mantido ao longo dos oito anos, a retórica do fortalecimento do Mercosul e, sobretudo, no segundo mandato, as relações com a América do Sul. Esse eixo central, na perspectiva do governo, permitiria um melhor exercício do universalismo, fortalecendo a diretriz da ‘autonomia pela integração’ (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 19).

mas, parecem ter esbarrado nas ambivalências de um processo de integração (considerando-se a questão da autonomia x aprofundamento) que acabam impondo limitações na configuração do bloco enquanto um elemento coeso e garantidor de um efetivo maior poder de barganha e influência no cenário internacional.¹⁷⁴

4.3 O Brasil e o foro multilateral

No auge do Pragmatismo Responsável, pode-se dizer que três linhas básicas expressavam a postura do país no fórum multilateral: a percepção do país como sendo uma Potência Intermediária, o alinhamento com o Terceiro Mundo, o ativismo político que se valia de alianças e coalizões para potencializar a presença do país nesses espaços. Carregado, então, de uma consciência de ter alcançado um desenvolvimento industrial considerável e, valendo-se ainda das dimensões geográficas e populacionais, o discurso brasileiro nos idos de 70 e até meados de 80¹⁷⁵ acreditava em sua capacidade de ocupar um lugar destacado no cenário internacional. Tal postura era, de certa forma, validada pelo meio acadêmico e aparecia nos debates de Norman Bailey, Ronald Schneider e William Perry como um país que já tinha se deslanchado para se tornar uma Grande Potência (SENNES, 2003).

O discurso terceiro-mundista¹⁷⁶ era frequente nos pronunciamentos oficiais no final dos 1970 e início da década seguinte, bem como o caráter delator das “estruturas obsoletas e

¹⁷⁴Para uma análise mais aprofundada acerca dos paradoxos do posicionamento brasileiro com relação ao Mercosul, ver MATHIAS, M., O Brasil e o MERCOSUL: Paradoxos de uma política externa, 1999.

¹⁷⁵Já nos anos 80, dadas as alterações no cenário internacional e as vulnerabilidades internas, o país passa a apresentar uma postura mais flexível e atenuada nesses pontos herdados da década de 1970.

¹⁷⁶O caráter terceiro-mundista se fez presente nos discursos nacionais e a aliança tática do país, em especial no governo Geisel, apresentava certo ceticismo com relação ao foro multilateral e denunciava “as regras arcaicas e injustas do comércio internacional prevalentes no seio do GATT” (CERVO; BUENO, 2002, p. 403). Essa postura se repetiu na VII Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU em 1975, sendo reiterada em 1976 na UNCTAD.

injustas da economia internacional” (Saraiva Guerreiro, Ministro das Relações Exteriores do governo Figueiredo, em 1981 *apud* Sennes, 2003, p. 40)¹⁷⁷. Partindo-se desta noção e considerando as condições próprias das potências médias, a posição brasileira nos foros multilaterais é interpretada muitas vezes como sendo carregada de ambiguidades e posturas flexíveis. Tal postura decorre do fato de que, de fato, as ações do país não foram tão lineares na prática quanto o eram no discurso. Em todo caso, essa alegada ambiguidade se deve mais ao fato do posicionamento externo do país ser caracterizado muito mais como tático que ideológico neste momento. Esse alinhamento nunca foi *a priori* e muitas vezes os engajamentos eram mais para manter certas possibilidades do que um engajamento real (SENNES, 2003).

Nesse sentido, é importante deixar claro que o envolvimento do país com as nações do Terceiro Mundo se deu de forma limitada. O país nunca se filiou ao Movimento dos Não-Alinhados (ainda que, no discurso, apoiasse a ideia), tendo sua postura conjunta a esses países reduzida à esfera econômica e se manifestado no GATT e nas reuniões da UNCTAD. Dessa forma, tratava-se de um alinhamento seletivo e o mesmo não impediu o país de bilateralmente continuar barganhando com as Grandes Potências em nome de seus interesses.

A década de 80 é marcada pela confluência de um novo momento econômico internacional e da crescente vulnerabilidade econômica interna do país que, somados à crise do multilateralismo e prevalência das relações bilaterais e políticas protecionistas¹⁷⁸ vão gradativamente atenuar essa postura mais altiva do país. Ainda assim, o país insistia em sua postura delatora das condições vigentes e sempre requerendo novas posturas de uma ordem que privilegiava os ricos em detrimento das nações em desenvolvimento; criticava as altas taxas de juros internacionais que inviabilizavam o crescimento, entre outras¹⁷⁹. No entanto, esses pronunciamentos iam gradativamente carecendo de força para aplicação efetiva na realidade. Isso posto, soma-se no período a postura norte-americana e dos países desenvolvidos em geral de “quebrar” o movimento terceiro-mundista e de acabar com a

¹⁷⁷Resenha de Política Exterior do Brasil. Edição Suplementar, setembro de 1981. Brasília, MRE.

¹⁷⁸“O recurso, por parte dos EUA e da CEE, a barreiras não-tarifárias para fazer frente à maior competitividade industrial do Japão e dos NICs constitui a violação mais flagrante das regras fundamentais do Acordo Geral, além de anular o valor dos compromissos específicos de liberalização tarifárias assumidos nas Rodadas do GATT [...] Lançando mão de seu peso econômico e político, os EUA e a Europa Ocidental conseguiram colocar as medidas protecionistas de suas indústrias crepusculares sob o amparo de acordos plurilaterais. Começando com o *Long-Term Arrangement in Cotton Textiles*, de 1962, estamos hoje com o *Multi-Fiber Arrangement*, de 1974, sucessivamente prorrogado e sob cuja égide se negociam os acordos bilaterais de quotas” (BATISTA, 1992, p. 109).

¹⁷⁹Ver discurso da delegação brasileira na V UNCTAD em 1979, na XI Assembléia Geral Especial da ONU em 1980, na XXXVII Assembléia Geral da ONU de 1982 para ilustrar o caráter da postura brasileira.

inclusão do Brasil no mesmo patamar dos países subdesenvolvidos que careciam de tratamento especial, aplicando o princípio da graduação entre os países.

A posse do presidente Reagan, ao lado da crise da dívida brasileira, vai matizar essa postura mais ativa nos foros multilaterais. Ao lado disso, o desenvolvimento nacional em si já colocava o Brasil em situações e reivindicações dissonantes do Terceiro Mundo. Este é o momento que marca a crise do modelo de desenvolvimento interno, baseado na industrialização via substituição de importações. Externamente, a posição do Brasil passa a apresentar as manifestações dessa transformação. As ideias liberais vão ganhando espaço nos centros decisórios do país e entre os setores de classe mais influentes, e a adoção de políticas de abertura comercial e liberalização financeira passa a ser vista como a melhor saída para a crise.

O GATT representou quase que imediatamente as reorientações estratégicas dos países desenvolvidos pós transformações do cenário internacional e de que forma essas novas estratégias influenciaram os demais países, em especial, o Brasil. Os Estados Unidos despiram-se do caráter ideológico de outrora e passaram a negociar pragmaticamente seus objetivos e, acompanhado dos demais países desenvolvidos, estavam dispostos a incluir os novos temas¹⁸⁰ na Rodada Uruguai de negociações do GATT. A questão agrícola, de fundamental interesse para o Brasil, pretendiam negociar diretamente com a CEE, alijando os países interessados das negociações a esse respeito (SENNES, 2003).

Nas negociações que acontecem na década e 1980, preparatórias para a Rodada Uruguai, o Brasil apresenta uma postura fechada aos novos temas, alegando que inicialmente deveriam ser resolvidos os assuntos pendentes das rodadas anteriores. Dentre os impasses da inclusão dos novos temas, ao lado da questão agrícola, os países, nas negociações do GATT, se dividiram em três grupos: os interessados na liberalização agrícola, que adotaram uma postura claramente em oposição à então CEE; os defensores da inclusão dos novos temas, claramente contra os países em desenvolvimento recém-industrializados e, por fim; os que defendiam que as negociações se focassem nos temas tradicionais antes de “evoluir” para os novos temas. Basicamente, tínhamos: G-10, G-9 e G-20¹⁸¹. Essa classificação foi importante no desmantelamento do grupo reivindicatório terceiro-mundista, uma vez que, o G-20 concentrava uma maioria de países em desenvolvimento que não concordavam com a postura fechada do G-10 com relação aos novos temas.

¹⁸⁰ Comércio de serviços, propriedade intelectual, regras de comércio dos bens de alta tecnologia.

¹⁸¹ O grupo antagônico aos países desenvolvidos, principalmente na questão dos novos temas (G-10 incluindo aqui Brasil e Índia como líderes), o grupo dos países desenvolvidos (G-9), e, o G-20 que era composto por países em desenvolvimento que discordavam dos procedimentos do G-10.

Ao longo da Rodada o país gradativamente vai amenizando a postura contrária à inclusão dos novos temas e passa a focar na discussão da questão agrícola; integrou o Grupo de Cairns¹⁸² que visava um período de vantagens no comércio agrícola como margem de adaptação à defasagem de produtividade com relação aos países desenvolvidos (conquistada em grande medida através de políticas de proteção).

Para Guimarães (2005), as estratégias que embasaram a participação do país nessas duas coalizões ao longo da Rodada Uruguai marcam, de certa maneira, a transição do posicionamento externo do país no foro multilateral; enquanto o G-10 focava no tratamento diferenciado, no bloqueio aos novos temas e na resolução das questões pendentes, o Grupo de Cairns pautava-se na reciprocidade e na resolução de uma questão pontual (GUIMARÃES, 2005, p. 139).

Cervo e Bueno (2002), bem como Sennes (2003) compartilham então da interpretação de que, multilateralmente, o país abandona a antiga compreensão internacional baseada no conflito Norte-Sul, bem como a postura anti-sistema e o discurso do Terceiro-Mundo contra uma realidade que contrapunha as dimensões Norte-Sul e passa a atuar mais objetivamente dentro das opções possíveis e da nova estratégia de inserção. O país passou a se posicionar no cenário multilateral, tendo em vista a imagem de Grande Mercado Emergente que visava transparecer.

A postura de Potência Média, ainda que defasada, se mantém em alguma medida, considerando-se que o país continua na luta por um ambiente internacional mais democrático (CARDOSO, 1993) primando pelas reformas no Conselho de Segurança, mas nota-se agora uma tentativa de se distanciar do estigma de terceiro mundo. A forma de atuação por meio de alianças para se fortalecer continuou na estratégia brasileira, traço que podemos notar se acompanharmos a insistência do país, no período, de negociar por meio do Mercosul (acordos 4+1) e não isoladamente.

Para Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) na perspectiva da “autonomia pela integração”, prevaleceu no governo FHC a política de atuar simultaneamente nos três tabuleiros das negociações comerciais multilaterais nas quais o país estava envolvido: OMC, Mercosul-União Europeia e Alca. As negociações bilaterais foram claramente preteridas às multilaterais, posto que estas ofereciam maiores possibilidades de êxito para uma nação com as características do Brasil. As negociações desenvolvidas no âmbito da OMC foram

¹⁸²Grupo de exportadores médios de produtos agrícolas temperados, ao lado de Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai. O grupo se formou em 1986, a priori, em posição crítica à PAC – Política Agrícola Comum, criada pelos países europeus para proteger e incentivar o pequeno produtor rural.

consideradas “o foro por excelência, e o que melhor atende a nossos interesses, no que tange à formulação de regras de regulamentação, no plano internacional, das atividades econômicas” (Lafer, 2001, p. 231). No entanto, não se nota nesse momento a mesma ênfase ou o mesmo sucesso em formar coalizões que fortaleçam a posição do país (ao menos não na OMC).

Para o governo FHC, a OMC era vista com entusiasmo, pois

[...]enseja coligações de geometria variável, em função da variedade dos temas tratados; por isso, no multilateralismo comercial não prevalecem “alinhamentos automáticos”. Na OMC, na formação destas coligações, não só os Estados Unidos têm peso. [os outros países também] possuem poder de iniciativa pela força da ação conjunta e, finalmente, a regra e a prática do consenso no processo decisório tem um componente de democratização que permeia a vida da organização (LAFER, 1998, p. 14-15).

Desta forma, era um objetivo alegado do país investir na posição do Brasil na OMC (Lafer, 2002). Para Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), essas possibilidades são fruto de compreensão e de análises encaminhadas pelo Estado e pela sociedade brasileira em prol dos seus interesses. Os autores elencam que essa política em diferentes casos levou a resultados claramente satisfatórios para o país. O principal recurso nesse sentido foi o mecanismo de Solução de Controvérsias, que atuava como uma possibilidade de resolução razoavelmente justa de conflitos que, sem esse mecanismo, seriam resolvidos pela lei do mais forte¹⁸³ (Silva, 2002 *apud* VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 49).¹⁸⁴ Foi a partir deste mecanismo que o Brasil alcançou algumas vitórias¹⁸⁵, como a que houve em relação à gasolina, na qual a decisão foi favorável ao Brasil em detrimento dos Estados Unidos.

Ao longo do governo FHC foram realizadas quatro reuniões ministeriais da OMC. A primeira delas ocorreu em Singapura em 1996. A questão do regionalismo *versus* multilateralismo “tornou-se tópico controverso” na ocasião. Questionava-se que os acordos

¹⁸³ Interessante ressaltar que essa posição é completamente oposta à defendida na esfera do Mercosul, onde o Brasil atuava segundo a ideia de que não era interessante exercitar os mecanismos de Solução de Controvérsias (existentes desde o Protocolo de Brasília em 1992), os quais foram muito pouco utilizados, especialmente porque para o governo brasileiro a solução diplomática era priorizada (MARIANO, 2007).

¹⁸⁴ SILVA, C. E. L. Política e Comércio Exterior. In: LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. *A era FHC: Um balanço*. São Paulo: Cultura, 2002.

¹⁸⁵ Alguns contenciosos importantes incluem: a disputa contra o Canadá, envolvendo as empresas Bombardier e Embraer, na qual o Canadá denunciava os subsídios à fabricação das aeronaves brasileiras, enquanto o Brasil acusava a Bombardier do uso de métodos contrários às regras da OMC na comercialização de suas aeronaves. Após vários anos de litígio, ambos os países declararam-se satisfeitos com a arbitragem que implicou direito de retaliação de parte do Brasil com compensação de prejuízos, ao mesmo tempo em que recomendou a reestruturação e adequação às regras da OMC do Programa de Financiamento às Exportações (Proex). Outro contencioso no qual o Brasil obteve saldo favorável foi a disputa do país com as grandes empresas farmacêuticas (principalmente norte-americanas) na qual o Brasil exigia o reconhecimento do direito de quebra de patentes de remédios para o tratamento da Aids – o país legitimou sua demanda argumentando que o bem público deve prevalecer sobre o lucro e contou com o apoio da Organização Mundial da Saúde (OMS), de organizações não-governamentais (ONGs) e da maioria dos países.

regionais, embora dentro das regras da OMC, estavam em contradição com o espírito da organização. Ao lado dos países da União Europeia, ao Brasil interessava preservar as características dos acordos regionais, os quais eram importantes para a inserção desses países. O texto resultante das discussões acabou demonstrando as preocupações dos proponentes e dos países interessados na manutenção dos regionalismos,

o parágrafo da Declaração Ministerial sobre a questão inclui, de um lado, uma reiteração da “primazia do sistema multilateral de comércio” e, de outro, uma renovação do “compromisso de assegurar que os acordos regionais de comércio complementem o sistema multilateral de comércio e sejam compatíveis com as suas regras (JAMINE, 2009, p. 20).

A Reunião de Genebra foi realizada em 1998 e foi marcada pelo contexto das crises financeiras no cenário internacional, devido às quais muitos membros da OMC enfrentavam dificuldades naquele momento. A reunião sublinhou a necessidade de se manterem os mercados abertos e rejeitar medidas protecionistas e ressaltou o papel do sistema multilateral do comércio e de organismos como o FMI e o Banco Mundial como importantes instrumentos para enfrentar esses problemas.

A questão agrícola figura enquanto a “grande pedra de toque da política externa dos anos 1990 na questão da liberalização comercial” e a posição brasileira é bastante firme contra o protecionismo agrícola dos países desenvolvidos¹⁸⁶ ao longo das reuniões ministeriais (SILVA, 2009, p. 287).

Previa-se o lançamento de uma nova Rodada de Negociações na reunião de Seattle em 1999, mas não foi o que ocorreu. Ficou clara nesta reunião a falta de consenso entre União Europeia e Estados Unidos. Enquanto aos países do bloco europeu interessava uma agenda ampla que incluísse os novos temas e regulasse o processo de globalização, a principal divergência que se colocava com relação aos Estados Unidos era um tratamento mais estreito com relação à agricultura, que os europeus insistiam em tratar de maneira mais abrangente. A proposta brasileira era semelhante à do grupo de Cairns, focando no acesso a mercados, redução de apoio aos produtores, eliminação dos subsídios às exportações agrícolas.

Ao longo dos anos 1990, percebeu-se que as negociações eram de extrema complexidade em torno de cada um dos temas tratados. E o Brasil percebeu-se envolvido nas discordâncias dos dois grupos dos quais participava: os

¹⁸⁶“A presença brasileira [...] em instituições como a Organização Mundial do Comércio, tem indicado bem quais os interesses em jogo. Se na OMC grande parte da atuação brasileira tem se manifestado de maneira ainda um tanto reticente, mais na defesa, - apesar dos discursos contrários - já no que diz respeito à questão agrícola a postura adotada tem sido diferente” (MIYAMOTO, 2000, p. 133).

exportadores agrícolas e os países emergentes com potencial tecnológico (SILVA, 2009, p. 290).

A Reunião Ministerial de Doha, que deu início à Rodada de mesmo nome, aconteceu pouco depois do 11 de setembro de 2001, e o ponto de partida foram as questões não resolvidas e adiadas na Rodada Uruguai. A participação do Brasil concentrou-se, como em toda a década de 1990, na defesa da liberalização do comércio agrícola, visando ao desmonte de barreiras não alfandegárias e dos subsídios, como uma condição para o êxito da rodada.

Politicamente, Lafer defende a esfera multilateral como o melhor espaço de atuação para um país como o Brasil, no sentido de participar da construção de um novo ordenamento internacional, defendendo que a trajetória do país para o desenvolvimento não estaria no confronto com as normas vigentes¹⁸⁷ (em referência ao modelo de inserção anterior), mas na participação da construção das estruturas que regulamentarão seu funcionamento (LAFER, 2002). No entanto, ao final do governo Cardoso, com poucos avanços no campo da liberalização agrícola, a tônica passa a ser muito mais pessimista com relação a esse foro de atuação e suas possibilidades.

O comportamento da Chancelaria brasileira obedece a princípios pragmáticos e realistas, inúmeras vezes realçado pelo governo. Sem pressa para tomar decisões, o país tem investido nas negociações multilaterais porque não tem, ainda, capacidade suficiente para ditar regras. A participação nos processos de integração regional e inter-regional insere-se dentro dessa estratégia global brasileira de que, isoladamente, o país não conseguirá projetar-se da maneira como deseja (MIYAMOTO, 2000, p. 135).

Miyamoto (2000) ressalta que uma das tendências marcantes da política externa do país na década de 1990 foi ter privilegiado a atuação nos diversos foros multilaterais, no entanto, o autor ressalva a diferença de postura que se deu na época. Ao reforçar que as críticas que o país passa a fazer (mais para o final da década) contra os protecionismos, o déficit na transferência de tecnologia e a necessidade de maiores investimentos às nações desenvolvidas, o autor argumenta que essa postura passa a se dar no sentido de sensibilizar os países ricos, a fim de convencê-los retoricamente de que todos sairiam ganhando com melhores condições a todos os países,

¹⁸⁷E essa ideia permeia toda a gestão FHC, o que pode ser visto também nas palavras de Lampreia (1998, p. 5-6): “é na OMC que está a nossa maior defesa, a nossa maior conquista em termos de regras de direito comercial internacional, porque é o sistema que nos protege contra os abusos e nos dá recursos adequados para a solução de controvérsias. Nós sabemos que a OMC não é a organização ideal, mas também devemos ter a consciência de que há, dentro dela, espaço para melhorar, aprofundando as vantagens que obtivemos, consolidando o que tiver que ser consolidado e esclarecendo aquilo que for ainda impreciso e vago”.

Como a capacidade que o país tem de alterar as regras de funcionamento do sistema internacional é extremamente limitada, resta apenas utilizar os expedientes de que tem lançado mão ao longo dos últimos anos, como tem feito dentro do contexto do mundo globalizado, clamando pela necessidade de cooperação cada vez maior, já que sendo todos interdependentes, seriam afetados igualmente pelas crises dos países menos desenvolvidos. Pelo que se tem observado nas inúmeras reuniões entre os dois lados, esses argumentos, contudo, parecem não ter surtido o efeito desejado (MIYAMOTO, 2000, p. 135).

Procuramos demonstrar aqui de maneira mais detalhada os principais pontos que pautaram a atuação do país nos foros bilateral, regional e multilateral ao longo do período analisado. Vimos de que maneira se deu a mudança de estratégia brasileira em consonância com o novo cenário internacional e a nova realidade emergente. O fim da bipolaridade, a emergência dos regionalismos e a crise nos demais países em desenvolvimento são fatores importantes que influenciaram nesse redirecionamento. Através dessa análise mais focada pudemos também levantar alguns pontos acerca das limitações que a nova estratégia do país enfrentou, no que tange a deficiências internas, ambigüidades da estratégia regional e o insistente protecionismo agrícola por parte de alguns países centrais.

Buscando entender melhor a questão das debilidades internas do país frente ao novo ordenamento mundial, veremos mais detalhadamente no capítulo que segue as transformações que se deram no âmbito multilateral desde a Rodada Uruguai, bem como de que maneira a nova institucionalização multilateral passa a interferir de maneira mais incisiva nas legislações nacionais. Nos interessa nesse momento abordar que consequências isso trouxe para o Brasil, considerando a dinâmica estabelecida entre esse novo cenário internacional e o novo modelo de desenvolvimento adotado internamente.

CAPÍTULO 5 – As negociações na Rodada Uruguai e a conformação do modelo de desenvolvimento liberal no Estado Brasileiro

Até o ano de 1988, a inserção internacional do país era pautada primordialmente em defesa de políticas protecionistas internas, ligadas à ideia de *autonomia pela distância* em consonância com o projeto desenvolvimentista nacional. Já ao fim do governo Sarney, dada a crise do modelo de desenvolvimento, as novas pressões internacionais e a emergência de um novo consenso interno na classe dominante acerca da melhor solução para a saída da crise e uma inserção mais competitiva, mudanças importantes foram sendo implementadas no sentido de “absorver as transformações de cunho acentuadamente liberal que a globalização introduzia, simbolizadas pelas negociações na Rodada Uruguai do GATT” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 31).

A Rodada Uruguai (iniciada em setembro de 1986 em Punta del Este e finalizada em abril de 1994) marca um momento importante da inserção internacional do país e, desta maneira, merece nossa atenção especial, na medida em que demonstra o momento em que o modelo de desenvolvimento pautado em bases nacionais e forte presença do Estado como condutor deste processo dá lugar ao novo projeto liberal que se forma internamente acerca da melhor maneira de se conquistar este mesmo fim. Ao longo deste período, os responsáveis pela condução da política comercial do país foram gradualmente incorporando prescrições discutidas em instituições como o GATT às práticas políticas internas.

Concomitante a este processo externo, internamente as políticas de liberalização econômica começam a ser ensaiadas timidamente no governo Sarney, mas a reorientação da política comercial vai se efetivar com o governo Collor, partindo da disseminação de críticas ao regime de importações, compartilhadas tanto por técnicos do governo, políticos eleitos e pelo novo arranjo entre as grupos dominantes domésticos.

No Ministério das Relações Exteriores, essa reorientação se deu a partir da disseminação dessas novas ideias também entre membros da corporação, que acabaram por relativizar alguns dos elementos que conferiam continuidade ao pensamento econômico prevalecente no Itamaraty até então. Esse movimento, ao lado do aumento das pressões externas e do relativo poder de barganha do país, também vai contribuir para a reorientação da posição brasileira nas negociações da Rodada Uruguai do GATT, que gradualmente entra em consonância com o novo modelo de desenvolvimento definido para o país.

O abandono da concepção cepalina na formulação da posição brasileira nas negociações comerciais ocorreu com a diluição da ideia de um mundo dividido em Centro e Periferia, a qual havia conferido identidade à atuação do Brasil no GATT e também na UNCTAD por muito tempo (LIMA, 1994). Nesse sentido, ao longo da Rodada Uruguai, as concepções que afirmavam que o livre-comércio baseado em vantagens comparativas tendia a acentuar o abismo econômico e tecnológico entre Centro e Periferia perdem gradativamente espaço. Essa reorientação vai ter implicações significativas na condução brasileira das negociações, principalmente porque atrelada à ideia de se construir uma agenda positiva com os EUA no final dos anos 1980.

Nesse sentido, gradualmente disseminou-se dentro da corporação diplomática que a abertura econômica e a regulação de questões envolvendo os “novos temas” poderiam ser benéficas à competitividade das empresas e ao crescimento econômico, bem como a uma possível redução de preços. Na assinatura da Ata Final da Rodada Uruguai (1994) o estabelecimento de empresas estrangeiras (fornecedoras de serviços) no país¹⁸⁸ não era mais visto como uma ameaça ao modelo de desenvolvimento, mas como a solução para os países menos desenvolvidos quanto à escassez de capital (CASTELAN, 2009).

Na literatura especializada, há algumas interpretações para o desenrolar da Rodada Uruguai e a atuação brasileira. Um dos pontos levantados diz respeito à diferenciação entre o Brasil e os demais países do Terceiro Mundo, dada à intensiva industrialização pela qual o país e outros países intermediários passaram – o que explicaria o enfraquecimento do poder reivindicatório desses países enquanto um grupo mais coeso. Fatores como o Fim da Guerra Fria e a crise dos anos 1980 também devem ser considerados na reorientação da política econômica de muitos países. Nesse sentido vai a argumentação de autores como Marcelo de Paiva Abreu (2007), que vê no distanciamento do Brasil dos países da periferia uma consequência natural da diversificação da pauta de exportações do país. No entanto, Castelan (2009) vai mostrar em sua pesquisa que esse mesmo cenário de transição – industrialização brasileira, crise dos 1980 e fim da Guerra Fria – resultou em posições diferentes entre os diplomatas com relação à pertinência da categoria de Periferia para descrever o Brasil neste momento: enquanto alguns membros defendiam o aprofundamento do modelo protecionista fundamentado na “antiga” visão de mundo, outros tendiam a sua revisão.

Os diplomatas mais ligados a temas econômicos constituíam, até início da década de 1980, um grupo de pensamento bastante coeso no Itamaraty que se encontrava representado

¹⁸⁸Inicialmente, a delegação brasileira visava impedir o direito de estabelecimento de fornecedores (de serviços) no país, o que era visto como uma ameaça ao país (CASTELAN, 2009).

tanto na Missão Brasileira de Genebra, quanto no Departamento Econômico do MRE (principais responsáveis pelas decisões sobre as negociações comerciais do GATT). Embaixadores que já haviam representado o Brasil em Genebra, como George Álvares Maciel (que chefiou a delegação entre 1974 e 1983) e Paulo Nogueira Batista (entre 1983 e 1987) integravam essas instâncias e a atuação das mesmas na formulação de diretrizes de política comercial era também influenciada pelo ministro Ramiro Saraiva Guerreiro (1979-1985), o principal negociador brasileiro no GATT entre 1970 e 1974, o qual compartilhava das teorias da dependência que embasavam a busca da reforma do sistema multilateral durante a década de 1970 (CERVO, 2008). Ainda há que se considerar neste período e nessa questão das negociações multilaterais, a atuação de outros diplomatas herdeiros dessa formação cepalina, como Samuel Pinheiro Guimarães, Clodoaldo Hugueney Filho, Sebastião do Rego Barros e Francisco Thompson Flores (CASTELAN, 2009).

As negociações multilaterais da década de 1980 e princípios de 1990 representam bem o momento de transição interno que o país passava e o caráter incipiente acerca dos novos entendimentos que se formavam quanto ao novo projeto de desenvolvimento liberal. Nesse sentido, Castelan (2009) chama a atenção à maneira como este fato repercutiu nas formulações externas do país, uma vez que não havia muitos estudos quantitativos que informassem os diplomatas acerca dos impactos de uma futura liberalização na balança comercial brasileira; o que é endossado por Ricupero, que reconheceu que não tinha certeza se a liberalização agrícola seria de fato benéfica ao país (em entrevista à Castelan, 2008). No mesmo sentido, Batista sustentava, sobre a negociação de serviços, que havia um panorama de insuficiência de informação.

Anteriormente, a argumentação do Brasil ao longo da Rodada Tóquio estava pautada na clivagem Norte-Sul, que ressaltava as necessidades específicas do desenvolvimento periférico. Nesse aspecto, a atuação do embaixador George Maciel, por exemplo, como um dos protagonistas da defesa do tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento na Rodada Tóquio (1973 a 1979), resultando na Decisão sobre Tratamento Diferenciado e Mais Favorável, Reciprocidade e Participação de Países em Desenvolvimento (1979) – ilustra bem esse momento¹⁸⁹, garantindo uma exceção permanente ao Acordo Geral para que os países em

¹⁸⁹“A primeira grande reforma foi, sem dúvida, a aprovação da parte IV do GATT, em 1967, que procurou nele introduzir regras especiais de relacionamento comercial entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Regras especiais em favor de países em desenvolvimento encontram-se também no artigo XVII do Acordo Geral [...] no GATT, especificamente, a delegação do Brasil foi das mais ativas e influentes na negociação da Parte IV, que abriu as portas à aceitação do tratamento diferenciado e mais favorável aos países subdesenvolvidos, muito embora seu articulado fosse restritivo e, muitas vezes, demasiadamente genérico” (MACIEL, 1986, p. 83).

desenvolvimento adotassem regimes preferenciais sob o Sistema Geral de Preferências (LIMA, 2005; CASTELAN, 2009). Para Cervo (2008), esse grupo representava uma vertente do enfoque da dependência de caráter realista e prático, expressa pelo grupo dos independentistas, que incluía Oswaldo Aranha, Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro. Esse viés teria permanecido influenciando o pensamento e a ação externa dos chanceleres que ocuparam o MRE de 1969 até 1985.

A visão de Maciel estava pautada nas condições econômicas específicas deste grupo de países, as quais deveriam ser consideradas na definição das regras multilaterais de comércio. Para este diplomata, mesmo que o Brasil houvesse se industrializado durante o milagre econômico (1967-73), não estava pronto para assumir compromissos com base recíproca no GATT, uma vez que ainda pertencia à categoria dos países em desenvolvimento. A abertura econômica era vista por ele como uma ameaça às indústrias nascentes do país.

Nesse sentido, essa concepção contrária à funcionalidade do livre comércio para promover o desenvolvimento da Periferia ainda pautava a posição brasileira no início dos anos 1980, que se colocava contrária¹⁹⁰ a uma nova rodada de negociações comerciais, defendida na Reunião Ministerial de 1982 pelos Estados Unidos. O Brasil se opunha à inclusão dos novos temas no escopo de regulamentação do GATT (serviços, investimentos e os bens falsificados e de alta tecnologia) e à abertura de uma nova Rodada de Negociações (MACIEL, 1986; CASTELAN, 2009).

No mesmo sentido foram as posições de Paulo Nogueira Batista (o sucessor de Maciel em Genebra) quando se opôs à incorporação de serviços nas negociações do GATT: um posicionamento crítico às teorias neoclássicas de comércio, o que era comum aos economistas desenvolvimentistas. O embaixador tampouco via positivamente a liberalização comercial para os países periféricos – para modernizar o parque industrial ou para normalizar as relações com os Estados Unidos –, apenas se os produtos brasileiros garantissem os mesmos benefícios em seu acesso aos outros países:

Não estamos dispostos a fundamentar o nosso trabalho na cândida hipótese teórica da doutrina do livre comércio, segundo a qual se deve

¹⁹⁰“Em resumo simplificado, o problema o Brasil, agora em Punta del Este e além, estaria em como contribuir para “recuperar” o GATT, mediante a eliminação das medidas ilegais adotadas por diversas partes contratantes, bem como as exceções violatórias do Acordo Geral (têxteis, por exemplo), obtenção de entrada mais livre para suas exportações nos diversos mercados e oposição à introdução no GATT de negociações que não cabem em sua competência jurídica e que seriam prejudiciais aos interesses nacionais, isto é, os ‘novos temas’” (MACIEL, 1986, p. 89).

optar unilateralmente pela liberalização, como algo intrinsecamente positivo (BATISTA, 1987 *apud* CASTELAN, 2009, p. 95).¹⁹¹

Para o embaixador, o governo dos EUA¹⁹² estava empenhado em ajustar o sistema multilateral às suas conveniências mais imediatas, propondo medidas que visavam o aumento da competitividade de suas empresas, e impeliam o Brasil a abandonar a defesa de suas indústrias e a abdicar da autonomia na proteção da balança de pagamentos (BATISTA, 1992). Samuel Pinheiro Guimarães esteve no Departamento Econômico do Itamaraty entre 1988 e 1990 como um grande crítico à incorporação de propriedade intelectual nas discussões do GATT. Esse posicionamento fora sustentado por diversos negociadores brasileiros, mesmo depois que este grupo de diplomatas que comungavam dessa visão de mundo cepalina perdeu a hegemonia nas instituições de política comercial.

Foram criados, durante a Rodada Uruguai (em 1986), o Grupo Interministerial sobre Bens (GIB) e o Grupo Interministerial sobre Serviços (GIS), os quais reuniam representantes de diversos ministérios visando uma maior legitimidade à posição brasileira no GATT. Para Ricupero, apesar de não haver canais institucionalizados de relação entre o Estado e o empresariado, o grupo de diplomatas favorecia a continuidade de certa tradição de pensamento no Itamaraty

essa tradição [...] no fundo trabalhava muito em comum com a Cacex, com a Fiesp, porque a Fiesp era uma das poucas instituições que acompanhavam as negociações, pra manter intacto o aparelho de defesa da indústria. Havia uma articulação entre esse grupo dentro do Itamaraty, outros grupos no aparelho do Estado, que basicamente eram da Fazenda ou do Banco do Brasil (Cacex) (RICUPERO, 2008 *apud* CASTELAN, 2009, p. 97).¹⁹³

A atuação desses diplomatas aqui mencionados, baseada numa clivagem Norte-Sul, conferia uma identidade e um forte “espírito de corpo” na atuação brasileira nas negociações comerciais multilaterais, conferindo certa unidade e continuidade à diplomacia econômica multilateral do país por um longo período (CASTELAN, 2009).

¹⁹¹BATISTA, P. N. El comercio de servicios: la opinión de Brasil sobre el proceso de negociación. *Capítulos del SELA*, v. 16, 1987.

¹⁹²“O desarmamento comercial unilateral passou a ser condição *de fato* da estratégia estabelecida pelos Governos dos países credores, e pelas instituições multilaterais de financiamento, para a renegociação da dívida externa dos países em desenvolvimento. O FMI e o Banco Mundial vêm prestando, assim, todo apoio tanto à tese da abertura unilateral das economias dos países devedores quanto ao conceito abrangente de comércio propugnado pelos EUA na Rodada Uruguai. O Banco Mundial, em estudo específico, chega a recomendar aos países em desenvolvimento, como o Brasil, que concedam, na Rodada Uruguai, prioridade às questões agrícolas em detrimento das industriais ou tecnológicas” (BATISTA, 1992, p. 111).

¹⁹³Entrevista de Ricupero (em 2008) a Castelan, 2009.

No entanto, essa crítica de viés cepalino ao sistema multilateral de comércio passa a se enfraquecer também dentro do Itamaraty a partir de meados dos anos 1980. Após 1985, com a nomeação de ministros alheios à carreira diplomática, o grupo identificado com as posições de Maciel e Batista passa a perder espaço dentro do ministério, o que pode ser um fator relevante na compreensão da mudança de posição brasileira ao longo da Rodada Uruguai. Nesse sentido, ressalta-se a ocupação progressiva de postos econômicos por diplomatas que não tiveram a mesma formação na tradição de pensamento econômico da Cepal. Ao lado disso, soma-se o questionamento de alguns dos diplomatas que, diante da crise da dívida e do grau de industrialização conquistado pelo Brasil, passam a se perguntar acerca da pertinência da categoria de Periferia, a qual antes defendiam, para caracterizar a condição econômica do país na década de 1980 (CASTELAN, 2009).

Nesse sentido, Castelan (2009) pontua a indicação de Ricupero para o principal posto econômico do MRE, a Missão Brasileira em Genebra, em 1987, diretamente pelo presidente José Sarney, como um momento de ruptura na atuação do grupo de “diplomatas economistas”, filiados à formação cepalina. Isso porque antes da nomeação Ricupero não teve qualquer formação em assuntos econômicos ou conhecia profundamente o funcionamento do GATT, rompendo com uma tradição, segundo a qual os chefes de delegação passavam antes por postos “econômicos” do Itamaraty, passando pelo Departamento Econômico e só posteriormente iam para Genebra conduzir as negociações do GATT, o que garantia certa continuidade à política comercial¹⁹⁴.

Isso não quer dizer que Ricupero representasse um pensamento de ruptura. Como bem ressaltou Mariano (2007), com relação ao Mercosul, mesmo que houvesse certas tendências mais desenvolvimentistas e nacionalistas ou mais liberais dentro da corporação, havia características comuns que se mantinham no posicionamento brasileiro e essa “divisão” interna também pode ser notada no caso do Mercosul. De maneira geral, a diplomacia brasileira abandona, também no âmbito da integração regional, um perfil mais desenvolvimentista de integração econômica, uma vez que os projetos de desenvolvimento tecnológico a partir de esforços comuns são substituídos pela opção de ampliação do mercado regional, visando aumentar a capacidade de negociação internacional dos países do bloco (MARIANO, 2007). Para Mariano (2007), a partir da Ata de Buenos Aires (1990) tem início

¹⁹⁴Em entrevista a Castelan, o embaixador Sebastião do Rego Barros, afirma que a indicação de Ricupero provocou uma reação negativa entre os diplomatas mais experimentados nos temas econômicos, que visavam a indicação ao cargo. Em algumas ocasiões, a posição defendida por Ricupero divergia da postura sustentada por grupos mais tradicionais do Ministério (CASTELAN, 2009).

uma fase da integração sub-regional conectada à estratégia de abertura econômica dos países da região, encerrando o período que ele caracteriza de desenvolvimentista, iniciado em 1985.

Voltando para a Rodada Uruguai, embora então Ricupero não representasse esse pensamento acentuadamente liberal – o qual encontrava poucos adeptos dentro do MRE – foi importante para romper a continuidade de um grupo que era fortemente identificado com as teses da Cepal dos anos 50 ao incorporar alguns preceitos favoráveis à liberalização. Nesse sentido, o embaixador vai sugerir que a liberalização econômica poderia ser importante no combate à inflação, ideia que é incorporada ao Ministério da Fazenda no governo Collor, mostrando assim, alguns alinhamentos entre os dois ministérios. O embaixador defendia que liberalização e estabilização eram objetivos complementares, que deveriam ser implementados concomitantemente, mas defendia que a consolidação da abertura no GATT deveria ser negociada, a fim de obter a contrapartida de parceiros comerciais (CASTELAN, 2009).

De qualquer maneira, para Castelan (2009), durante o governo Sarney é difícil dizer que a indicação de um embaixador, de certa maneira, alheio às questões econômicas foi uma decisão no sentido de mudar a postura brasileira no GATT. Ainda assim, o autor afirma que neste momento, tanto o presidente Sarney, como o ministro das relações exteriores Olavo Setúbal e também o secretário geral do Itamaraty, Paulo Tarso Flecha de Lima classificavam a postura obstrucionista do país na Rodada Uruguai formulada por George Maciel e defendida por Paulo Nogueira Batista como “ideológica”¹⁹⁵. Sobre o fato de o Brasil querer assumir a liderança do Terceiro Mundo no GATT, Flecha Lima diz que

essa foi a primeira fase da Rodada Uruguai...o Paulo Nogueira Batista tinha uma visão muito obstrucionista do processo. Foi até Punta del Este. Depois de Punta del Este (onde foi lançada a Rodada) eu vi que aquilo não iria conduzir a nada. Nós tínhamos uma aliança com a Índia, a Iugoslávia, o Egito, eram cinco países. Os interesses de cada um diferia dos demais, porque, por exemplo, o grau de inserção internacional da Índia é muito menor que o nosso (TACHINARDI, 1993 *apud* CASTELAN, 2009, p. 101).¹⁹⁶

Além de criticar o alinhamento ao Terceiro Mundo, Paulo Tarso foi um dos responsáveis da tentativa de renovação da agenda brasileira com os EUA, no sentido de

¹⁹⁵O período de transição do posicionamento brasileiro é marcado por uma série de dissidências internas, como podemos ver nas palavras do embaixador Marcos Castrioto Azambuja: “nós tínhamos uma negociação difícil porque havia os que queriam que o GATT continuasse fiel a antigamente, não tratasse de serviços, não tratasse de propriedade intelectual, não tratasse de problemas ligados a patentes, ficasse apenas no gerenciamento do comércio de bens [...]. Havia no Itamaraty os que queriam, como o Paulo Nogueira Batista, ‘fazer o relógio andar para trás’, e [isso] não era possível” (CASTELAN, 2009, p. 103).

¹⁹⁶TACHINARDI, M. H. A guerra das patentes: o conflito Brasil x EUA sobre propriedade intelectual. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

amenizar as controvérsias. No mesmo sentido, Setúbal via com certo ceticismo a posição contrária do país à criação de uma nova rodada, identificando nisso um caráter ideológico. Para Ricupero, Sarney também via um pouco desse viés ideológico na postura brasileira e queria a normalização da relação com os Estados Unidos, o que contribuiu para que se chegasse a um acordo com relação à nova rodada que incluísse a negociação dos serviços. Foi só com a chegada de Ricupero em Genebra que o Brasil aceitou a negociação de serviços e um conceito amplo para sua definição, bem como incorporou os princípios de tratamento nacional, liberalização progressiva e transparência à questão. A oposição quanto ao tratamento da propriedade intelectual, no entanto, fora mantida durante a Reunião de Montreal, em 1988 (GUIMARÃES, 2005; CASTELAN, 2009).

A desestruturação do grupo mais desenvolvimentista e ligado à corrente cepalina na atuação em Genebra se aprofunda e é mais intencional no governo Collor. Também influenciou para a quebra do antigo pensamento a interferência da presidência da República nos assuntos da corporação diplomática, mas de forma limitada. O discurso de Collor, de que o Brasil caminhava em direção ao primeiro mundo, formulado pelos diplomatas José Guilherme Merquior e Gelson Fonseca Junior, transparecia a ideia de que a visão de desenvolvimento pautada na diferenciação entre Centro e Periferia e as políticas dela derivadas deveriam ser revistas (CASTELAN, 2009).

As indicações do então presidente para ministro e secretário geral do MRE mais favoráveis às ideias de modernização defendidas pelo presidente e por sua equipe econômica são fatores que influenciam o ritmo das mudanças. A indicação de Francisco Rezek (1990-92) e Celso Lafer (1992) ministros alheios à corporação diplomática, bem como a indicação para Secretário Geral do embaixador Marcos Castrioto de Azambuja (alinhado às posições do Ministério da Fazenda quanto aos benefícios da liberalização comercial para a competitividade das indústrias nacionais) foram medidas importantes nesse redirecionamento.

A negociação sobre propriedade intelectual (Acordo sobre Questões de Propriedade Intelectual Relacionadas ao Comércio – TRIPs) ocorreu no governo Collor¹⁹⁷ (1991) e foram aceitas algumas regulamentações, às quais o país era contrário desde o início das negociações.

Amorim, embora já defendesse a regulamentação de serviços, não era favorável à adoção de regras multilaterais para tratar de propriedade intelectual, mas nesse tema específico cedeu às orientações dos escalões superiores do governo, tentando ponderá-las com o reconhecimento da

¹⁹⁷“O Governo Collor, coerente com sua postura ultraliberal e de alinhamento automático às teses norte americanas, já anunciou, por antecipação, a disposição de aderir ao Pacote proposto pelo Diretor Geral do GATT, quaisquer que sejam as modificações que resultarem do entendimento entre Estados Unidos e as Comunidades Européias” (BATISTA, 1992, p. 115).

condição preferencial aos países em desenvolvimento (CASTELAN, 2009, p. 106).

No governo Itamar Franco, a Missão Brasileira em Genebra passa a ser ocupada por representantes cujas concepções estavam alinhadas com as defendidas pelo Ministério da Fazenda. Ou seja, gradualmente, nesses anos, o pensamento baseado numa visão de mundo cepalina é abandonado nas negociações multilaterais de comércio. Enquanto Batista se opunha à inclusão dos novos temas no GATT, Ricupero vai se mostrar favorável à negociação de serviços ao menos, e opunha-se às negociações referentes à propriedade intelectual. Amorim, também contrário à regulamentação da propriedade intelectual nesse foro acaba cedendo às diretrizes presidenciais de que o Brasil deveria deixar de se opor à questão. No último período da Rodada, Luiz Felipe Lampreia assume a delegação brasileira em Genebra – para este embaixador, tanto a regulamentação da propriedade intelectual, quanto a de serviços eram benéficas para a atração de investimentos ao país e, assim, ao desenvolvimento econômico do Brasil (CASTELAN, 2009).

A Ata Final da Rodada Uruguai só foi aceita em abril de 1994, em Marraqueche. Alguns diplomatas, como Paulo Nogueira Batista, questionaram se seria viável para o país aceitar a Ata Final, ou se deveríamos vincular essa aceitação a maiores avanços na agricultura, por exemplo (BATISTA, 1992).

Esse momento marca uma importante mudança no discurso brasileiro, ilustrando bem o momento em que o novo modelo de desenvolvimento pleiteado pelo país passa a figurar também em seu posicionamento externo. Para Lampreia, a abertura passa a ser vista como importante para a estabilidade macroeconômica e para a atração de investimentos, ideia que também é compartilhada pelo então ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso (1992-1993) e futuro Ministro da Fazenda, onde vai articular o plano de estabilização (CASTELAN, 2009),

[é] de nosso interesse que o GATT se afirme definitivamente como instrumento de expansão do comércio e que a Rodada Uruguai tenha êxito na tentativa de regulamentação dos novos temas como serviços e propriedade intelectual (CARDOSO, 1994 *apud* CASTELAN, 2009, p. 108).¹⁹⁸

¹⁹⁸CARDOSO, F. H. Discurso na cerimônia de posse do Embaixador Luiz Felipe Lampreia no cargo de Secretário Geral das Relações Exteriores (09/10/1992). In: Política Externa em Tempos de Mudança: a gestão do ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty (5 de outubro de 1992 a 21 de maio de 1993). Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1994.

Enquanto alguns autores argumentem que o período Itamar represente um recuo nas iniciativas liberalizantes do governo Collor, a pesquisa de Castelan (2009) mostra que com relação à Rodada Uruguai o que se deu sob seu governo foi um aprofundamento da posição defendida ao longo do governo Collor, de flexibilização com relação aos novos temas.

Em grande medida, a defesa da regulação da propriedade intelectual e da abertura comercial por Cardoso e Lampreia ocorreu quando se consolidou a ideia de que essas políticas seriam o caminho seguro para se realizar os imperativos de atração de investimento estrangeiro direto e de estabilização inflacionária – prioridades inquestionáveis naquela conjuntura. (CASTELAN, 2009, p. 108).

Veremos agora de que maneira se deram as negociações em torno dos novos temas e como a questão da agricultura vai ganhando peso no posicionamento brasileiro.

5.1 A evolução da posição brasileira na Rodada – agricultura e novos temas

A posição inicial brasileira com relação ao lançamento da Rodada Uruguai, a qual pode ser percebida desde 1982, quando surgem propostas nesse sentido, é de oposição, alegando que isso não deveria ocorrer sem que antes os países desenvolvidos cumprissem devidamente os compromissos já assumidos e se resolvessem com a agenda atrasada¹⁹⁹, principalmente no que tange aos produtos agrícolas e aos têxteis. Nesta Reunião Ministerial de 1982, os EUA reclamavam o estabelecimento de uma nova rodada que envolvesse a necessidade de extensão das normas globais para três novas áreas: serviços, propriedade intelectual e investimentos relacionados ao comércio (GUIMARÃES, 2006). A delegação brasileira insistia que o tratamento de questões relacionadas à propriedade intelectual tinha foro próprio, a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), assim como os serviços deveriam ser abordados na UNCTAD.

O que se propunha aos países em desenvolvimento era que acatassem um único corpo de regras negociado em Genebra para setores que eram tradicionalmente protegidos por eles e, ao mesmo tempo, que aceitassem a redução de suas prerrogativas de tratamento

¹⁹⁹Juntamente com a Índia, Argentina, Iugoslávia e Egito, o país defendia que antes de lançar uma nova Rodada se assegurasse a implementação dos códigos da Rodada Tóquio; se resolvesse devidamente antigas questões como agricultura e têxteis; se obtivesse a garantia dos países desenvolvidos de que não aumentariam as tarifas no curso da negociação (*stand-still*); se alcançasse a abolição das práticas comerciais que contrariassem as regras do GATT (*roll-back*) e não discutir os novos temas enquanto os antigos não fossem resolvidos (GUIMARÃES, 2006).

diferenciado, avançando a regulamentação para os serviços, investimentos e propriedade intelectual. Esse novo processo de harmonização política aproximava o GATT aos regimes reguladores preferidos e aplicados pelos EUA, os maiores demandantes do comércio mundial. Quando um único nível de harmonização é levado ao extremo, sua principal consequência é que, não sendo as economias envolvidas similares, dificilmente as trocas comerciais se darão de maneira equilibrada. De modo que o comércio até pode ser livre, mas jamais será equitativo. A Rodada Uruguai, ao contrário das anteriores, envolveria pela primeira vez discussões sobre política doméstica, práticas institucionais e regulações em grau sem precedentes (GUIMARÃES, 2006).

Nesse momento, a delegação brasileira procura apoio de países em desenvolvimento que se alinhavam à sua postura, contrários ao lançamento da nova rodada, bem como à inclusão dos novos temas, formando o G-10²⁰⁰. A posição brasileira se mantinha em defesa de que o GATT se limitasse à regulamentação do comércio de bens – em comunicado conjunto com a Índia, os países expressavam que não coadunariam com uma nova rodada se os temas anteriores de interesse dos países em desenvolvimento não fossem resolvidos.

Para Guimarães (2006), o lançamento da Rodada promoveria um processo de liberalização dos países em desenvolvimento que, na tentativa de harmonização de legislações nacionais num único arcabouço jurídico internacional, impossibilitando um eventual tratamento diferenciado, fragilizava sobremaneira o posicionamento desses países. Uma vez que os novos temas fossem incluídos no GATT, a capacidade dos países em desenvolvimento de formular políticas públicas de desenvolvimento ficaria ameaçada, já que os novos temas englobavam uma regulação jurídica da ordem doméstica para ter efeito. “Era essa ‘ingerência’ nos assuntos internos que certos países em desenvolvimento combatiam” (GUIMARÃES, 2006, p. 89).

Nesse sentido, o posicionamento contrário do país nas negociações que antecederam a Rodada Uruguai refletia essa posição, como pode ser visto em documento da Divisão Comercial do Itamaraty de novembro de 1987, no qual os novos temas eram assim referidos “constituem a área de preocupação central do Brasil na Rodada Uruguai” e na qual “o principal objetivo brasileiro é preservar seu raio de manobra em termos de regulamentação

²⁰⁰O embrião do G-10 foi o *Informal Group of Less Developed Countries* (IGDC), formado no começo do GATT e dominado por Argentina, Brasil, Egito, Índia e a ex-Iugoslávia (com participação temporária do Chile, Jamaica, Peru, Paquistão, Turquia, Israel e Uruguai). O G-10, além dos países mencionados também incluiu Cuba, Nicarágua, Nigéria, Peru e Tanzânia, com alterações em sua composição ao longo das negociações (GUIMARÃES, 2005).

nacional" (MELLO, 1992 *apud* GUIMARÃES, 2006, p. 90)²⁰¹. Ou seja, o Brasil entra nas negociações em defesa de políticas que eram próprias do modelo desenvolvimentista; e ao longo das negociações, por diversos fatores, como vimos aqui, vai gradativamente incorporando os preceitos liberais, em consonância com as reformas que estavam sendo implementadas no país e com o novo projeto do governo para uma inserção internacional mais competitiva.

Assim que, a ênfase da posição brasileira de que a questão de serviços fosse tratada na UNCTAD reforçava ainda num primeiro momento

uma orientação geral da política externa brasileira, que visava a aplicar uma clivagem Norte-Sul nos debates sobre comércio. Isso porque a UNCTAD havia surgido com base na identidade “periférica”, conceitualizada por um grande número de economistas que atuaram na Cepal, que sustentavam que o livre comércio produzia efeitos distintos para os países do Centro e da Periferia – perpetuando o subdesenvolvimento destes. A superação do subdesenvolvimento passava, pois, pela reforma da ordem econômica internacional (CASTELAN, 2009, p. 117).

Guimarães (2006) e outros autores como Sennes (2003) vão focar no aumento das pressões e coerções dos países desenvolvidos para mudança no posicionamento do Brasil e dos demais países em desenvolvimento,

O que procuramos enfatizar [...] é o fato de que as pressões externas (ameaça ou retaliação), e um mecanismo de tomada de decisões tendencioso aos países ricos, coagiram os países em desenvolvimento a uma única saída: liberalizar, ainda que isso significasse diversos e destoantes projetos de abertura (GUIMARÃES, 2006, p. 102).

Já a pesquisa de Castelan (2009) vai demonstrar em sua análise que as alterações da posição brasileira na Rodada Uruguai foram também decorrentes de uma quebra no consenso interno da corporação quanto à melhor opção para o país, que gradualmente, ao lado de um reposicionamento de diplomatas dentro do Itamaraty e de algumas manifestações presidenciais, bem como, de uma participação maior da influência de outras agências nacionais nesse processo.

Ou seja, a reorientação externa do país e o arrefecimento da postura reativa e delatora de uma ordem internacional injusta neste foro devem-se também, em grande medida, ao fato de internamente o modelo de inserção internacional defendido passar a estar em consonância

²⁰¹MELLO, F. C. *O Brasil e o GATT*: análise da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1992.

com a adoção do receituário liberal de maior abertura comercial e financeira, passando a ver a livre concorrência como positiva para modernização do parque industrial (ABREU, 1994; GONÇALVES, 2002). Nesse sentido, trata-se de um processo complexo que envolve a transição de estratégia de desenvolvimento nacional do país – determinada pelo novo acordo gerado entre governo e grupos dominantes.

No trabalho de Castelan, podemos ver de que maneira essa transição vai se dar externamente. O autor pontua que, enquanto o Brasil sustentava sua oposição ao lançamento de uma nova Rodada até 1985, em junho deste mesmo ano, durante uma reunião informal de ministros em Estocolmo, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Olavo Setúbal, flexibiliza a posição brasileira, sinalizando que poderia aceitar uma nova rodada (CASTELAN, 2009). Contrariando assim o que Paulo Nogueira Batista, chefe da missão brasileira em Genebra, vinha defendendo e inclusive manteve em reuniões posteriores a esse encontro. O trabalho de Vigevani (1995) também vai mostrar que depois de anos de resistência à inclusão da discussão de serviços no GATT a redefinição da posição brasileira vai se dar com base em inclinações para que isso acontecesse partindo do próprio Itamaraty²⁰². Em meio a esse impasse, a posição brasileira ainda se mantinha contrária à inclusão dos novos temas, aliado ao G-10, defendendo que se discutissem os temas tradicionais antes de evoluir para os novos. O momento já sinalizava uma quebra do grupo reivindicatório terceiro-mundista, que se dividia entre o grupo do Brasil e da Índia, de postura mais fechada, e o G-20, o qual concentrava uma maioria de países em desenvolvimento, que era contrário a essa postura fechada do outro grupo. Os países desenvolvidos se aliaram ao G-20 em concordância com a inclusão dos novos temas e isolaram politicamente o G-10 (ABREU, 1994).

O posicionamento brasileiro, ainda sob chefia de Paulo Nogueira Batista, no primeiro ano das discussões do Grupo Negociador de Serviços (ao longo de 1987) manteve-se em defesa de um tratamento diferencial aos países em desenvolvimento, enfatizando que as negociações deveriam levar em conta a promoção do desenvolvimento e não unicamente a

²⁰²“A posição brasileira, lastreada numa experiência de resistência à inclusão [de serviços], com o apoio da Índia e da Argentina, também foi aos poucos tornando-se mais flexível. O conjunto das relações com os Estados Unidos, na interpretação do núcleo decisório do Itamaraty, tornava-se cada vez mais o eixo ao redor do qual giravam as definições, ao menos aquelas que passavam pelo próprio Ministério das Relações Exteriores. Depois de cinco anos de resistência brasileira à inclusão dos serviços, no Uruguai foram se dando passos que – inclusive com oposição interna no Brasil, em especial da indústria da informática e da área bancária – redefiniram a posição brasileira [...] A ponte foi lançada por Clodoaldo Hugueneu Filho, chefe da Divisão de Política Comercial do Itamaraty, e Mike Smith, adjunto de Clayton Yeutter [...] Essa terceira via consiste em começar as discussões sobre o tema no GATT, deixando aberta a possibilidade de se eleger depois um outro foro – ou até mesmo criar um novo – quando se entrar em negociações propriamente ditas”(VIGEVANI, 1995, p. 238).

liberalização – devendo ser resguardada a autonomia na regulação do setor de serviços, fundamental para os objetivos de política nacional (CASTELAN, 2009). Em novembro deste ano, Ricupero substitui Paulo Nogueira Batista na chefia da delegação em Genebra e passa a apresentar uma posição mais flexível neste tema.

O próprio embaixador [Ricupero] ressalta que a tática de bloqueio das negociações era muito difícil naquele momento, porque o GATT tem uma “cultura de liberalização”, onde é difícil impedir o avanço das negociações sem oferecer nada em troca. Ao mesmo tempo, durante o período da Rodada Uruguaí o Brasil adotou uma série de medidas unilaterais de liberalização, que reduziram a credibilidade de posturas protecionistas nas negociações (CASTELAN, 2009, p. 122).²⁰³

A delegação brasileira neste momento ainda permanecia contrária à regulamentação da propriedade intelectual, enquanto os países desenvolvidos a defendiam para estimular a inovação e os investimentos benéficos ao crescimento de todos os países. Ao Brasil interessava resguardar a autonomia em políticas de incentivo a novas tecnologias, como a farmacêutica e a da informática²⁰⁴. A argumentação do país se fundamentava nos argumentos cepalinos que viam a proteção rígida da propriedade intelectual como um fator que favoreceria a perpetuação de monopólios e seria contrário ao objetivo de desenvolvimento da periferia, levando a um congelamento da estrutura de poder mundial em torno de uma divisão internacional de trabalho.

No encontro de Montreal em dezembro de 1988, a agricultura, os serviços e a propriedade intelectual eram as questões mais sensíveis. O texto sobre serviços apresentado pelo grupo de discussão para o Comitê de Negociações Comerciais incorporava questões que iam além da posição inicial brasileira²⁰⁵. Para Castelan (2009), a aceitação dessa definição por si já demonstrava uma modificação importante na postura brasileira, que não mais encarava a movimentação dos fatores de produção (e, em alguns casos, na fixação de fornecedores no país) como um problema para os países em desenvolvimento. Também fora acordado a adoção de princípios de transparência, liberalização progressiva, tratamento nacional, não discriminação/nação mais favorecida e participação crescente dos países em desenvolvimento²⁰⁶. Ao lograr algumas concessões quanto ao tratamento especial aos países

²⁰³ com base em entrevista feita com Ricupero em 2008.

²⁰⁴ A Lei brasileira da Informática, que criava uma reserva de mercado para as indústrias do país, havia sido anunciada pouco tempo antes dessas discussões (CASTELAN, 2009).

²⁰⁵ Definiu-se que o comércio de serviços seria referente à movimentação transfronteiriça de serviços, consumidores ou fatores de produção, quando isso fosse necessário aos fornecedores.

²⁰⁶ Transparência com relação à legislação nacional sobre serviços; Liberalização progressiva previa a gradativa expansão da abertura para mais setores, conforme as políticas nacionais e necessidades de desenvolvimento;

em desenvolvimento, o Brasil acabou aceitando uma série de medidas liberalizantes, às quais antes se opunha.

A questão da agricultura estava travada por um impasse entre a posição dos EUA e da CE. Neste momento, o Brasil aliava-se ao Grupo de Cairns em defesa da liberalização agrícola; se o impasse entre os EUA e a CE não fosse resolvido, a despeito dos avanços dos outros grupos de negociações, a questão da agricultura seguiria sem aprofundamento algum na liberalização por parte dos países ricos. A delegação brasileira elaborou então uma estratégia de negar o consenso em todos os outros grupos caso não se superasse o impasse agrícola.

É interessante acrescentar aqui que, segundo Ricupero, até 1988 o Brasil não era um “sincero” demandante da liberalização agrícola. Ainda que posteriormente estudos mostraram os benefícios ao país de uma possível abertura, neste momento isso não era claro para os negociadores brasileiros.

[N]essa época o Brasil tinha entrado no grupo de Cairns, mas ainda não havia uma convicção de que a agricultura, o balanço da liberalização agrícola, iria favorecer o Brasil [...], nessa época ninguém havia feito um estudo quantitativo pra mostrar se o balanço da liberalização agrícola ia ser favorável ao Brasil (RICUPERO, 2008 *apud* CASTELAN, 2009, p. 127).²⁰⁷

Essa estratégia brasileira de condicionar o avanço de outros temas aos quais o país se opunha à liberalização agrícola foi pautada na não autorização dos europeus à Comissão Europeia de permitir essa liberalização (agrícola) – ou seja, contando que não desse certo; na esperança de bloquear os avanços indesejáveis, mas legitimar sua posição²⁰⁸. A delegação brasileira buscou no grupo de Cairns apoio para respaldar sua proposta, mas a Nova Zelândia e o Canadá eram favoráveis aos temas que o Brasil visava bloquear, e o México e a Jamaica eram importadores líquidos de produtos agrícolas – os quatro portanto contrários à estratégia brasileira. Um novo arranjo se formou entre Argentina, Colômbia, Uruguai e Chile ao redor da posição articulada pela delegação brasileira (ainda que a ideia inicial tenha partido da

Tratamento nacional implica que os serviços estrangeiros não devem ser tratados de maneira diferente dos nacionais; não discriminação/nação mais favorecida, quer dizer que os benefícios de um parceiro deveriam ser estendidos a todos e, por último, a participação crescente dos países em desenvolvimento, visava o incremento da participação destes no comércio de serviços.

²⁰⁷ Ricupero em entrevista a Castelan, em 2008.

²⁰⁸ “Então, a posição – eu estou te dizendo qual era minha posição na época, porque eu acho que o Brasil preferia que não desse certo, porque se desse certo ia ter que engolir sapos gigantescos – tinha que ser a de um grande advogado da liberalização agrícola, do ‘*unfinished business of the Tokio Round*’, eu espousei isso de corpo e alma, tanto antes como depois de Montreal” (RICUPERO, 2008 em entrevista a CASTELAN, 2009, p. 127).

Argentina) de negar o consenso em Montreal – sendo esta a primeira ocasião nas negociações do GATT em que países em desenvolvimento negaram o consenso (CASTELAN, 2009).

Com este panorama, a decisão sobre propriedade intelectual, agricultura, salvaguarda e têxteis foi prorrogada para abril de 1989. Nesta reunião, no entanto, o impasse agrícola entre EUA e CE fora superado – o que, por conseguinte, derrubou a oposição brasileira à inclusão da propriedade intelectual²⁰⁹. Enquanto com relação a serviços observamos uma modificação de postura da delegação brasileira, quanto à propriedade intelectual, neste momento, o que houve foi a derrota de sua tática de obstrução.

Neste momento o governo brasileiro não pretendia modificar a Lei de Informática de 1984 (de reserva de mercado às empresas brasileiras) e a delegação brasileira defendia essa política doméstica em Genebra (VIGEVANI, 1995). Mas ao longo deste período, há que se considerar também constantes pressões bilaterais dos EUA com relação aos contenciosos da informática e farmacêutico, como fatores que também influenciaram na força do posicionamento brasileiro²¹⁰ (CASTELAN, 2009).

Ao longo da segunda fase das negociações, as objeções brasileiras ainda mencionam as necessidades especiais dos países em desenvolvimento, mas passam a ser atenuadas nitidamente. O que se pode ver, na colocação da delegação brasileira dentro do grupo negociador sobre TRIPs, ressaltando o diferencial de sua posição em buscar formas adequadas à aplicação das questões de propriedade intelectual, enquanto a Índia não admitia a aplicabilidade de conceitos do GATT a esta questão (CASTELAN, 2009). Essas instruções de posicionamento que foram enviadas a Genebra de usar a diferença entre a Índia e o Brasil enfraqueceram a coesão do G-10, que era baseada principalmente na aliança entre os dois países. Na questão dos serviços o país também flexibiliza a oposição, tentando reduzir os compromissos e se beneficiar das preferências de um futuro acordo (CASTELAN, 2009).

A posição brasileira só passa a sinalizar que uma eventual regulação da propriedade intelectual pudesse ser importante para a atração de investimentos ao país no início dos anos 1990 (CASTELAN, 2009). A proposta de Ata Final, apresentada pelo Diretor Geral do

²⁰⁹“nessa reunião de abril se considerariam papéis novos, novas propostas para essas áreas, que era agricultura, propriedade intelectual e mais duas. E foi isso que desbloqueou. Foi aí que nós perdemos, em abril de 1989, [...] em TRIPs. Nós ficamos muito isolados e tivemos que aceitar negociar” (RICUPERO, 2008 em entrevista a CASTELAN, 2009, p. 128).

²¹⁰Os EUA aplicaram retaliações ao Brasil em decorrência da falta de patentes para produtos farmacêuticos em outubro de 1988, embasados na Seção 301 da Lei de Comércio norte-americana. Na ocasião, foram impostas tarifas 100% *ad valorem* sobre produtos químicos, eletrônicos e certos tipos de papéis, levando a um prejuízo de mais de 250 milhões de dólares ao Brasil. Essa Seção dá ao representante de comércio dos EUA a prerrogativa de adotar medida apropriada, caso perceba que atos, políticas ou práticas comerciais de um governo estrangeiro possam ser discriminatórias, injustificáveis ou não razoáveis e trazer restrições ao comércio estadunidense (GUIMARÃES, 2006; CASTELAN, 2009).

GATT, Arthur Dunkel, em dezembro de 1991 para o acordo TRIPs (elaborada pelo presidente do grupo negociador correspondente) trazia, em grande medida, os principais pontos defendidos pelos EUA que iam além das Convenções de Paris e Berna²¹¹ e definiu que mecanismos multilaterais poderiam ser acionados para garantir o cumprimento do acordo.

A onda de reformas econômicas liberalizantes que estavam sendo implementadas em diversos países abriu de certa forma o caminho para a regulamentação da propriedade intelectual.

No caso brasileiro, a ameaça de negociadores de que um texto que adotasse regras estritas para propriedade intelectual não seria ratificado domesticamente perdeu totalmente a credibilidade, diante dos compromissos assumidos pelo líder do Executivo. Além disso, em dezembro, durante Reunião das Partes Contratantes, o ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, mostrou-se favorável ao acordo proposto por Dunkel, ainda que houvesse divergências entre os EUA e a CE referente à agricultura que impediram a finalização da rodada naquele momento (CASTELAN, 2009, p. 133).

Considerando-se as pressões bilaterais do governo americano sobre os contenciosos da informática e dos produtos farmacêuticos e os posicionamentos de Collor favoráveis à regulamentação da propriedade intelectual, ficava mais difícil para os negociadores de Genebra se oporem à regulamentação multilateral do tema. Uma vez que alegar que os novos temas feriam os interesses nacionais enquanto o próprio presidente da República se pronunciava favorável a eles²¹² perdia sua força.

As negociações principais em serviços e propriedade intelectual se deram sob o governo Collor, no entanto, a assinatura da Ata Final se deu já no governo Itamar, em abril de 1994. Em 1993 o ministro Luiz Felipe Lampreia chefiava a Missão brasileira em Genebra e nesse momento, o Itamaraty “já era ocupado com ideias sobre comércio e investimentos totalmente distintas do grupo dos diplomatas de origem cepalina” (CASTELAN, 2009, p. 135). Lampreia já via a abertura econômica como importante para o plano de estabilização e a regulação de propriedade intelectual e serviços como alavancadores do investimento. Ideias que eram também defendidas pelo ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso, que posteriormente foi para o comando da Fazenda. Nesse sentido,

²¹¹A Convenção de Paris é de 1883 e foi o primeiro acordo sobre Propriedade Intelectual para a proteção da Propriedade Industrial, a Convenção de Berna é de 1886 e versa sobre o direito de autor.

²¹²Antes mesmo de assumir a presidência, Collor manifestou-se em favor de rever a legislação brasileira com respeito à propriedade intelectual, garantindo inclusive à USTR Carla Hills que tomaria as medidas necessárias para assegurar a proteção das patentes farmacêuticas; Hills por sua vez defendia que o reconhecimento da propriedade intelectual garantiria ao Brasil a promoção de investimentos e a transferência de tecnologia de ponta (ALMEIDA, 1994 *apud* CASTELAN, 2009). ALMEIDA, J. L. Q. N. A política externa brasileira nas condições de propriedade intelectual no GATT. PUC-RJ, 1994.

posições econômicas avessas ao investimento estrangeiro e à regulação da propriedade intelectual deixaram por fim de permear o pensamento econômico do Itamaraty, reduzindo uma possível resistência à adoção da Ata Final (CASTELAN, 2009, p. 133).

O que o trabalho de Castelan (2009) nos mostra é que, a desocupação das instituições de política comercial por um grupo de diplomatas de formação e tradição economista com um pensamento de viés desenvolvimentista, não foi substituída por um grupo com pensamento coeso em política comercial. Nesse sentido, sua pesquisa vai apontar que Ricupero, Amorim e mesmo Lampreia não tinham sido formados em uma mesma tradição de pensamento, de modo que essa falta de coesão foi importante para que o Brasil relativizasse algumas de suas posições em Genebra contrárias à incorporação dos princípios liberais aos novos temas. Ao mesmo tempo em que esse período expressa uma atuação externa do país num momento de transição e de redefinições internas – o que claramente apresentou dificuldades na formação dos novos consensos acerca do modelo de desenvolvimento a ser defendido pelo país e qual a melhor maneira de se posicionar externamente com esta finalidade.

Posteriormente, o ministro Celso Lafer e o embaixador Gelson Fonseca Jr. tentariam dar coerência a algumas das ideias que passaram pela corporação à época, estruturando conceitos como “inserção competitiva”, “autonomia pela participação”, que expressavam a visão de que o Brasil deveria se abrir ao mundo com o objetivo de adquirir novas tecnologias e elevar a competitividade da indústria. A volição normativa de diplomatas durante e após o governo Collor, que enfatizava a importância de o Brasil aderir a regimes, expressava a reorientação do pensamento econômico no ministério, que agora via como uma das soluções para a escassez de capital a atração de investimento estrangeiro. O fluxo de investimentos só se elevaria com o aumento da credibilidade do Brasil, lograda com a adesão a regimes internacionais – inclusive em temas antes criticados pela diplomacia, como serviços e propriedade intelectual. (CASTELAN, 2009, p. 136).

O importante aqui é notar que anteriormente, o conceito de Periferia conferia certa identidade à atuação brasileira que atuava no sentido de uma nova ordem econômica internacional. A desarticulação desse consenso também no Itamaraty em torno das teses cepalinas repercutiu de maneira importante em certas áreas negociadoras do GATT, ainda que não tenha se consolidado um novo pensamento hegemônico no Itamaraty. Ao longo da Rodada Uruguai, o país deixa de atuar coordenadamente com os demais países em desenvolvimento, relativizando de certa forma o pensamento que o situava na Periferia.

Esse processo todo resultou em uma reorientação paulatina da posição brasileira, que passou a defender os princípios de tratamento nacional, não discriminação e liberalização progressiva. Conforme pudemos ver aqui, um importante fator da inclusão da propriedade

intelectual, ao lado da derrota da estratégia brasileira, foi o enfraquecimento da posição dos negociadores, uma vez que o Brasil seguiu defendendo que o GATT deveria se concentrar no tratamento de bens falsificados, enquanto a regulação da propriedade intelectual seguia sendo uma competência do Legislativo Nacional,

[e]ntretanto, com medidas de abertura da economia e regulamentação dos direitos de propriedade intelectual tomadas pelo presidente, a posição brasileira passou a ser desacreditada, o que permitiu que Arthur Dunkel apresentasse, em 1991, uma proposta de acordo que avançava em temas sensíveis ao interesse brasileiro (CASTELAN, 2009, p. 138).

Segundo o mesmo autor, o Brasil apenas vai se tornar um “sincero advogado da regulação de propriedade intelectual” em 1993, quando a regulamentação do setor passa a ser vista – no Ministério da Fazenda e também no Itamaraty – como necessária para a atração de investimento estrangeiro, contenção da inflação e para uma inserção competitiva do Brasil no mundo. Essa posição fica mais patente após a assinatura da Ata Final, quando a equipe brasileira em Genebra passa a ver a atração de investimento estrangeiro direto como necessária ao desenvolvimento do país e por essa razão se justifica a regulamentação da propriedade intelectual. O consenso de que a superação da crise dos anos 1980 se daria por meio de atração de investimento externo passa a fundamentar também a posição externa do país e a ação de sua diplomacia econômica (CASTELAN, 2009, p. 138).

Esse foi o caminho que levou à “autonomia pela participação”, à “inserção competitiva” do Brasil no mundo. A corporação diplomática demorou, relutou, mas finalmente incorporou imperativos econômicos trazidos pela crise dos anos 1980 (CASTELAN, 1999, p. 138-139).

No decorrer da Rodada, considerando-se a gama de fatores que envolvem: pressão externa, conformação de novos consensos internos acerca da política econômica e comercial mais adequada ao país e reorientação do Itamaraty, o interesse agrícola foi ganhando força e espaço na posição brasileira e, substituiu gradativamente o bloqueio dos novos temas como o foco central da atuação do país na Rodada Uruguai.

O programa liberalizante implementado no governo Collor, a partir de 1990, vai então fundamentar e enfatizar essa mudança de rumos na política econômica externa, a partir de uma ampla gama de reformas estruturais internas de cunho liberal. Nesse sentido, a remoção das áreas de atritos bilaterais com os Estados Unidos tornou-se prioritária

num quadro marcado pela liberalização unilateral, desregulamentação, privatização e tentativa de estabilização, com o objetivo de recuperar a abalada credibilidade do país. Esperava-se que a abertura comercial freasse a inflação, contribuísse para o aumento da competitividade da indústria doméstica e que o bom comportamento bi e multilateral na esfera comercial resultasse em melhores condições para o equacionamento da questão da dívida externa (ABREU, 1994, p. 348).

Com o fechamento da Rodada, uma nova dinâmica de regulamentação internacional passa a reger as relações entre os países. A criação da OMC em 1995 estabeleceu, através do Órgão de Solução de Controvérsias que os acordos estabelecidos vão além de princípios regulatórios e agora há a possibilidade da imposição de sanções às resoluções não cumpridas.

5.2 A nova regulamentação do comércio internacional e os instrumentos da política nacional de desenvolvimento

Em mensagem presidencial ao Congresso Nacional, na submissão dos textos da Ata Final da Rodada Uruguai para a ratificação do congresso, o presidente ressalta os benefícios do acordo para o país, uma vez que

a conclusão exitosa da Rodada Uruguai representa, antes de mais nada, garantia de preservação e fortalecimento do sistema multilateral de comércio, ao afastar o risco de fragmentação das trocas internacionais em blocos estanques. Seu alcance trará novo e necessário impulso à atividade econômica internacional, ao possibilitar, pelo aumento das trocas e pelo estímulo aos investimentos, a retomada do crescimento, com melhoria dos níveis de emprego (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994 *apud* PAULINO, 1997, p. 128).

O presidente ainda pontua como principais avanços da Rodada, o maior acesso a mercados devido à redução tarifária global prevista²¹³, a incorporação da questão agrícola às regras do GATT, o desmantelamento gradual das barreiras não tarifárias para os têxteis e a regulamentação dos serviços, investimentos e propriedade intelectual. Por fim, a criação da OMC é apresentada como positiva no sentido que reduz a aplicação de medidas unilaterais por parte das grandes potências, bem como a prática indiscriminada de proteção aos setores menos eficientes de suas economias (PAULINO, 1997).

²¹³“Os países reduziram suas tarifas em cerca de 40% na média ponderada [...] É preciso considerar, no entanto, que as tarifas, principalmente nos países desenvolvidos, têm cada vez menos importância como instrumento de controle de acesso aos mercados [...]. Não se pode esquecer, também, do fenômeno da escalada tributária, através do qual a isenção tarifária para matérias-primas não processadas e a imposição de tarifas mais altas para produtos elaborados acaba elevando a proteção efetiva desses últimos para níveis bem mais altos que os representados pelas tarifas nominais. Além disso, os picos tarifários atingem exatamente as manufaturas mais tradicionais, exportadas pelos países em desenvolvimento” (PAULINO, 1997, p. 132-133).

A entrada da agricultura na regulamentação mundial do comércio foi um ponto positivo para os países em desenvolvimento, ainda mais se considerarmos o histórico do GATT, que desde a sua formação encontrara resistência dos Estados Unidos e posteriormente da Comunidade Europeia e sua Política Agrícola Comum na abordagem mais rigorosa do tema e no questionamento das políticas protecionistas aplicadas amplamente por esses países.

Foi assumido o compromisso de transformar as medidas não-tarifárias existentes sobre os produtos agrícolas em tarifas. A partir do ano seguinte as tarifas deveriam ser reduzidas em 36% (24% para os países em desenvolvimento) gradualmente ao longo de 6 anos (10 para os países em desenvolvimento). Salvo exceções, estabeleceu-se a redução mínima para cada linha tarifária de 15% para os países desenvolvidos e 10% para os países em desenvolvimento. Foram assumidos também compromissos com relação às políticas de incentivo interno, bem como subsídios às exportações do setor. No entanto, “as reduções foram muito limitadas, mantendo praticamente intactos os níveis de proteção agrícola dos países ricos, restando buscar o recurso de soluções de controvérsias na OMC” (VIZENTINI, 2006, p. 163). Para Paulino (1997), não se pode dizer que os avanços foram tão significativos, uma vez que o que entre o que se pretendia inicialmente, o que foi exposto na Proposta Dunkel e o que foi finalmente acordado diante da rejeição da França à proposta houve uma considerável distância.

No mesmo sentido, também foi importante a inclusão do Acordo sobre têxteis e vestuário, um setor também amplamente protegido pelos países desenvolvidos e cuja liberalização era de interesse dos países em desenvolvimento, competitivos no setor, já que se trata de uma tecnologia pouco especializada e por ser intensivo em mão-de-obra. Foi estabelecido um prazo de dez anos para que as restrições não tarifárias previstas no Acordo Multifibras²¹⁴ (AMF) deixassem de vigorar. No entanto, ao longo desses dez anos os países membros poderiam adotar medidas de salvaguarda sempre que as importações de determinado produto em seu território aumentassem o bastante para ameaçar a produção nacional de similares (PAULINO, 1997).

Em que pesem as percepções positivas acerca da Rodada Uruguaí enquanto “reformadora” do GATT, por estender-se por mais produtos e países e refletir um compromisso de diminuir as barreiras de comércio, há que se considerar a nova dinâmica que este momento do comércio multilateral trouxe para as economias nacionais. Ao mesmo tempo em que a manutenção do regime multilateral é importante aos países com menor poder de

²¹⁴O AMF estruturava acordos bilaterais ou ações unilaterais que estabeleciam quotas para limitar importações em países que estivessem sofrendo danos pelo rápido aumento das mesmas (ICONE).

barganha e, assim, mais vulneráveis às pressões unilaterais de potências comerciais, o novo acordo implicou uma série de restrições às políticas nacionais dos países menos desenvolvidos.

Essas restrições decorrem do aumento das obrigações aos países em desenvolvimento e da perda da flexibilidade que até então lhes era possível no que tange às políticas comerciais e industriais. Os resultados da Rodada Uruguai atuam de modo a aprofundar mais as assimetrias entre os países, isso porque as novas regras limitam ainda mais a autonomia de países periféricos na condução de políticas mais ativas de estímulo a exportação e de incentivos à especialização produtiva e ao desenvolvimento tecnológico (MACADAR, 1996 *apud* PAULINO, 1997)²¹⁵.

Nesse sentido, cabe destacar aqui, de que maneira alguns desses novos temas discutidos e acordados na Rodada Uruguai acabaram limitando alguns instrumentos de política nacional até então amplamente utilizados. O Acordo Sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs) estabeleceu uma lista de medidas de investimento incompatíveis com a obrigação de tratamento nacional²¹⁶ e com a obrigação de eliminação das restrições quantitativas que passam a regulamentar o setor, devendo portanto ser seguidas. De acordo com essa lista:

1. As TRIMs incompatíveis com a obrigação de tratamento nacional prevista no parágrafo 4 do Artigo III do GATT 1994 incluem as mandatórias ou aquelas aplicáveis sob a lei nacional ou decisões administrativas, ou cujo cumprimento é necessário para se obter uma vantagem, e que determinam:
 - a) que uma empresa adquira ou utilize produtos de origem nacional ou de qualquer fonte nacional, especificadas em termos de produtos individuais, em termos de volume ou valor de produtos ou em termos de uma proporção do volume ou valor de sua produção local;
 - b) que a aquisição ou utilização de produtos importados por uma empresa limite-se a um montante relacionado ao volume de sua produção local.
2. As TRIMs incompatíveis com a obrigação de eliminação geral das restrições quantitativas prevista no parágrafo 1 do Artigo XI do GATT 1994 incluem as mandatórias, aquelas aplicáveis sob lei nacional ou mediante decisões administrativas ou aquelas cujo cumprimento é necessário para se obter uma vantagem, e que restringem:
 - a) a importação por uma empresa de produtos utilizados ou relacionados com sua produção local em geral ou a um montante relacionado ao volume ou valor de sua produção destinada à exportação;

²¹⁵MACADAR, B. M. *Política comercial brasileira: os dilemas da inserção internacional*. Ensaios FEE, v. 17 n. 1. p. 234-252. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1996.

²¹⁶O princípio do tratamento nacional (artigo III do GATT) é uma regra de não-discriminação que postula a equivalência de tratamento entre o produto importado que ingressa no território nacional, e o produto similar. A discriminação entre o nacional e o estrangeiro é condenada no que diz respeito ao comércio de bens, serviços (artigo XVII do GATS) e propriedade intelectual (artigo III do Acordo TRIPS). Uma vez no país, o produto estrangeiro deverá receber o mesmo tratamento no que cabe a leis, regulamentos ou requerimentos que o similar nacional (ICONE).

- b) a importação por uma empresa de produtos utilizados em sua produção local ou relacionados com a mesma, mediante a restrição de seu acesso a divisas estrangeiras em um montante equivalente à entrada de divisas atribuíveis a essa empresa;
- c) a exportação ou venda para exportação de produtos por uma empresa, restrição especificada em termos de produtos individuais, em termos de volume ou valor de produtos ou em termos de uma proporção do volume ou valor de sua produção local (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994 *apud* PAULINO, 1997, p. 140-141).

Esse tipo de medida foi amplamente utilizado pelo Brasil e demais países de industrialização recente visando estimular o desenvolvimento da indústria nacional fazendo com que as empresas multinacionais instaladas no país transferissem parte considerável de seu processo de produção e também tecnologia. Medidas desta natureza passam a ser comprometidas a partir da entrada em vigência do acordo (PAULINO, 1997; CELLI JR 2006).

Todos os países tiveram de listar dentro de 90 dias (após a entrada em vigor do Acordo) as TRIMs incompatíveis com o novo acordo das quais faziam uso. Os países em desenvolvimento deveriam eliminar todas as medidas incompatíveis com o acordo no prazo de cinco anos, enquanto os países desenvolvidos em dois e os de menor desenvolvimento relativo em sete.

Ao lado disso, a inclusão da propriedade intelectual na mesma rodada também atuou de maneira desfavorável aos países em desenvolvimento uma vez que a regulamentação do tema limita os instrumentos disponíveis para a execução de uma política industrial²¹⁷. Ao aumentar o grau de monopólio sobre as invenções, o acordo sobre patentes definido na Rodada Uruguaí dificulta ainda mais o acesso de possíveis concorrentes às informações. Nesse sentido

É ilusório achar que, com a aprovação do novo acordo, as grandes multinacionais serão estimuladas a transferir para os países em desenvolvimento aqueles elos de suas cadeias de produção mais intensivos em P&D. Essas atividades continuarão concentradas junto às sedes dessas empresas e quando muito podem se distribuir entre os países da tríade²¹⁸ (PAULINO, 1997, p. 147).

²¹⁷"países muito abaixo da fronteira tecnológica podem achar necessário atuar de forma simultânea tanto diretamente sobre o nível de capacitação das empresas domésticas como contra as características de apropriabilidade das referidas tecnologias na medida em que elas funcionam como barreiras à entrada de países e empresas atrasados" (DOSI, 1988, p. 141 *apud* PAULINO, 1997, p. 146-47). DOSI, G. Institutions and Markets in a Dynamic World. The Manchester School. v. VLI n. 2, jun. 1988.

²¹⁸O autor (p. 147) cita uma entrevista de um dos principais executivo da Microsoft à revista Exame, Steve Ballmer, onde ele diz: "Nunca faremos o desenvolvimento de produtos como Office, Windows ou NT no Brasil. Não é prático – e não apenas no Brasil. Não faríamos isso em Chicago, Illinois. É muito melhor manter tudo em Redmond do que mover a pesquisa para locais diferentes. E não somos apenas nós que pensamos assim. A IBM

Além da extensão da patenteabilidade para novas áreas, como remédios, alimentos e produtos biológicos, o acordo também estabeleceu que as patentes e seus respectivos direitos seriam usufruíveis sem discriminação quanto ao local de invenção, ao setor tecnológico e ao fato dos bens serem importados ou produzidos localmente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994 *apud* PAULINO, 1997). Uma das condições da antiga legislação brasileira para a concessão de patente era sua exploração efetiva no país, assim que não era permitido ao detentor de uma patente abastecer o mercado nacional apenas com importações e, dessa forma, a empresa interessada no mercado brasileiro era levada a produzir localmente e com isso, além de gerar empregos no país, capacitava técnicos e mão-de-obra local na produção do produto – de modo que a lei de propriedade industrial estava de alguma maneira atrelada funcionalmente à política industrial.

A nova Lei de Propriedade Industrial em consonância com as normas da OMC entrou em vigor no país em maio de 1997. Para Paulino (1997, p. 148-49),

[é] no mínimo um ingenuidade achar que uma lei mais rigorosa de propriedade industrial favorecerá os investimentos estrangeiros no país, principalmente se levarmos em conta que além da eliminação desses entraves não tarifários às importações, o Brasil reduziu drasticamente suas tarifas alfandegárias. Que razão teriam essas empresas para correr riscos se o mercado está aberto e os custos de transporte são mínimos? Após a aprovação da nova Lei de Patentes pelo Congresso brasileiro, dando consequência ao acordo firmado na OMC, a Johnson & Johnson fechou sua planta química na cidade de Sumaré, em São Paulo. A Bayer desativou a produção de fármacos em Belfort Roxo, no Rio de Janeiro e a Bristol, outra grande multinacional de medicamentos, descontinuou a produção nacional de antibióticos.

O autor ainda apresenta dados do então Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), que mostram que a balança comercial do capítulo 30 da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM), referente aos produtos farmacêuticos, apresentou resultados que mostram as consequências dessa nova regulamentação internacional. No ano de 1992, essa balança tinha um déficit de US\$119 milhões, em 1996 o déficit foi para US\$701 milhões; sendo que entre 1995 e 1996 esse déficit teve um salto de 68%. Segundo o MICT,

o aumento exagerado das importações nos capítulos 30, 32, 38 e 39, implica no encerramento de plantas industriais e no adiamento de investimentos dos segmentos a montante e a jusante (...). A política tarifária de redução para 2%

desenvolve produtos básicos nos seus laboratórios em Nova York. A HP desenvolve impressoras em Idaho. A Intel desenvolve chips na Califórnia...”. Isto é Steve Ballmer, o homem que Bill Gates escolheu para ser o seu alter ego. Exame. 09 abr. 1997. p.12.

dos produtos não fabricados ou que tiveram sua produção paralisada, acarretou a paralisação de diversos investimentos e a desativação de unidades em todo o complexo e, em particular, no segmento de química fina e especialidades (MICT, 1997 *apud* PAULINO, 1997, p.149).

Entre 1996 e 2003, o déficit computado na balança comercial dos produtos farmacêuticos foi de US\$ 8,85 bilhões, segundo pesquisa sobre o setor²¹⁹ (CHAVES; ALBUQUERQUE, 2006). Dados da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Unido) mostram que os investimentos em biotecnologia no Brasil caíram de US\$28 milhões em 1994 para US\$15 milhões em 2003; os investimentos na área farmacêutica caíram de US\$91 milhões para US\$37 milhões no mesmo período. Nesse sentido, vale lembrar de entre 1996 e 1998 o país implementou ampla atualização da legislação interna sobre propriedade intelectual, no entanto estudos norte americanos mostram que o Brasil caiu da segunda posição em 1998 para a 17ª em 2004 no *ranking* de países com maior atratividade para o investimento direto estrangeiro. A decaída brasileira verifica-se logo após a aprovação da nova legislação sobre Propriedade Intelectual no país, pondo em questão a alegada relação entre reforço da propriedade intelectual e atração de investimentos²²⁰ (JAGUARIBE; BRANDELLI, 2007).

Para Grangeiro e Teixeira (2005), se compararmos os resultados das indústrias de genéricos do Brasil e da Índia, e suas diferentes estratégias de implantação do sistema de patentes para medicamentos, teremos uma ideia da influência do acordo TRIPs na produção de medicamentos dos países em desenvolvimento. Enquanto a Índia, que resistiu à concessão de patentes farmacêuticas e adotou uma lei que só a partir de 2005 submeteria os medicamentos à lei de propriedade intelectual, ao mesmo tempo em que investiu e incentivou a indústria farmacêutica do país, é hoje um dos principais produtores de medicamentos genéricos e princípios ativos do mundo; o Brasil, que aprovou a lei em 1996 (sob pressão do governo americano, que aplicou sanções ao país por não incluir medicamentos na legislação sobre Propriedade Intelectual) abrindo mão da prerrogativa que permitia aos países em desenvolvimento incluir somente em 2005 as inovações do setor farmacêutico no sistema de patentes, assistiu a uma retração da indústria nacional de fármacos e, ainda que possua capacidade na produção de princípios ativos, não é competitivo internacionalmente no setor.

²¹⁹Segundo dados do MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), por meio da base Alice-SECEX.

²²⁰Em parte a queda no investimento também se deve ao contexto internacional, pela crise do sudeste asiático, com saída de capitais do país.

Já no que cabe ao acordo sobre o comércio de serviços, que entram no pacote dos novos temas a serem abordados pela instituição, o interesse está atrelado ao fato do setor responder por uma parcela cada vez maior da geração total de riqueza e empregos. Nos países mais desenvolvidos, o setor respondia, em 1995, a cerca de 60% no PNB e é também neste setor que se encontram as maiores oportunidades de investimento, concentrando mais da metade de investimentos diretos estrangeiros no início dos anos 1990 (HOEKMAN; KOSTECKI, 1995 *apud* PAULINO, 1997)²²¹. O faturamento das empresas de serviços, especialmente na área da informática e telecomunicações é altíssimo, situando-se entre as mais valorizadas nas principais bolsas de valores do mundo²²².

A principal motivação para a insistência americana estava na crença de que, diferentemente de muitos setores industriais básicos, nos quais eles estavam perdendo competitividade em mercados globais, assim como no seu próprio mercado doméstico para os países recentemente industrializados (NICs), no setor de serviços os Estados Unidos continuavam a ser uma grande força, especialmente nos serviços financeiros e telecomunicações, considerados altamente intensivos em tecnologia e conhecimentos (TREBILCOCK; HOWSE, 1995 *apud* PAULINO, 1997, p. 150).²²³

O acordo formulado em torno do GATS (*General Agreement on Trade in Services*) compreendeu negociações em torno de onze setores de serviços, incluindo serviços prestados às empresas, serviços financeiros, comunicações, construção e serviços de engenharia, distribuição, educação, energia, meio ambiente, serviços sociais e de saúde, turismo e transporte. Os serviços se distinguem em 4 modos, quais sejam: (1) prestação transfronteiriça (*cross-boarder supply*), quando os serviços são prestados a partir do território de um membro ao território do outro membro; (2) consumo no exterior (*consumption abroad*), prestados no território de um membro aos consumidores de serviço de outro membro; (3) presença comercial (*commercial presence*), quando é necessário que o membro prestador de serviços se estabeleça no território do outro membro; e, finalmente (4) movimento temporário de pessoas físicas (*presence of natural persons*) como professores, médicos, contadores (no entanto, para essa modalidade os países têm direito de aplicar normalmente suas regras com relação à

²²¹HOEKMAN, B.; KOSTECKI, M. *The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

²²²Em 1995, a divisão de softwares da IBM faturou US\$ 12,7 bilhões, a Microsoft, US\$ 8,7 bilhões e a Oracle, US\$ 4,2 bilhões. O valor de mercado da Microsoft, tipicamente uma empresa de serviços, é superior ao da General Motors, Ford e Chrysler juntas. Em 1993, o comércio mundial de serviços movimentou US\$ 934 bilhões (81% deste valor se concentrou nos países da OCDE e o restante se dividiu pelo resto do mundo) (*ibidem*).

²²³TREBILCOCK, M.; HOWSE, R. *The Regulation of International Trade*. London and New York: Routledge, 1995.

imigração, cidadania, acesso a mercado de trabalho)²²⁴. O acordo ainda definiu serviços de forma a incluir também as vendas de empresas estrangeiras que estabelecessem presença comercial em determinado país.

A inclusão dos serviços nesta rodada estabelece o princípio de nação mais favorecida e de transparência como obrigações gerais, no entanto ainda permite aos países alguma flexibilidade em sua implementação, já que o tratamento de nação mais favorecida está vinculado a uma lista negativa apresentada pelo país membro, se aplicando a todos os serviços exceto os listados. Com relação aos compromettimentos específicos, os setores abrangidos pela obrigação de acesso (de empresas estrangeiras) a mercados e tratamento nacional são determinados por uma lista positiva emitida pelo país, aplicando-se apenas aos setores incluídos na lista de compromissos de cada membro.

Até a conclusão da Rodada, em decorrência das listas negativas apresentadas pelos países excluindo serviços como financeiro, de telecomunicação básica e transporte marítimo do escopo da regulamentação, o mais certo quanto à negociação de serviços foi o compromisso de prosseguir com a mesma após a conformação da OMC (PAULINO, 1997). As pressões exercidas pelos países mais desenvolvidos ao longo da década para uma maior liberalização do setor seguiram constantes.

Por fim, outro acordo assumido que entra em choque com políticas nacionais de desenvolvimento é o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. Este acordo dividiu os subsídios em três tipos: os proibidos, os recorríveis (passíveis de ações compensatórias por causarem dano à indústria de outro Estado membro) e os permitidos.

Os subsídios proibidos, com exceção ao disposto no acordo agrícola, eram os vinculados ao desempenho exportador²²⁵ e ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros.

Os subsídios recorríveis incluem medidas governamentais não especificadas na categoria anterior que impliquem em transferência de fundos, perdão de dívida pública ou fornecimento de bens e serviços para além da infraestrutura geral para a produção local que acarretem em dano à indústria nacional de outro membro, anule ou prejudique as vantagens de outro membro. Uma vez denunciada a prática, caso as medidas de readequação à norma não

²²⁴Segundo informações do site oficial da WTO (World Trade Organization).

²²⁵A Lista Ilustrativa de Subsídios Proibidos ligados à exportação menciona, entre outras proibições: a concessão pelos governos de subsídios diretos à empresa/produção, dependentes do desempenho exportador; esquemas de retenção de divisas ou similares que envolvam bônus às exportações; tarifas de transporte interno e de fretes mais favoráveis às exportações; o fornecimento pelo governo, direta ou indiretamente, de produtos ou serviços para uso na produção de bens destinados à exportação em condições mais favoráveis que os de finalidade doméstica; medidas que incluam qualquer tipo de isenção de impostos concedida especificamente em função das exportações; deduções especiais diretamente relacionadas com as exportações ou com o desempenho exportador.

forem tomadas dentro de 6 meses após o relatório do OSC (Órgão de Solução de Controvérsias), o membro reclamante estará autorizado a tomar contramedidas proporcionais ao dano sofrido.

Pelo acordo, ficam permitidos apenas os subsídios à produção local que envolvam

- (a) assistência para atividades de pesquisa realizadas por empresas ou estabelecimentos de pesquisa ou de educação superior vinculados por relação contratual, se: a assistência cobre até o máximo de 75% dos custos de pesquisa industrial ou de 50 por cento dos custos das atividades pré-competitivas de desenvolvimento e desde que tal assistência seja limitada exclusivamente a: (i) despesa de pessoal; (ii) despesas com instrumentos, equipamentos, terra e construções destinados exclusiva e permanentemente à atividade de pesquisa; (iii) despesas com consultorias e serviços equivalentes usados exclusivamente na atividade de pesquisa; (iv) despesas gerais adicionais em que se incorra diretamente em consequência das atividades de pesquisa; (v) outras despesas correntes (como as de materiais, suprimentos e assemelhados) em que se incorra diretamente em consequência das atividades de pesquisa;
- (b) assistência a uma região economicamente desfavorecida dentro do território de um Membro, concedida no quadro geral do desenvolvimento regional, que seja inespecífica no âmbito das regiões elegíveis;
- (c) assistência para promover a adaptação de instalações existentes a novas exigências ambientalistas impostas por lei e/ou regulamentos, de que resultem maiores obrigações ou cargas financeiras sobre as empresas [...]. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994 *apud* PAULINO, 1997).

Os países em desenvolvimento puderam contar com um prazo de 5 a 8 anos desde a entrada em vigor do Acordo para eliminar as medidas de que se valiam com relação aos subsídios proibidos, respeitando algumas condições. Segundo pesquisa realizada por Holanda (2004) sobre as implicações do acordo para as políticas de incentivo ao setor automotivo brasileiro,

os acordos administrados pela nova instituição não irão impor um limite inflexível no alcance das medidas de política industrial e comercial; contudo, implicarão novos padrões para as negociações sobre essas políticas que irão ocorrer em consultas bi ou multilaterais, sempre sob a ameaça da questão ser levada a um *panel* no Órgão de Soluções de Controvérsias da OMC²²⁶ (HOLANDA, 2004, p. 216).

Desta maneira, os países em desenvolvimento se veem gradualmente mais limitados na implementação de grande parte das medidas tradicionalmente utilizadas no passado, por eles e por muitos dos países desenvolvidos, de incentivo ao desenvolvimento nacional e à

²²⁶Nesse sentido ele apresenta os problemas que as políticas de incentivo ao setor automotivo brasileiro enfrentaram com acusações por parte do Japão em 1996 sobre a ilegalidade de algumas medidas brasileiras, mas que acabaram sendo resolvidas com uma compensação (cotas tarifárias no caso) para diminuir o dano causado às empresas que não gozavam do incentivo. Esse acordo só foi possível porque a empresa montadora que se beneficiava com o regime era estrangeira, assim como as que tiveram afetados seus interesses exportadores (HOLANDA, 2004).

construção de novas vantagens competitivas (PAULINO, 1997; CHANG, 2004; CELLI JR. 2006).

5.3 Reorientações da estratégia de desenvolvimento

Ainda que consideremos os resultados positivos alegados no estabelecimento de uma organização para regulamentar o comércio mundial, contando com um mecanismo de solução de controvérsias que atue de modo a tentar coibir as práticas desleais no comércio, não se pode dizer que esses resultados tenham ido exatamente ao encontro das necessidades dos países de industrialização tardia.

Somando-se a esses resultados a liberalização comercial da década de 1990, decorrente do novo consenso entre as classes políticas e os interesses mais influentes em torno de qual seria o melhor caminho para se atingir um maior desenvolvimento, temos uma situação que parece ter distanciado o país deste objetivo.

Ao adotar o novo modelo de desenvolvimento liberalizante que vê nos antigos instrumentos de proteção e incentivo à indústria e ao desenvolvimento entraves à livre-concorrência e ao próprio desenvolvimento do país, colocando no mercado a função que antes correspondia ao Estado, o governo brasileiro, desde Collor e principalmente até o final do primeiro mandato de FHC, prossegue na implementação de medidas liberais e vai conviver com uma nova realidade internacional.

Ao apostar na abertura como estratégia de desenvolvimento, não se fortaleceu o núcleo nacional da economia brasileira e ainda aumentou a vulnerabilidade externa do país. A abertura do mercado brasileiro – destinada a forçar a modernização do sistema produtivo e elevar sua competitividade externa – impôs um novo desafio ao comércio exterior. Para Cervo (2002, p. 16-17),

[u]ma timidez sistêmica nacional, associada a fraquezas políticas e operacionais, reverteu a tendência histórica do comércio exterior brasileiro de gerar superávits. Nas mãos das autoridades econômicas, o comércio exterior deixou de ser instrumento estratégico de desenvolvimento e converteu-se em variável dependente da estabilidade monetária.

O tipo de inserção internacional do país tem papel importante como variável da promoção do desenvolvimento nacional, especialmente no momento histórico da década de 1990,

[n]a economia que se globaliza, a fonte principal de impulso dinâmico decorre da capacidade de inserção internacional e só subsidiariamente de iniciativas geradas pelo mercado interno. Se uma economia perde competitividade externa, como ocorre atualmente com o Brasil, dificilmente pode alcançar uma taxa de crescimento elevada (FURTADO, 1996 *apud* PAULINO, 1997, p. 181).²²⁷

O que se assistiu neste momento, em que pese a redução da tarifa média de importação de 52% para 14% entre 1988 e 1993²²⁸ e a eliminação de todas as medidas não tarifárias, somando-se à sobrevalorização cambial instituída com o Plano Real visando à estabilidade monetária, foi uma reversão da tendência do comércio exterior brasileiro em 1995 para saldos negativos (CERVO, 2002, p. 17).

A balança de comércio exterior registrou o superávit de 85,9 bilhões de dólares entre 1980-89. Entre 1990-94, o superávit atingiu 60,4 bilhões, mas entre 1995-2000, o déficit somou 24,3 bilhões. O saldo negativo aparece em 1995 e se repete nos seis primeiros anos do governo Cardoso. Em termos absolutos, o comércio exterior avolumou-se nos noventa, passando de 52,1 bilhões de dólares em 1990 para 110,9 no ano de 2000 (CERVO, 2002, p. 17).

O déficit no comércio vai contribuir para a deterioração das contas externas, sendo que a conta de serviços, que registrou uma elevação do déficit anual médio de US\$13,6 bilhões durante a década de 1980 (1980-89), vê esse número elevado para US\$18,3 bilhões entre 1990-98²²⁹ - essa tendência segue até o final do governo Cardoso. Ao lado da transferência de renda ao exterior por meio da remessa de lucros realizados internamente, as novas empresas de serviços que operavam no Brasil decorrente das privatizações, importavam equipamentos e componentes de suas matrizes, introduzindo assim, uma dupla variável de desequilíbrio nas contas externas. A abertura como estratégia de modernização, tampouco registrou melhoria de qualidade na pauta das exportações brasileiras (CERVO, 2002).

O que pode ser acompanhado tendo em vista os dados do Banco Central do Brasil acerca da composição da pauta exportadora: em 1989 era composta por 71,1% de produtos industrializados (sendo: 54,3% de manufaturados e 16,8% de semimanufaturados) e 27,1% de produtos primários; em 1997 os produtos industrializados correspondem a 70,9 (54,9% de manufaturados e 15,8% de semimanufaturados) e os primários a 27,1%. Somente a partir de

²²⁷FURTADO, C. Os desafios da globalização. Folha de São Paulo. 02 dez. 1996.

²²⁸A tarifa média se eleva desde 1996, chegando a 16,7 em 1998 (CERVO, 2002) e volta a cair 2000, chegando a pouco mais de 12% em 2002 (segundo dados do MDIC *apud* IGLESIAS; RIOS, 2010).

²²⁹De 1999 a 2002 o déficit anual médio sobe para US\$25,3 bilhões. Se considerarmos de 1990 a 2002 este número foi de US\$20,3 bilhões. Os dados foram calculados com base no Boletim do Banco Central do Brasil - Relatório 2002. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM2002>>. Acesso em: 2 fev. 2011.

1999, quando os aviões da Embraer tornam-se o primeiro item das exportações é que essas estatísticas vão ser modificadas²³⁰. A pauta de importações também se altera depois da abertura e da valorização cambial, quando os bens de consumo passam de 5,7% em 1980 para 18,2% em 1997 (CERVO, 2002).

A tabela abaixo²³¹ mostra a evolução destes números até o final de 2002, quando as proporções apresentadas não representam uma diferença considerável ao exposto acima. Em 2002, a participação dos produtos básicos no total das exportações brasileiras sobre para 28,1%, enquanto a participação dos produtos industrializados cai para 69,6% (sendo 14,9% correspondente aos semimanufaturados e 54,7% aos manufaturados).

	Part. % sobre Total Geral		
	Básicos	Semimaf.	Manuf.
	1989	27,8	16,9
1990	27,8	16,3	54,2
1991	27,6	14,8	56,2
1992	24,7	16,1	58,0
1993	24,3	14,1	60,8
1994	25,4	15,8	57,3
1995	23,6	19,7	55,0
1996	24,9	18,0	55,3
1997	27,3	16,0	55,1
1998	25,4	15,9	57,5
1999	24,6	16,6	56,9
2000	22,8	15,4	59,0
2001	26,4	14,2	56,5
2002	28,1	14,9	54,7
(*) Variação % sobre o período anterior			
(**) A diferença entre o total geral e o somatório dos Básicos, Semimanufaturados e Manufaturados refere-se a Operações Especiais			
Fonte e elaboração: SECEX/DEPLA			

Nesse mesmo sentido, a pesquisa de Paulino (1997) vai mostrar dados importantes com relação à participação do país nos fluxos internacionais do comércio. Depois de ter

²³⁰ Depois sofrerão uma nova queda por conta da crise do setor de aviação em decorrência do 11 de setembro, com retração das importações de aviões brasileiros principalmente por parte dos Estados Unidos (Boletim do Banco Central do Brasil – Relatório Anual 2002).

²³¹ Dados do MDIC. Disponível em:

<<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1846&refr=608>>. Acesso em: 5 fev. 2011.

atingido a participação (recorde) de 1,39% em 1985 nos fluxos internacionais de comércio, a participação brasileira passa a apresentar uma tendência decrescente a partir de 1990, reduzindo-se a 0,91% em 1996. Ao mesmo tempo em que isso se inverte com relação às importações do país, que em 1985 correspondiam a 0,74% das importações mundiais, subindo para 1,05% em 1996. Esses números sofrem pequena alteração com a desvalorização do real em 1999, com as exportações brasileiras correspondendo a 0,96% do comércio mundial em 2002; enquanto a participação nas importações, depois de alcançar 1,08 em 1999, cai para 0,74 em 2002.²³²

Ao observarmos a taxa de crescimento das exportações brasileiras neste mesmo período com relação à taxa de crescimento das exportações mundiais, essa falta de dinamismo também se revela: em 1995, as exportações mundiais cresceram 19,5% com relação ao ano anterior, enquanto os dados brasileiros no mesmo período são de 6,8%. No ano seguinte, a taxa de crescimento das exportações mundiais cai para 4%, a taxa brasileira cai para 2,7% (PAULINO, 1997). Ao final de 2002 os dados apontam para um crescimento nas exportações mundiais de 4,8%, enquanto as exportações brasileiras cresceram 3,7%.²³³

Com relação ao comportamento das exportações por valor agregado, embora durante toda a década de 1990, tanto produtos básicos, semimanufaturados e manufaturados tenham apresentado tendência de crescimento,

a exportação de produtos de baixo valor agregado (básicos e semimanufaturados) apresenta tendência de aceleração e a exportação de produtos manufaturados, ao contrário, apresenta claros sinais de desaceleração [...] Entre 1995 e 1996, a exportação de produtos básicos cresceu 11,08%, mas a exportação de produtos industrializados cresceu apenas 0,09% (PAULINO, 1997, p. 182-83).

Esses dados, segundo este mesmo autor, explicam o pouco dinamismo das exportações brasileiras, mostrando sua especialização em produtos pouco dinâmicos e muito protegidos pelos mercados consumidores. No período de 1993 a 1996, enquanto o valor em dólares por tonelada exportada pelo Brasil ficou praticamente estagnado, o valor das importações realizadas pelo país aumentou 112% por tonelada importada, praticamente dobrando a relação entre o valor por tonelada importada e tonelada exportada, passando de 1,55 em 1993 para 2,92 em 1996, conforme a tabela 2 (extraída de PAULINO, 1997, p. 184).

²³²Segundo dados do MDIC. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1486&refr=608>>. Acesso em: 1 fev. 2011.

²³³Segundo dados do MDIC, disponíveis em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1486&refr=608>>. Acesso em: 13 fev. 2011.

Tabela 2 - Valor em dólares por tonelada das exportações e importações brasileiras				
	US\$/ton.			
	1993	1994	1995	1996
Importação (A)	329	400	583	697
Exportação (B)	212	223	232	238
Relação (A/B)	1,55	1,79	2,51	2,92

Fonte: FUNCEX *apud* Silva, O. Um popuco mais de comércio exterior. Folha de São Paulo, 04 mar. 1997.

Sua análise sobre a composição da pauta exportadora brasileira neste momento, mostra na Tabela 3, que entre as vinte maiores empresas exportadoras do país em 1996 apenas quatro – do setor automotivo – exportavam manufaturados enquanto a grande maioria concentra-se na venda de *commodities* e semielaborados²³⁴.

Tabela 3 - Principais empresas exportadoras do Brasil, 1996	
(US\$ milhões)	
EMPRESA	EXPORTAÇÕES
1 Companhia Vale do Rio Doce	1636
2 Ford Indústria e Comércio Ltda.	849
3 Companhia Siderúrgica Tubarão	778
4 Cerval Alimentos S.A	736
5 PETROBRÁS	694
6 General Motors do Brasil Ltda.	612
7 Companhia Siderúrgica Nacional	580
8 Autolatina Brasil S.A	556
9 Aracruz Celulose S.A	490
10 Souza Cruz Trading S.A	425
11 COSIPA	417
12 Albrás Alumínio Brasileiro S.A	387
13 COPERSUCAR	381
14 AÇOMINAS	372
15 Sucocítrico Cutrale S.A	363
16 Minerações Brasileiras Reunidas S.A - MBR	353
17 USIMINAS	333
18 Fiat Automóveis S.A	330
19 Sadia Trading S.A Exp. e Imp.	329
20 Philp Morris Marketing S.A	314

Fonte: MICT/DECEX/SECEX *apud* Paulino, 1997.

²³⁴“Segundo pesquisa realizada conjuntamente entre o Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), a Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ) e a Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (Sobeet), envolvendo importações e exportações de tecnologia entre 1990 e 2000, no acumulado desses 11 anos, entendendo-se como tecnologia um rol variado de componentes produtivos, que vai do fornecimento direto de tecnologia industrial a licenças pelo uso de patentes, passando por serviços de assistência técnica e implantação de projetos, o Brasil exportou menos de US\$ 3 bilhões e comprou no exterior cerca de US\$ 11,5 bilhões” (PAULINO, 2002, p. 85).

Essa situação vai permanecer ao longo da década de 1990. O país exportou um volume cada vez maior de mercadorias, mas isso representou um “montante cada vez mais reduzido de recursos”. No caso do café, por exemplo, nos primeiros 9 meses de 2001, as vendas de café verde para o exterior computaram 14,3 milhões de sacas de 60 quilos (totalizando um acréscimo de 26% com relação ao mesmo período no ano anterior. No entanto, a receita em dólares foi 22,6% menor do que a do período anterior (PAULINO, 2002). Nesse sentido, a grande problemática que se coloca é que

Exportam-se mercadorias com cada vez menos valor agregado e importam-se produtos cada vez mais sofisticados. Enquanto o *agrobusiness* brasileiro gera um superávit comercial de US\$ 11 bilhões anuais, setores de ponta como o eletroeletrônico, máquinas e equipamentos mecânicos e químicos perfazem um déficit acumulado de US\$ 15 bilhões ao ano (Lacerda, 2001 *apud* PAULINO, 2002, p. 85).²³⁵

As restrições de acesso aos mercados consumidores, decorrentes da implementação de barreiras tarifárias ou não tarifárias às exportações do país são fatores que influenciam na perda de competitividade do produto nacional em seus principais mercados; ao lado disso, a grande concentração da pauta exportadora em produtos e setores com baixo dinamismo – cuja taxa de crescimento das importações esteja abaixo da taxa média de absorção dos principais mercados mundiais – é colocada por Paulino (1997) como um fator igualmente relevante na explicação dessas dificuldades neste momento.

A conclusão da pesquisa de Paulino (1997) é que a competitividade internacional de um país, medida por sua participação nas exportações mundiais vai condicionar sua saúde econômica – uma vez que as exportações contribuem para o crescimento e geração de empregos e pela redução das restrições externas decorrentes das necessidades de importação. Dificilmente essa competitividade será alcançada por meio da livre ação das forças de mercado, o que se acreditou ser possível quando o consenso liberal se forma no país, redefinindo a concepção de desenvolvimento e a funcionalidade do comércio exterior, Paulino (1997) enfatiza que

o alcance daqueles critérios dinâmicos de eficiência está intimamente associado à intervenção de fatores institucionais, em particular à ação o Estado e das políticas públicas, com destaque para a política industrial (PAULINO, 1997, p. 191).

²³⁵ LACERDA, A. C. Por que faz falta um projeto nacional? *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 18 jun. 2001.

Em que pese a nova institucionalidade que emerge com a Rodada Urugui e a formação da OMC na contracorrente dessa necessidade de ação Estatal,

Seria um equívoco, entretanto, concluir que, dadas as limitações existentes, o melhor a fazer é conformar-se com as regras do jogo. Se de um lado não é possível desconhecer que a economia mundial está sofrendo importantes mudanças que têm componentes tecnológicos, econômicos, políticos e institucionais que condicionam a capacidade de qualquer país implementar políticas autônomas de desenvolvimento, o reconhecimento de tais limites não implica a aceitação acrítica das premissas estabelecidas pelas empresas e países hegemônicos e muito menos a simples renúncia a um projeto próprio de desenvolvimento (PAULINO, 1997, p. 192).

Dado o novo ordenamento mundial, é impossível desconsiderar esses novos condicionantes internacionais, no entanto, acreditar que essa nova realidade determina os caminhos a serem seguidos sem que nada possa ser feito é incorrer num erro ainda maior. Para Paulino (1997, p. 192-193), existe um espaço entre estes dois extremos que o Brasil, até meados da década de 1990, deixara de ocupar

seja por desatenção quanto ao timing das mudanças em curso, seja pelo pouco estudo das novas regras e reduzido número de quadros dedicados à função de defesa dos interesses comerciais do país, seja pela falta de coordenação operacional dessas atividades de defesa, espalhadas em vários órgãos, departamentos e ministérios, seja, enfim, pela inexistência de uma política industrial ativa que coordene as ações do governo e do setor privado. Deste modo, o país se impõe limites ainda maiores que os decorrentes da nova institucionalidade.

Os resultados das reorientações da política comercial brasileira em consonância com a nova institucionalidade internacional, bem como decorrentes das novas diretrizes internas acerca do novo modelo de desenvolvimento nacional não corresponderam às expectativas de modernização e crescimento e seguem encontrando uma série de entraves e contratemplos externos no final do governo FHC. Considerando-se aqui o aumento da pressão dos países avançados com relação ao direito às patentes por parte dos EUA, a tentativa de discussão da cláusula social e ambiental na OMC, como outros fatores de pressão aos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que os países industrializados seguem adotando medidas fitossanitárias e protecionistas, contrariando os regimes multilaterais²³⁶ (CARVALHO, 2003).

²³⁶Apenas para ilustrar, dados da Funcex apontam que, com o processo de tarifação ocorrido após a Rodada Urugui, (a incorporação à estrutura tarifária de restrições não tarifárias) as tarifas de importação norte-americanas sofreram uma reestruturação significativa. Mas, ainda que a tarifa média caíra de 5,2 para 5,1 entre

Ao lado dos resultados pouco satisfatórios que a liberalização e a internalização dos novos acordos internacionais trouxe na esfera da política comercial, as reformas financeiras de abertura da economia ao capital internacional: serviços financeiros, bancos, mercado de valores e empresas públicas privatizadas²³⁷ igualmente implicaram numa maior vulnerabilidade externa do país. Nesse sentido, os principais efeitos negativos do modelo de privatização com alienação das estruturas do país foram uma nova via de transferência de renda por meio da expatriação de bilhões de dólares anuais advindos dos lucros do setor de serviços; mais um agravante para o comércio exterior, uma vez que as empresas estabelecidas exploram o mercado local, importam equipamentos de suas matrizes e não se voltam para a exportação a terceiros mercados; além de uma certa esterilização da inteligência nacional, que deixa de atuar no setor. Uma compensação deste cenário poderia ser alcançada por meio da internacionalização da economia brasileira, o que demandaria por sua vez um estímulo governamental – o que passa a acontecer de maneira incipiente apenas em 2001²³⁸ (CERVO, 2002; MONIZ BANDEIRA, 2005).

A dívida pública interna²³⁹ passou de 29,9% do PIB em 1995 para 48,8% em 2000. A dívida externa passou de US\$148 bilhões em 1994, para US\$237 bilhões em 1999. Os juros e amortizações da dívida externa consumiram US\$50 bilhões em 2000, praticamente toda a exportação do país,

[o] Brasil ostentava então nesse ponto um dos piores indicadores externos do mundo. Esse desequilíbrio induzia medidas malabaristas na taxa de juros para atrair constantes fluxos de capitais e provocou uma inflexão da política de comércio exterior, que evoluiu de sua função de estabilizar os preços para a nova função de prover recursos para os compromissos da dívida. O grave perfil das contas públicas, em sintonia com instruções vinculadas aos socorros concedidos pelo FMI desde 1990, retirava investimentos produtivos [...] [o] fluxo de capitais, marcado por movimentos especulativos, desapropriação dos ativos nacionais, remessa de lucro e serviços da dívida externa, aprofundou nos anos noventa a dependência estrutural do país, financeira e econômica.

1992 e 1995, a tarifa máxima subiu de 72% para 188%. O estudo aponta que alguns produtos, como sementes e frutos oleaginosos, sujeitos a uma tarifa de importação máxima de 8%, em 1992, enfrentaram tarifas de até 188%, a partir de 1995. E ainda, um número bastante considerável de capítulos (20 de 97) compreendem produtos com tarifas iguais ou superiores a 50% (FUNCEX, 1997 apud PAULINO, 1997).

²³⁷A abertura do setor das comunicações do país correspondeu ao maior negócio do mundo quanto à transferência de ativos de países emergentes para o centro do sistema capitalista (PAULINO, 1997; CERVO, 2002).

²³⁸O movimento líquido de capitais estrangeiros no país passa de US\$9,7 bilhões de 1980-89 para US\$ 91,1 bilhões entre 1990-98. Os investimentos diretos saltam de US\$1,1bilhões em 1991 para 33,5 em 2000. O desequilíbrio nas contas correntes do país é derivado das altas remessas de lucro ao exterior, dado o baixo índice de internacionalização da economia (CERVO, 2002).

²³⁹Dívida líquida do setor público, segundo dados dos Relatórios Anuais do Banco Central do Brasil de 1996, 2000 e 2002.

Correspondeu a uma ilusão de divisas cultivada sob o signo do neoliberalismo pelas autoridades do centro e da periferia (CERVO, 2002, p. 20-21).

Segundo dados do Banco Central, a dívida externa²⁴⁰ em setembro de 2002 era de US\$ 229 bilhões (depois de cair para US\$225 bilhões no ano anterior). Já a dívida pública interna sobe para 56,5% do PIB em 2002.

Em que pese o êxito do governo Cardoso de manter a estabilidade econômica interna e o aumento da produtividade, ao atrelar o setor externo a estes objetivos, corrompeu de certa maneira a funcionalidade da política exterior. Ao colocar a abertura como estratégia de desenvolvimento (DUPAS, 2002), a política exterior brasileira foi sacrificada e acabou deixando de servir mais taticamente ao desenvolvimento e à superação das dependências estruturais do país. “Em outros termos, não formulou uma estratégia de inserção internacional, para além da simples abertura” (CERVO, 2002, p. 30).

As medidas que foram tomadas de acordo com o novo consenso formado internamente acerca da melhor maneira de conduzir o país ao desenvolvimento, reduzindo o papel do Estado, abrindo a economia visando atrair investimentos e deixar que a livre concorrência tornasse a economia nacional mais competitiva²⁴¹ acabaram por aprofundar a vulnerabilidade externa do país. Os resultados dessa estratégia de ação externa foram maior transferência de renda ao exterior (dividendos e altos juros), aumento do passivo externo do país e um comércio exterior estagnado que deixou de servir ao desenvolvimento e ao alívio da balança de pagamentos.

O otimismo liberal do início da década e que vai perpassar o primeiro mandato de FHC e conformar a nova estratégia de desenvolvimento nacional embasada nos preceitos neoliberais de reforma do Estado vai romper com a política de desenvolvimento dos anos do Pragmatismo Responsável em especial, mas que grosso modo, perpassou todo o período desenvolvimentista. Ao usar abertura como estratégia de desenvolvimento, o consenso que se formou entre as classes dominantes na década de 1990, não fortaleceu efetivamente o núcleo nacional da economia e aumentou a vulnerabilidade externa do país; rompendo com um ciclo de políticas desenvolvimentistas que garantiram a modernização do país e seu estabelecimento como pólo regional.

Cervo (2008) coloca que na década de 1990 o Brasil viveu uma dança de paradigmas de inserção externa. O modelo de *Estado desenvolvimentista* (que teria fundamentado a

²⁴⁰Computando-se aqui a dívida externa total mais os empréstimos intercompanhias, os dados são do Boletim do Banco Central do Brasil, Relatório Anual de 2002.

²⁴¹Expondo as finanças à especulação, convertendo a política exterior em variável da estabilidade de preços e alienando boa parte do núcleo central da economia brasileira por meio das privatizações.

inserção brasileira de 1930 a 1989), o qual reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior e tem o Estado como empresário na promoção do desenvolvimento nacional e na superação de dependências econômicas e estruturais agoniza, principalmente porque esta estratégia é tida como responsável pela crise do endividamento, pela instabilidade monetária e pela estagnação e entra em conflito com as transformações da ordem global no fim da Guerra Fria. Emerge o *Estado Normal* – este seria o tipo de Estado que prevaleceu na América Latina nos anos 90, e envolve três parâmetros de conduta: uma subserviência do Estado às coerções do centro hegemônico do capitalismo, uma destruição do núcleo central e robusto da economia nacional com transferência de renda ao exterior e uma regressão das funções do Estado. E ensaia-se o Estado Logístico (o qual seria uma “continuidade” do Estado desenvolvimentista adequado ao novo momento histórico): o qual fortalece o núcleo nacional, transferindo responsabilidades empreendedoras à sociedade e auxiliando-a a operar no exterior, de modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante uma inserção madura no mundo globalizado – este ensaio vai se dar no segundo mandato do presidente FHC.

A reeleitura do desenvolvimento na década de 1990 vai ser qualificada, bastante influenciada pela ideologia e pelas políticas liberais de mudança, mas continua como norte da política exterior.

A emergência do Estado normal – subserviente, destrutivo e regressivo – nas estratégias de relações internacionais do Brasil teve como impulso conceitual a ideia de *mudança*. [...] uma convicção profundamente arraigada na mentalidade de dirigentes brasileiros, capaz de provocar: a) o revisionismo histórico e a condenação das estratégias internacionais do passado; b) a adoção acrítica de uma ideologia imposta pelos centros hegemônicos de poder; c) a eliminação das ideias de projeto e de interesse nacionais; d) a correção do movimento da diplomacia. Sob este paradigma, a política exterior do Brasil orientou-se por um equívoco de substância, que Fernando Henrique Cardoso expressou em artigo para a Revista Brasileira de Política Internacional em 2001: uma tríplice mudança interna – democracia, estabilidade monetária e abertura econômica – eram seus novos comandos. (CERVO, 2002, p. 8).

Nesse sentido, a implementação das reformas sugeridas pelo Consenso de Washington de rigidez fiscal, retirada do Estado dos investimentos produtivos, contração de salários e do Estado de bem-estar, privatizações engendraram graves incoerências ao confundir competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária. A falta de uma política para atração e desenvolvimento de tecnologia tende a concentrar as atividades empresariais em atividades geradoras de menor valor agregado enquanto a

concentração de inovação tecnológica nos países centrais é cada vez mais difícil de ser transposta.

A política externa brasileira se defronta com desafios extraordinários e complexos, resultado da frustração das expectativas otimistas de meados dos anos 90. Julgava então que o livre ingresso de bens (a abertura) e de capitais estrangeiros (a desregulamentação) modernizaria a estrutura produtiva e geraria exportações suficientes para compensar as remessas de recursos. Acreditava que a maior proteção aos proprietários de patentes levaria à geração doméstica de tecnologia quando o que aumentou foram as remessas de royalties. Hoje, nos defrontamos com a angústia da estagnação comercial e o perigo, que se oculta, da crise de balanço de pagamentos. O Mercosul era, então, o “bloco do futuro”. Hoje, está estagnado e sofre ataques de todos os lados. Nosso desarmamento unilateral, pensava, colaboraria para o desarmamento das grandes potências. Elas, porém, continuaram a se armar e a agir cada vez mais arbitrariamente. Acreditava na imparcialidade de agências como a OMC e o FMI e o que se constata é o seu viés pró-Estados desenvolvidos. E, agora, sofremos o grave risco de incorporação subordinada e assimétrica ao sistema econômico (e político) dos Estados Unidos. A responsabilidade é enorme e a História será juíza das políticas adotadas (GUIMARÃES, 2001 *apud* SILVA, 2009).²⁴²

Ao final de seu governo, como os resultados da adesão ao Consenso de Washington e da implementação de políticas neoliberais conduziram o país a uma situação de maior dependência de capitais externos e déficits recorrentes na balança comercial, o governo FHC esboçou um controle maior sobre os processos de privatizações e entrada de capitais no país, somados a certa dosagem da abertura em alguns setores e à desvalorização cambial. No final do governo Cardoso, o Brasil passa a ensaiar um comportamento do que Cervo (2008) caracteriza como Estado Logístico, compreendendo uma visão mais pessimista dos mecanismos internacionais de regulamentação e dos benefícios assimétricos apresentados pelos processos de globalização, recuperou algumas estratégias de desenvolvimento e conferiu à política exterior algumas funções assertivas como o reforço da capacidade empresarial, com a criação de algumas empresas em setores que a competitividade sistêmica era possível, como a mineração, a siderurgia, a indústria aeronáutica e espacial (CERVO, 2002).

Os impactos do paradigma logístico no governo Cardoso sobre a formação nacional não foram nulos, mas situam-se mais como prospectiva do que realizações, concentrando-se mais no final de seu mandato.

²⁴²SAMUEL P. GUIMARÃES, Abril 2001.

Criaram-se expectativas de viabilidade de grandes empreendimentos nacionais, nas áreas de mineração e siderurgia, energia, indústria aeronáutica, tecnologia espacial e nuclear, indústria alimentícia e outras (CERVO, 2008, p. 88).

Nesse sentido, as relações internacionais da era Cardoso conviveram com três tendências de fundo: a ideologização do livre mercado que atuou de forma destrutiva ao patrimônio nacional e, conseqüentemente de seu poder (venda de empresas ao exterior sem esforço equivalente de expansão das brasileiras; endividamento; comprometimento de tecnologias desenvolvidas no país e de sua expansão no sistema empresarial), tendo os desequilíbrios do setor externo interrompido “a tradição de fazer da política exterior um instrumento de promoção do desenvolvimento”; a preocupação com a promoção do desenvolvimento, que “esvaiu-se em discurso muito mais do que deu a conhecer ações concretas” e se concentra mais a partir da crise financeira de 1999 e de uma reação aos malogros da implementação das políticas neoliberais, atuando no sentido de conter os mecanismos de privatização a partir daí; e, por fim, a promoção da competitividade do sistema produtivo, que de certa forma garantiu a modernização de algumas plantas industriais, com destaque para a Embraer, empreendimentos industriais espalharam-se pela América do Sul e a produção agrícola expandiu-se em volume e atingiu o nível mais alto de produtividade sistêmica global (CERVO, 2006, p. 29).

Depois dos seis anos consecutivos de déficit na balança comercial desde 1995, a conta encerra positiva em US\$ 2.641 bilhões ao final de 2001. Segundo boletim da Funcex²⁴³ para este ano, a queda de 0,4% das importações foi decisiva para a virada da balança, que fechou com um déficit de US\$ 697 milhões em 2000. O crescimento nas exportações foi conduzido pelos produtos básicos, que apresentaram um aumento de US\$ 2,8 bilhões (22,1%) no valor embarcado. As vendas de manufaturados, por sua vez, aumentaram apenas 1,2% (US\$ 375 milhões). No ano seguinte, o país fecha com um superávit comercial de US\$ 13,1 bilhões, contando com uma queda nas importações e uma rápida retomada no crescimento das exportações no segundo semestre do ano.

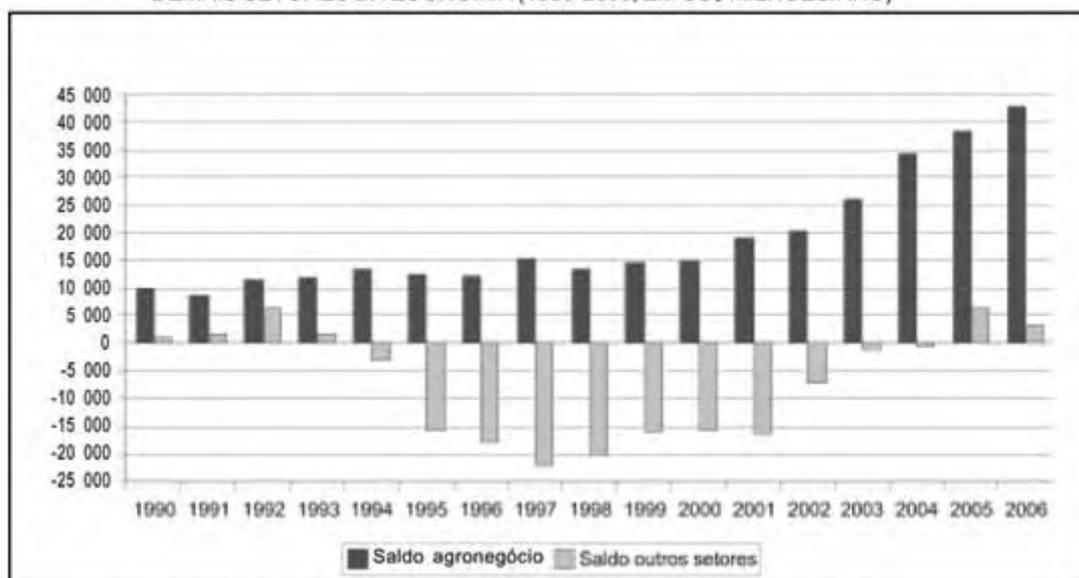
É verdade, porém, que o ajuste recente se deu pela conjugação de crescimento reduzido do PIB com uma taxa de câmbio extremamente subvalorizada – com seus inevitáveis efeitos sobre a inflação. Sendo assim, a sustentação de tais níveis de superávit por um período mais longo continua sendo fonte de preocupação, até mesmo pela permanência de problemas de ordem estrutural, dos quais a Funcex tem chamado atenção em diversos estudos – como a falta de uma política consistente e coerente de apoio às exportações, as dificuldades

²⁴³Segundo dados disponíveis em: <<http://www.funcex.com.br/bolcomex.asp>>. Acesso em: 5 fev. 2011.

de financiamento das vendas externas, a insuficiência de investimentos, as barreiras externas às nossas exportações, etc. (FUNCEX, 2003²⁴⁴).

Segundo estudo de Iglécias (2007), essa reversão da trajetória de acumulação de déficits na balança comercial deve-se em grande medida ao desempenho do setor agropecuário, enquanto os setores industriais e de serviços seguiram computando perdas no comércio exterior até 2002, conforme podemos ver no gráfico 1, que segue

GRÁFICO 1 - BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA – SALDOS COMERCIAIS DO AGRONEGÓCIO E DOS DEMAIS SETORES DA ECONOMIA (1990-2006; EM US\$ MILHÕES/ANO)



FONTE: Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2007) *apud* IGLÉCIAS, 2007 p. 84

Com a crise brasileira de 1999, quando a imagem de estabilidade passou para vulnerabilidade, algumas medidas passam a ser repensadas. As negociações do Mercosul e da Alca acabaram por envolver mais de perto as lideranças dos segmentos sociais interessados, que aos poucos foram instruídas a participar das viagens presidenciais. O Itamaraty procedeu também em sintonia com essa necessidade de uma maior especialização, no entanto, a inadequação do arcabouço institucional, bem como os custos que essa iniciativa demandava dificultaram uma maior abertura do processo decisório. De qualquer forma, passa a incorporar essa necessidade de se deixar penetrar por forças sociais envolvidas no processo produtivo, principalmente no final da década, contando também com uma maior interação com os outros ministérios (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; CARVALHO, 2003; CERVO, 2006).

Enquanto o modelo desenvolvimentista, com base na economia fechada, no forte papel do Estado como condutor da atividade produtiva e mais focado no mercado interno conduzia

²⁴⁴BOLETIM FUNCEX DE COMÉRCIO EXTERIOR, Ano VII - Nº 01, JANEIRO DE 2003
Disponível em: <<http://www.funcex.com.br/bolcomex.asp>>. Acesso em: 5 fev 2011.

os setores empresariais a pressionar por mais protecionismo e havia um relativo distanciamento entre ambiente externo e interno, a emergência do modelo liberal na década de 1990 conduz a uma discussão maior dos grupos empresariais com relação às interações com o meio internacional, uma vez que se torna mais permeável a seus efeitos. Nesse sentido, os resultados das negociações comerciais multilaterais em um contexto de economia aberta influenciam mais diretamente os setores envolvidos, levando a expectativas diferenciadas com relação aos benefícios ou prejuízos de eventuais compromissos internacionais para os diferentes setores internos. Neste novo cenário, os setores econômicos e sociais mais diretamente afetados por essas negociações, tendem a mobilizar-se em defesa de seus interesses (CARVALHO, 2003). Não se trata de um processo direto de influência e participação nas decisões, dada a estrutura e tradição do Itamaraty na condução dessas negociações e o certo grau de insulamento burocrático que permeia o processo, mas certamente, este maior interesse dos setores mais afetados pelas decisões internacionais é um elemento importante que ganha força na década de 1990.

As transformações do ambiente externo, somadas à nova política de abertura da economia brasileira, tiveram um impacto diferenciado nos vários setores produtivos internos, o que gerou divergências com relação à postura que o país deveria encaminhar externamente. “Enquanto a indústria se ressentiu do processo de liberalização²⁴⁵ econômica, a agricultura acabou se beneficiando do mesmo” (CARVALHO, 2003, p. 370). A exposição à concorrência internacional, ao lado da redução do crédito oficial, levou a uma diminuição dos custos médios para os agricultores, conduzindo a um aumento da produtividade responsável pelo crescimento da produção na década de 1990. A abertura comercial, ao reduzir as tarifas dos insumos para a agricultura e o desenvolvimento tecnológico propiciado pela Embrapa, contribuíram muito para esse aumento da produtividade do setor. Enquanto isso, a taxa de crescimento da indústria de 1990-96 para o setor dos bens de capital foi praticamente nula, no setor manufatureiro alcançou menos de 2%, e 9% para os produtores de bens duráveis de consumo (BAUMANN, 1999 *apud* CARVALHO, 2003)²⁴⁶.

Isso posto, as diferenças econômicas entre os dois setores culminaram em uma postura mais liberalizante da agricultura frente à indústria (especialmente a indústria de bens de

²⁴⁵“A abertura comercial propiciou um certo choque de competitividade, com desempenho variado nos diversos ramos de produção. Alguns setores (brinquedos, têxteis) ficaram combalidos e foram praticamente dizimados pela competição abrupta; outros setores (especialmente o agribusiness) souberam proceder a uma reconversão tecnológica, ajustando-se à nova organização produtiva; um terceiro grupo (autopeças, alimentos) foi assolado por tomadas de controle de parte do capital externo” (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006, p. 394).

²⁴⁶BAUMANN, Renato. O Brasil nos Anos 1990: Uma Economia em Transição., in R. Baumann (org.), Brasil: Uma Década em Transição. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1999.

capital, indústria química, eletroeletrônica) nas negociações multilaterais de comércio; a agricultura passou a demandar a liberalização de insumos industriais e de bens de capital utilizados em sua cadeia produtiva, atingindo as preferências de determinados setores industriais não preparados para uma abertura tão rápida (CARVALHO, 2003).

Dado o novo contexto, o setor empresarial se mobilizou²⁴⁷ e propôs uma agenda ampla para a Reunião Ministerial de Seattle (1999) que compreendia uma postura demandante em relação à agricultura, e um reforço na disciplina, bem como um estabelecimento de regras mais claras com relação às medidas *antidumping*, à utilização de subsídios e medidas compensatórias. Ao mesmo tempo em que sustentavam atitudes defensivas com relação aos bens industriais e serviços e uma posição de cautela com relação aos novos temas - o Brasil poderia negociar tais temas à medida que fossem contemplados os interesses demandantes (CARVALHO, 2003). No entanto, os empresários consideraram insuficiente o modo como a relação com o governo se constituiu²⁴⁸, sem canais de acesso estáveis e disponibilização de informações. Ainda assim, o empresariado participou de forma mais ativa na preparação da agenda brasileira para a Reunião Ministerial de Seattle, diferentemente do baixo envolvimento que se deu durante as negociações da Rodada Uruguai.

No mesmo sentido que o empresariado, também os trabalhadores se mobilizaram de alguma forma. A internacionalização da economia exerceu um impacto negativo sobre o nível de emprego e renda dos trabalhadores, motivando as centrais sindicais a se envolverem nas negociações multilaterais de comércio da OMC, manifestando uma postura defensiva em relação à Conferência de Seattle. Desde 1994 a posição dos trabalhadores diverge da do governo, enquanto aqueles apoiavam a adesão de limites mínimos para os padrões trabalhistas nas trocas comerciais (em conformidade com a proposta dos países desenvolvidos), o governo denunciava esta iniciativa como um novo meio de protecionismo por parte dos países centrais. A CUT se posicionou ainda contrária à prioridade dada à agricultura de exportação na agenda brasileira, defendendo a produção de alimentos para o mercado interno e destacava o risco de a pauta de exportações ficar restrita aos produtos de menor valor agregado – de forma que o país passaria a aceitar uma situação de inferioridade no comércio internacional, “ditada pelos

²⁴⁷Sobre a criação da CEB (Coalção Empresarial Brasileira – sob liderança da Confederação Nacional da Indústria - CNI) em 1996, visando coordenar o processo de influência do setor empresarial brasileiro nos processos de negociações internacionais; bem como, futuramente, decorrente da posição mais liberalizante da agricultura, a criação do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas em 1999, visando obter resultados mais positivos na OMC ver CARVALHO, 2003.

²⁴⁸Ainda que não tenha se institucionalizado um canal de comunicação e influência dessas coalizões empresarias, foram estabelecidos vínculos entre a CEB e o Fórum e o MRE; a CEB e CNI ao MDIC e o Fórum ao MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). Carvalho (2003) ressalta assim, as divergências dentro do próprio executivo quanto ao posicionamento do país nas negociações comerciais internacionais.

países desenvolvidos, que determinariam o volume do que era exportado, bem como a quantidade dos produtos” (CARVALHO, 2003, p. 382).

O grande diferencial da década de 1990, decorrente da abertura econômica e da liberalização política, bem como da mudança no modelo de inserção internacional do país, com maior permeabilidade interna às normas internacionais, foi que esses fatores contribuíram para modificar, de certa maneira, a natureza da política externa, à qual “além de representar os interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais” (LIMA, 2000, p. 295).

Anteriormente – quando vigia o modelo de substituição de importações – havia uma percepção entre as forças políticas e sociais de que a política externa era um instrumento de desenvolvimento importante, e a tradição na condução da política exterior neste caminho garantia ao governo uma maior autonomia de ação

Esta delegação [de conduzir a política externa] é fruto da percepção entre as forças políticas e sociais de que a política externa tem sido um instrumento de desenvolvimento importante, ou pelo menos assim o foi no período do modelo de substituição de importações. Neste sentido, a mudança do modelo de inserção internacional com a abertura econômica e as modificações decorrentes na política externa, em especial a adesão do Brasil aos novos regimes econômicos internacionais, de propriedade intelectual, serviços e outras sistemas normativos internacionais, tendem a erodir esta delegação prévia [do MRE conduzir a política externa], na medida em que a internalização de novas normas e disciplinas internacionais inevitavelmente gera a politização interna da política externa (LIMA, 2005b, p. 7).

Ao logo da década de 1990, podemos perceber que a questão agrícola adquiriu para o Brasil uma importância estratégica nas negociações multilaterais. Como vimos no início do capítulo, o cerne da posição brasileira no início da Rodada Uruguai era a oposição à inclusão dos novos temas; ao longo da mesma, dadas as condições em jogo e os novos interesses domésticos a questão da agricultura passa a ter centralidade no posicionamento do país. O Brasil se alinhou ao Grupo Cairns na Rodada em defesa da inclusão da agricultura, o que de fato ocorreu, ainda que os resultados do acordo tenham sido limitados. Os níveis dos subsídios (aplicados à exportação e de apoio doméstico à agricultura) praticados pelas economias mais desenvolvidas seguiram elevados, trazendo prejuízos para as exportações do país. Ainda assim, a competitividade do agronegócio gerava saldos positivos e crescentes em

sua balança comercial²⁴⁹ ao longo da década, sendo importante recurso na geração de divisas estrangeiras.

Nesse sentido, a agricultura foi colocada como a questão de maior importância da agenda governamental do país, por meio da defesa da eliminação dos subsídios à exportação, o fim da escalada tarifária e dos picos tarifários, bem como a redução dos apoios domésticos aplicados pela União Europeia, Estados Unidos e Japão ao setor. A agenda do governo brasileiro para a Conferência Ministerial de Seattle ainda incluía a revisão do acordo *antidumping*, a fim de que suas regras se tornassem mais claras e transparentes, a revisão do acordo de subsídios e medidas compensatórias e a introdução no acordo TRIMs de provisões que incluíssem uma margem maior de implementação de políticas de incentivo ao desenvolvimento (CARVALHO, 2003).

5.4 A percepção do papel do Estado – A questão nacional

No governo Geisel, existia uma “visão abrangentemente articulada sobre o setor externo, que complementava e apoiava as políticas internas do Estado desenvolvimentista”. A articulação de uma estratégia externa globalista ou universalista deu-se a tempo de apoiar o II PND de Geisel, o qual tinha como objetivo central, uma firme ação diplomática nos organismos multilaterais, visando tirar proveitos de condições internacionais que favorecessem o crescimento industrial nacional (CASTRO; CARVALHO, 2002, p. 118).

El eje Norte-Sur posibilitaría al MRE, en cuanto agencia responsable de la conducción de la política exterior, encontrar en la diplomacia económica multilateral una misión organizacional específica: complementar las políticas gubernamentales de desarrollo industrial (LIMA, 1994, p. 36-37).

A visão de mundo que permeava a ação do país embasava-se na crítica desenvolvida pela CEPAL de que as práticas econômicas internacionais eram nocivas às economias latino-americanas e que, sendo a ordem internacional anárquica, era necessária uma defesa ativa dos interesses nacionais próprios a cada país (LIMA, 1994; CASTRO; CARVALHO, 2002). As críticas nesse momento se davam com relação à tendência das normas globais de congelar as

²⁴⁹O saldo da balança comercial do agronegócio aumentou de US\$9,9 bilhões em 1990 para US\$15,1 bilhões em 1997, chegando a 2002 com um saldo de US\$ 20,3 bilhões (cf. Histórico Evolutivo da Balança Comercial do Agronegócio. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MAPA/pagina-inicial/internacional/indicadores-e-estatisticas/balanca-comercial>>. Acesso em: 12 fev. 2011.).

relações assimétricas e defendia-se uma resistência do Brasil às políticas que restringissem o acesso às tecnologias sensíveis. A pluralidade de relações do país neste cenário também figurava enquanto estratégia.

Dadas as transformações do cenário internacional, a crise do modelo desenvolvimentista interno e a opção liberal, as transformações com relação ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento se deram a partir de Collor.

Do ponto de vista da política externa, a estratégia de Collor pode ser caracterizada como um movimento brusco que instituiu uma ampla liberalização, mas que não trouxe nenhuma vantagem tangível correspondente que tenha sido obtida dos competidores, incluindo os Estados Unidos. Tal liberalização comercial foi, inclusive, severamente criticada por diplomatas brasileiros alinhados com o paradigma "globalista" (CASTRO; CARVALHO, 2002, p. 120-121).

As reformas de longo prazo implementadas já no governo Cardoso seguiram a mesma linha de desmonte do desenvolvimentismo, introduzindo mudanças significativas na relação entre o Estado e a economia e no papel do capital estrangeiro nas atividades produtivas²⁵⁰ – buscaram construir uma ordem econômica com maior presença das relações de mercado e mais integrada à economia globalizada. A ineficiência do Estado o colocava como um entrave ao desenvolvimento, retirado da atividade econômica, lhe cabia apenas assegurar a estabilidade que o mercado se conduziria em prover as necessidades do desenvolvimento.

As linhas de força de sua ação externa tomaram quatro direções. Em primeiro lugar a ênfase no multilateralismo, em função da crença que ele proveria um ordenamento feito de regras transparentes, justas, benéficas a todos e respeitadas por todos. Ao lado disso, a integração no Mercosul e a união da América do Sul como um qualificador de inserção que contivesse de alguma maneira os eventuais males da globalização. Em terceiro lugar um impulso à aproximação com os Estados Unidos, que acabou tropeçando no unilateralismo da potência hegemônica, e finalmente, a aproximação com a União Europeia que acabou se limitando em decorrência dos interesses do bloco. No entanto, em linhas gerais, o resultado das estratégias combinadas com algumas medidas implementadas tiveram efeitos limitados

O câmbio sobrevalorizado, associado à abertura do mercado, produziu o déficit do comércio. Este agravou as contas externas, apesar da venda de ativos de estatais para empresas estrangeiras. A abertura estabelecida como

²⁵⁰“Várias emendas constitucionais foram promulgadas em 1995, as quais flexibilizaram o monopólio estatal sobre o gás canalizado, o petróleo, as telecomunicações e eliminaram a discriminação contra o capital estrangeiro, redefinindo o conceito de empresa nacional” (OLIVEIRA, 1996 *apud* CASTRO; CARVALHO, 2002). OLIVEIRA, G. *Brasil real: desafios da pós-estabilização na virada do milênio*. São Paulo: Mandarin, 1996.

estratégia de ação externa comprometeu a inserção madura do País no mundo da globalização, que não contou com estratégia alguma. Assim como a década de 1980 foi chamada de década perdida, a de 1990 não passou de uma década de ilusões (CERVO, 2006, p. 26).

Ou seja, faltou um corpo de políticas internas coesas e articuladas com as transformações em andamento que promovessem concretamente os interesses brasileiros. O desenvolvimento não sai do horizonte da política exterior brasileira com o encerramento do ciclo desenvolvimentista, mas trata-se de uma nova funcionalidade entre política externa e interna.

Para Cervo (2002, p. 30), “faltou o cimento de uma estratégia de inserção madura no mundo da interdependência global, a dar significado a cada dimensão do envolvimento externo”: a integração do Cone Sul e da América do Sul, com negociações simultâneas da Alca e da União Europeia, o privilégio ao multilateralismo e o bilateralismo tradicional. Nesse sentido, as prioridades de contribuição ao ordenamento multilateral e a integração do Cone Sul colheram frutos aquém dos interesses (CERVO, 2002, p. 30). De qualquer maneira, ainda que não tenha consagrado uma inserção mais ativa e assertiva no ambiente internacional por essas razões, o governo manteve um moderado controle e avançou menos pelo caminho da liberalização que os demais países latino-americanos.

A questão do desenvolvimento continua pautando os posicionamentos externos do país, mas uma vez que deixa de ser subsidiada por um projeto de desenvolvimento nacional coeso perde força, não garante uma margem de barganha mais efetiva ao país e assim, os resultados passíveis de serem alcançados são mais limitados. O que estamos querendo dizer aqui é que, dependendo da definição e implementação internas da política de desenvolvimento do país, a articulação de suas ações e posicionamentos externos com este fim vai ser mais ou menos funcional. E desta forma, pode garantir uma inserção mais qualificada e autônoma ao país, gerando resultados mais próximos aos esperados.

A inflexão que se deu nos anos 1990 é com a visão de mundo que vai pautar os posicionamentos do país. No período desenvolvimentista, em especial o período que expusemos aqui do Pragmatismo Responsável tinha força uma visão crítica das estruturas de poder globais e dos instrumentos hegemônicos de cerceamento do desenvolvimento do Brasil e, a partir disso, a estratégia de desenvolvimento nacional, bem como, a instrumentalidade da inserção internacional era colocada a este serviço, visando “a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia da segurança” (CERVO, 2002, p. 6). Diante da crise do desenvolvimentismo, essa estratégia tradicional é de certa forma responsabilizada pela crise

do endividamento, pela instabilidade monetária e pela estagnação econômica dos 1980, emergindo entre os dirigentes nacionais e os grupos dominantes internos o imperativo da mudança. A ruptura que se dá neste momento é com relação ao papel do Estado na condução e no impulso ao desenvolvimento, função esta que passa a ser delegada ao mercado.

Então, de certa maneira, esta funcionalidade entre a política externa do país atuando no sentido de auxiliar na promoção do desenvolvimento nacional, qualificando uma inserção mais madura e pragmática no cenário internacional vai estar diretamente relacionada com a capacidade do governo em atividade de formular uma estratégia de desenvolvimento coesa e consistente com as necessidades do país, os interesses internos e as possibilidades internacionais.

Na busca de um balanço, de uma análise custo/benefício, sempre difícil, podemos sugerir que os ganhos da “autonomia pela integração”, decorrentes da adesão ao *mainstream* internacional, superariam os custos derivados da “autonomia pela distância” se o país estivesse internamente preparado para colher os frutos da mudança. O debilitamento do Estado acabou por minar essa capacidade. O vigor em algumas negociações, como [...] no caso dos painéis da OMC, levou a resultados favoráveis. A adesão a normas e regimes não teve como contrapartida uma adequação interna que viabilizasse sua utilização em benefício próprio, do mesmo modo, nem sempre foi interpretada de maneira a favorecer a geração interna de políticas de desenvolvimento e políticas industriais (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 57-58).

Ao focar na estabilização da economia como central para a inserção do país e para a atração de investimentos, o governo Cardoso acabou deixando a questão de uma política para o desenvolvimento para um segundo plano e limitando suas possibilidades. Uma maior ou menor projeção internacional e uma inserção mais autônoma do país estão diretamente relacionadas ao poder de barganha que o país detém. Este, por sua vez, depende da capacidade do governo de reduzir suas vulnerabilidades e conquistar um peso relativo no sistema internacional por meio do desenvolvimento econômico. Dessa forma, a relação entre uma inserção mais assertiva no ambiente internacional, que colha os frutos de sua estratégia de ação está intrinsecamente ligada à capacidade do governo em questão de trabalhar no sentido de garantir as duas variáveis supracitadas.

Ainda que os dois mandatos de FHC tenham fortalecido a presença do Brasil em algumas das grandes negociações internacionais, “diversos foram os constrangimentos externos e as debilidades internas [...] para que essa presença ganhasse maior densidade” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 57). Ou seja, havia uma estratégia de inserção, mas lhe faltou a contrapartida interna para que essa relação adquirisse maior funcionalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto na década de 1970 o cenário internacional estava marcado pelo contexto da Guerra Fria e internamente a configuração política do regime militar caracterizava o país, a política externa foi formulada nos moldes do que ficou conhecido como o Pragmatismo Responsável. Neste momento, a realização da busca por maior autonomia e desenvolvimento no cenário internacional era pautada numa combinação do pensamento nacionalista com uma visão de mundo cepalina, que dividia o mundo entre Centro e Periferia e traçava sua estratégia de inserção visando garantir os insumos ao projeto de desenvolvimento vislumbrado no IIPND, por essa razão diversificando os parceiros comerciais do país, ao mesmo tempo em que se valia de uma distância qualificada das questões mais ideológicas da Guerra Fria, como meio de garantir uma inserção mais autônoma. A estratégia do governo Geisel, de abandonar a ideia das fronteiras ideológicas e promover certo distanciamento do centro hegemônico visava diversificar o relacionamento externo, tendo como objetivo e justificativa atender as demandas do modelo de desenvolvimento brasileiro, através da diversificação de mercados para os produtos industrializados do país e conquistar novos fornecedores de energia e matérias-primas.

A autonomia, enquanto meio de ampliação das margens de manobra do país, era concebida a partir da noção de atendimento das demandas econômicas, atuando no sentido de universalizar as parcerias para além das já existentes com os países do mundo ocidental, buscando restabelecer as relações com a China, aproximar-se da África, Ásia, do Leste Europeu e da América Latina. O distanciamento vinha ao encontro das demandas da conjuntura política do momento e atendia ao consenso formado pelos grupos dominantes em torno do modelo de desenvolvimento a ser defendido. Os temas e regimes da agenda internacional que contrariavam esses interesses eram evitados²⁵¹.

Na década de 1990, as transformações na ordem internacional com o Fim da Guerra Fria, somadas às transformações tecnológicas e à intensificação dos processos de globalização, transnacionalização e regionalização e a vitória do projeto neoliberal

²⁵¹“O atributo de distanciamento atendia às demandas da conjuntura política de então, caracterizada pela manutenção do sistema autoritário e pelo atendimento às elites dominantes. Os temas da agenda internacional e os regimes que continham valores conflitantes com essa realidade eram evitados. Esta tática não se aplicava às divergências em termos de interesses econômicos presentes no ordenamento internacional, já que o sistema beneficiava enormemente os países desenvolvidos em detrimento daqueles em desenvolvimento. Estavam criadas, portanto, as condições para uma ação internacional onde os objetivos do Brasil se colocariam como representativos dos interesses das nações que buscavam a superação da condição de subdesenvolvido” (MARIANO, 2007, p. 46).

configuram uma nova realidade na qual se darão as interações entre os Estados. Nesse processo, as transformações domésticas do Brasil, considerando o processo de redemocratização e a crise do modelo de industrialização via substituição de importações vão operar no sentido de uma redefinição estratégica e conceitual também por parte da diplomacia brasileira, resultando em uma redefinição na forma de inserção do Brasil no mundo (ARBILLA, 2000).

Nesse sentido, a partir do momento que, internamente, a política comercial que pautava o modelo de desenvolvimento de industrialização via substituição de importações, alicerçado numa forte relação do Estado como promotor do desenvolvimento começa a ruir, as ideias que lhe sustentavam passam também a ser colocadas em xeque. A capacidade do Estado na promoção do desenvolvimento passa a ser questionada, as barreiras à importação passam a figurar como medidas ineficientes para a modernização do parque industrial e como agravante da crise fiscal do Estado. Assim que, a relação entre Estado e empresariado, antes vista como indutora da modernização, passa a ser vista como um entrave às reformas necessárias para o objetivo do desenvolvimento. Esse momento marca, então, a consolidação entre as classes dominantes da ideia de que a promoção do desenvolvimento e a superação da crise do modelo anterior se daria por meio de uma maior abertura à competição externa, que funcionaria como um incentivo à modernização do país.

Essas transformações no cenário internacional e nas novas propostas internas vão repercutir internacionalmente na forma de inserção do país, a qual vai gradualmente se modificando e vai perdendo força a noção de desenvolvimento que se pautava numa inserção protecionista e mais fechada do Estado, enfraquecendo a convicção de uma visão de mundo concebida na tradição cepalina de pensamento, que via o livre comércio com efeitos distintos para o Centro e a Periferia do sistema capitalista, agravando o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos.

O que podemos perceber é que os princípios gerais da política externa brasileira – a busca por maior autonomia e desenvolvimento – seguem norteando os posicionamentos externos do país. Neste sentido, podemos ressaltar o papel que o Mercosul desempenhou na política externa do país no momento. O tipo de integração que se estabelece no Mercosul – um regionalismo do tipo aberto, que funciona como plataforma de inserção do país, mas não significa uma relação excludente com outros países – atua nesse sentido. O componente autonomia é igualmente mantido uma vez que, ao longo da década, será sempre mantida a opção de não aprofundar institucionalmente o bloco. É igualmente importante para esse fim o

papel do bloco nas negociações do país com relação à Alca e na estratégia que o diálogo com a União Europeia vai representar nesse mesmo sentido.

No entanto, acreditamos que a estratégia de inserção que vai se ensaiando desde o governo Collor e ganha corpo e expressão nos governos Cardoso vai apresentar inflexões com relação ao modelo que era implementado nos anos do Pragmatismo Responsável. A principal inflexão que se dá nesse sentido é com relação ao componente desenvolvimento²⁵². O desenvolvimento não deixa de fazer parte dos objetivos da política externa, mas uma vez que, internamente, o que se tem é uma política de estabilização e não propriamente de desenvolvimento, essa relação fica menos articulada.

Acreditamos que há uma articulação maior entre política externa e desenvolvimento quando há uma política interna de desenvolvimento bem definida e, assim, a atuação externa do país adquire uma funcionalidade maior, agregando mais poder ao país. Nesse sentido, quando melhor articulada a uma política interna de desenvolvimento, a inserção externa do país participa desse círculo virtuoso a fim de agregar uma maior margem de poder ao país, através de sua contribuição ao desenvolvimento nacional. Assim, temos que quanto mais desenvolvimento, maior o poder de barganha e portanto, maior será a autonomia de ação do país no cenário internacional.

Essas inflexões que se dão na condução da política externa seriam decorrentes de uma gama de fatores. Um desses elementos é a composição do cenário internacional e a correlação de forças e interesses existentes em determinado momento. Mas este fator não é determinante, ainda que condicione de certa maneira as margens de ação dos países com menos recursos de poder. Ao lado deste fator, temos a influência do governo em atividade no país e dos interesses que este representa, o qual vai influenciar nos contornos gerais da estratégia concreta da inserção internacional do país, bem como vai fornecer os elementos materiais que vão dar respaldo interno à política externa implementada – isso se concentra principalmente no papel das políticas de desenvolvimento internas.

O que buscamos ressaltar neste trabalho foi a necessidade de uma abordagem mais integrada entre política externa e política de desenvolvimento interna e de que forma essa relação mais estreita pode representar uma inserção internacional mais qualificada ao país.

²⁵²“Sobre as questões relativas ao desenvolvimento, o discurso faz forte menção à consolidação da democracia e da situação da estabilidade econômica. [...] No entanto, ressaltamos que ainda não havia condições para a consolidação de um paradigma, visto que os benefícios possíveis desta estratégia atenderiam apenas ao modelo econômico caracterizado pela adoção de diversas políticas entendidas como neoliberais. Mesmo havendo forte funcionalidade entre a política externa e a econômica, inexistia um modelo de desenvolvimento amplamente apoiado e com capacidade real de promover um crescimento sustentável, diferentemente das situações anteriores que garantiram a consolidação dos paradigmas dominantes. Podemos dizer que essa situação perdura até os dias de hoje” (MARIANO, 2007, p. 53).

Ao longo de nosso estudo, o próprio rumo que a abertura econômica implementada na década de 1990 e a crença no mercado e na livre concorrência como positivos para a modernização do país vai ter no final da década, caracterizando um cenário de crescente descontentamento com os resultados obtidos e uma tentativa de mudanças pontuais ensaiadas no final do mandato de FHC nos fornecem elementos que comprovam a falta de efetividade do que se teve por política de desenvolvimento no período.

O fato de não ter se consubstanciado, com a falência do modelo de desenvolvimento por substituição de importações, uma nova política de desenvolvimento no país, além de uma política de estabilização, vai qualificar a inserção externa do país no período. Acreditamos que a falta de uma nova política de desenvolvimento interna bem articulada e que dialogasse com as transformações no cenário internacional de uma forma mais bem preparada internamente, vai enfraquecer essa funcionalidade de uma inserção internacional mais competitiva do país. Ficando a relação entre política externa e desenvolvimento mais fluida no período.

O que se assiste, então, a partir da década de 1990, é uma política externa que segue se posicionando de modo a defender uma inserção mais autônoma do país no mundo, e que lhe assegure maiores condições para o desenvolvimento, mas dadas as transformações internas e a ausência de uma política efetiva de desenvolvimento nacional, que articule os interesses internos e uma gama de políticas que os promova, essa relação se mostra menos funcional na efetiva promoção de resultados que impliquem num aumento das condições de desenvolvimento do país e de uma relação articulada entre: ação externa, desenvolvimento nacional e aumento da margem de manobra e do poder de barganha do país.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. P. O Brasil na Rodada Uruguai do Gatt: 1982-1993. In: FONSECA JÚNIOR, G.; CASTRO, S. H. N. (Org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994. v. 1, p. 325-352.

_____. A que resistir. Posição brasileira na OMC deve refletir lições da Rodada Uruguai. *O Estado de São Paulo*, mar. 1999.

_____. *Comércio exterior: interesses do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ADAMS, N. A. *Worlds Apart: the North-South Divide and the International System*. London/New Jersey: Zed Books, 1993.

ALMEIDA, P. R. *Os Primeiros Anos do Século XXI: O Brasil e as Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*. 2004. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1260PEExtLula.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 11.

AMADO, R. *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

AMORIM, C. L. N. Uma diplomacia voltada para o Desenvolvimento e a Democracia. In: FONSECA JÚNIOR, G.; CASTRO, S. H. N. (Org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994. v. 1, p. 15-30.

ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e Mudança conceitual nas Políticas Externas Argentina Brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, p. 337-385, 2000.

ARCEO, E. El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina: estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. (Org.) *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 27-66.

ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Dados disponíveis em: <<http://www.bcb.gov.br/>>. Acesso em: 2 fev. 2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. BOLETIM DO BANCO CENTRAL. RELATÓRIO ANUAL. Dados disponíveis em: <<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIMANO>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

BARROS NETTO, S. R. O Brasil e a Rússia. In: FONSECA JÚNIOR, G.; CASTRO, S. H. N. (Org.). *Temas de Política Externa II*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. v. 2, p. 117-136.

BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. Los cambios de los sectores dominantes em América Latina bajo el neoliberalismo. In: _____. (Org.) *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 15-26.

BATISTA, P. N. Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil. *Estudos Avançados*, v. 16, n. 6, 1992.

_____. A política externa de Collor: Modernização ou Retrocesso? *Política Externa*, v.1, n. 4, p. 106-135, mar. 1993.

BATISTA JUNIOR, P. N. *Plano Real e desequilíbrio externo*. São Paulo: Eaesp-FGV, jan. 1996. (Texto para discussão n.50).

BELLUZZO, L. G. M. *Financiamento externo e déficit público*. São Paulo: Iesp, Fundap, 1988. (Texto para Discussão, n.15).

_____. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 151-194.

_____. *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. São Paulo: Editora UNESP 2004.

BERNAL-MEZA. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 45, n. 1, p. 36-71, 2002.

BIELSCHOWSKY, R. *O pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea, Inpes, 1988.

BIELSCHOWSKY, R.; STUMPO, G. A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura. In: BAUMANN, R. (Org.) *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campos Sobeeet, 1996. p. 167-194.

CANANI, N. *Política Externa do Governo Itamar Franco (1992-1994)*. Porto Alegre: Ed. Ufrgs, 2004.

CANO, W. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp, 2000.

CARDOSO, F. H. Política Externa: fatos e perspectivas. *Revista de Política Externa*, v. 2, n. 1, jun. 1993.

_____. Discurso do senhor presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas. Québec, Canadá, 20 abr. 2001.

_____. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 44, n. 1, p. 5-12, 2001.

_____. Desafios do Brasil no Plano Internacional. *Instituto de Estudos avançados da Universidade de São Paulo*, 2004. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/artigos/fhcdesafiosinternacionais.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2011.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

_____. Dependency and Development in Latin America. American Ed. 1977.

CARDOSO DE MELLO, J. M. Prefácio. In: BELLUZZO, L. G. M. *O senhor e o unicórnio*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. Prólogo. In: TAVARES, M. C., FIORI, J. L. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 15-24.

CARNEIRO, R. A globalização financeira: origem, dinâmica e perspectivas. *IE/UNICAMP*, Campinas, n. 90, out. 1999. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto90.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2008.

_____. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.

CARVALHO, M. I. V. Estrutura doméstica e grupos de interesse: A formação da posição brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 363-401, jul./dez. 2003.

CASTELAN, D. R. *O fim do consenso e o consenso do fim*. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, M. F.; CARVALHO, M. I. V. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.18, p. 109-129, jun. 2002.

CELLI JR., U. Os acordos de serviços (GATS) e de investimentos (TRIMs) na OMC: espaço para políticas de desenvolvimento. 2006. Disponível em: <<http://www.usp.br/prolam/downloads/gats.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2011.

CERVO, A. L. (org). *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora UnB, 1994.

_____. Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 40, n. 2, jul./dez. 1997.

_____. A contra-revolução do desenvolvimento. *Carta Internacional*, n. 71, ano VII, jan. 1999.

_____. Sob o signo do neoliberal: as relações internacionais da América Latina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 42, n. 2, 2000.

_____. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 45, n. 1, p. 5-35, 2002.

_____. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados 1990-2005). In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, p. 7-34.

_____. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CHANG, H. J. *Chutando a escada*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHAVES, C. V.; ALBUQUERQUE, E. M. Desconexão no sistema de inovação no setor saúde: Uma avaliação preliminar do caso brasileiro a partir de estatísticas de patentes e artigos. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 523-539, out./dez. 2006.

CHESNAIS, F. *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1999.

CORDEIRO, M. P.; SANTOS, S. A. (Org.). *Economia para administradores*. São Paulo: Saraiva, 2005.

CORRÊA, F. S., A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990: Crescimento, modernização e Política Externa*. São Paulo: Cultura dos Editores Associados, 1996. v. 1, p. 361-388.

CORREIA, R. A. *Crise do desenvolvimentismo e interesse nacional na origem do Mercosul: A política externa como política de classe*. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2005.

DEO, A. *A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e as novas inflexões do capital na década de 1990*. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2005.

DINIZ, E. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Revista katálysis*, v. 10, n. 1, jun., 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 ago. 2010.

DUPAS, Gilberto. *Hegemonia, Estado e governabilidade*. Perplexidade e alternativas no centro e na periferia. São Paulo: SENAC, 2002.

FAVERÃO, G. M. *Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2006.

FILGUEIRAS, L. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do Modelo Econômico. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. (Org.). *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2006a. p. 179-206.

_____. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2006b.

FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

_____. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 87-150.

_____. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações* (Org.). Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. *Brasil no espaço*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. O cosmopolitismo de cócoras. *Educação e sociedade*, ano XXII, n. 77, 2001b.

_____. *O vôo da coruja*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FONSECA JR., G. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (Org.) *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990: Crescimento, modernização e Política Externa*. São Paulo: Cultura dos Editores Associados, 1996. v. 1, p. 299-336.

_____. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANCO, G. *O passivo externo*. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 2000. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a65.htm>>. Acesso em: 16 maio 2007.

FUNCEX. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Dados disponíveis em: <<http://www.funcef.com.br/>>. Acesso em: 5 fev. 2011.

GARRET, G.; LANGE, P. Internacionalization, institutions and political change. In: KEDHANE, R.; MILNER, H. (Ed.). *Internacionalization and domestic politics*. New York: Cambridge University Press, 1996.

GONÇALVES, W. S. O Brasil no Novo Sistema Internacional. In: VIZENTINI, P. F. (Org.). *A Grande Crise: A Nova (Des) Ordem Internacional dos Anos 80 aos 90*. Petrópolis: Vozes, 1992. p. 147-171.

GONÇALVES, R. *Vagão Descarrilhado: o Brasil e o futuro da economia global*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GRANGEIRO, A.; TEIXEIRA, P. R. Repercussões do acordo de Propriedade Intelectual no acesso a medicamentos. In: VILLARES, F. (Org.) *Propriedade intelectual: tensões entre o capital e a sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2007. p. 115-139.

GUIMARÃES, F. S. *A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a Política Externa Brasileira: acordos assimétricos, coerção e coalizões*. 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

_____. O fim do tratamento diferenciado e a adoção da regra de reciprocidade para países em desenvolvimento na Rodada Uruguai da OMC. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 27, p. 77-105, nov. 2006.

GUIMARÃES, S. P. *A Alca e o fim do Mercosul*. Versão Preliminar, 29 dez. 1998.

HABERMAS, J. *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HAGGARD, S. *Pathways from the periphery: The politics of growth in the Newly Industrialized Countries*. New York: Cornell University Press, 1990.

HIRST, M. Os cinco “As” das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, p. 91-128.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HIRST, P.; THOMPSON G. *Globalização em questão: a globalização internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

HOLLANDA F., S. B. Nota: Um Regime sob Consultas. *Estudos Econômico*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 215-238, jan./mar. 2004.

ICONE. Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais. Informações disponíveis em: <<http://www.iconebrasil.org.br/pt/>>. Acesso em: 25 jan. 2011.

IEDI. *Desindustrialização e os Dilemas do Crescimento Econômico Recente*. São Paulo: IEDI, maio 2007. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from_info_index=6&sid=30&infoid=2767>. Acesso em: 26 ago. 2009.

IGLÉCIAS, W. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política - as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 28, p. 75-97, 2007.

IGLESIAS, R. M.; RIOS, S. P. Desempenho das exportações brasileiras no pós-boom exportador: características e determinantes. FLACSO: Working Paper #129, set. 2010. Disponível em: <<http://www.latin.org.ar/web/wp-content/uploads/2010/10/WP129.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

JAGUARIBE, R.; BRANDELLI, O. Propriedade Intelectual: espaços para os países em desenvolvimento. In: VILLARES, F. (Org.) *Propriedade intelectual: tensões entre o capital e a sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2007. p. 270-305.

JAMINE, E. B. Multilateralismo e Regionalismo na Ordem Econômica Internacional: OMC e SADC: O processo de integração regional na SADC. In: *Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas"* (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). Disponível em: <<http://www.unesp.br/santiagodantassp>>. Acesso em: 7 fev. 2011.

KRUGMAN, P. Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, v. 74, n. 2, mar./abr. 1994.

LAFER, C. Uma Interpretação do Sistema das Relações Internacionais do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n. 39/40, out./dez. 1967.

_____. *A OMC e a regulação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1998.

_____. *Brasil: dilemas e desafios da política externa*. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 38, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n38/v14n38a14.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2009.

_____. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2001.

_____. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*. Brasília: Funag/Ipri, 2002. 2 v. (discursos do Chanceler).

LAMPREIA, L. F. Governo FHC amplia atuação externa brasileira. *Carta Internacional*, n. 35, p. 3, jan. 1996.

_____. O país e os desafios da OMC. *Jornal O Estado de S. Paulo*, 17 de maio de 1998. In: *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Ed. Lacerda, 1999.

_____. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Ed. Lacerda, 1999.

_____. Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia na Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2001/01/29/discorso-do-embaixador-luiz-felipe-lampreia-na>>. Acesso em: 11 mar. 2011.

LESSA, C. F. *A estratégia de desenvolvimento (1974-1976): sonho e fracasso*. 1978. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978.

LESSA, A. C. M. *Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental no contexto do Nacional desenvolvimentismo: Estratégia de Diversificação de Parcerias: 1974-1979*. 1994. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 1994.

_____. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional desenvolvimentismo (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n. 38, 1995.

_____. Instabilidade e mudanças: os condicionantes históricos da política externa brasileira sob Geisel (1974-1979). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997.

Disponível

em:

<http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/5248/1/ARTIGO_InstabilidadeMudan%C3%A7asPol%C3%ADticaExterna.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2011.

_____. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 41, 1998.

_____. Os vértices marginais de vocações universais: as relações entre a França e o Brasil de 1945 a nossos dias. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 43, n. 2, p. 28-58, 2000.

LIMA, M. R. S. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, n. 12, jul./dez., 1990.

_____. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

_____. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000.

_____. Aspiração Internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 82, ano XIX, jan./mar. 2005.

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 1, n. 48, 2005b.

MACIEL, G. A. O Brasil e o GATT. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 81-91, 1986.

MARIANO, M. P. *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, Araraquara, 2007.

MARIANO, M. P.; VIGEVANI, T. A Alca e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. v. 1, p. 321-356.

MATHIAS, M. *O Brasil e o Mercosul: Paradoxos de uma política externa*. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

MELLO, F. C. *O Brasil e o GATT: análise da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais*. 1992. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1992.

MENEZES, H.; SCHERMA, M.; MIYAMOTO, S. Política Externa e Desenvolvimento: O Governo Geisel (1974-1978). *Revista Política Hoje*, p. 80-120, jul. 2010. Disponível em:

<<http://www.ufpe.br/politica hoje/index.php/politica/article/view/65/37>>. Acesso em: 7 abr. 2011.

MESSARI, N. O Brasil e o Mundo Árabe. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, p. 243-266.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E DESENVOLVIMENTO. Dados disponíveis em: <<http://www.agricultura.gov.br/>>. Acesso em: 5 fev. 2011.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Dados disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Dados disponíveis em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/>>. Acesso em 13 fev. 2011.

MIYAMOTO, S. O Brasil e as negociações multilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 43, n. 1, p. 119-137, 2000.

MODIANO, E. A ópera dos três cruzados: 1985 – 1989. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana. 1889-1989*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992. p. 347-387.

MONIZ BANDEIRA, L. A. Política Exterior do Brasil: de FHC a Lula. *Revista Espaço acadêmico*, n. 49, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/049/49bandeira.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2011.

_____. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, p. 267-298.

MOURÃO, F. A. A.; CARDOSO, F. J.; OLIVEIRA, H. A. As relações Brasil-África: de 1990 a 2005. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, p. 211-242.

OHMAE, K. *O fim do Estado Nação*. São Paulo: Publifolha, 1999.

OLIVEIRA, F. *Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. *Crítica à razão dualista/o ornitorrinco*. São Paulo: Editora BOITEMPO, 2003.

OLIVEIRA, H. A. O Brasil e a Ásia. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, p. 169-210.

OLIVEIRA, J. A.; PFEIFER, A. O empresariado e a política exterior do Brasil. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2, p. 389-428.

OLIVEIRA, M. F. Breve ensaio sobre a política externa brasileira. *Revista Autor*, São Paulo, ano III, n. 24, jun. 2003.

_____. Multilateralismo, Democracia e Política Externa no Brasil: Contenciosos das Patentes e do Algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, jan./jun. 2007a.

_____. Elites econômicas e inserção internacional do Brasil no século XXI. In: CORSI, F. L.; ALVES, G.; CAMARGO, J. M.; VIEIRA, R. L. (Org.). *Dilemas da globalização: O Brasil e a mundialização do capital*. Bauru: Editora Práxis, 2007b.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. *Tempo Social*, p. 196-217, nov. 2003.

ONUKEI, J. O Brasil e a construção do Mercosul. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, p. 299-320.

PAULINO, L. A. *O Brasil no leito de procusto: uma análise sob a ótica neo-schumpeteriana da Rodada Uruguaia do GATT*. 1997. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1997.

_____. O Brasil, seus sócios e seus negócios. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 82-93, 2002.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: Um ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul./dez. 2000.

_____. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

PORTER, M. Competition in Global Industries: a conceptual framework. In: _____. (Ed.). *Competition in Global Industries*. Boston: Harvard Business School Press, 1986.

PRZEWORSKI, A. A falácia neoliberal. *Lua Nova*, n. 28/29, 1993.

RAMANZINI JUNIOR, H. *Processo decisório de política externa e coalizões internacionais: as posições do Brasil na OMC*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2009.

SALLUM JR., B. Liberalismo e desenvolvimentismo no Brasil dos anos 90. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (Org.). *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Editora UNESP, 2001. p. 311-348.

SANTOS, N. B. *Brasil e Israel: diplomacia e sociedades*. Brasília: Editora da UnB, 2000.

_____. A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 26-45, jul./dez. 2002.

SARAIVA, J. F. S. África e Brasil: o fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula. In: COELHO, P. M. P.; SARAIVA, J. F. S. (Org.). *Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio*. Brasília: Ibri, 2004.

SARAIVA, M. G. As relações Brasil-Europa de 1990 a 2004: entre o inter-regionalismo e o bilateralismo. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, p. 129-168.

_____. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas. ARI: Real Instituto Elcano. Área: América Latina - ARI 46/2010, 2010. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari46-2010>. Acesso em 29 jan. 2011.

SENNES, R. *As mudanças da política externa brasileira na década de 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. I, p. 56-121.

SILVA, A. L. R. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Curitiba: Juruá, 2009.

SINGER, P. *O dia da lagarta*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SOUTO MAIOR, L. A. P. O “pragmatismo responsável”. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990: Crescimento, modernização e Política Externa*. São Paulo: Cultura dos Editores Associados, 1996. v. 1, p. 337-360.

SPEKTOR, M. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 2, p. 191-222, jul./dez. 2004.

TADINI, V. *O setor de bens de capital sob encomenda: análise do desenvolvimento recente (1974/1983)*. São Paulo: Fipe, 1986.

TAVARAES, M. C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, UNICAMP, 1985.

_____. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 27-54.

TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. M. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 122-140.

TAVARES, M. C.; LESSA, C. *Desenvolvimento Industrial nos anos 70: impasses e alternativas*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1983.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. C. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 55-86.

TEIXEIRA, E.; BIASOTO JÚNIOR, G. *Setor público nos anos 80: desequilíbrios e ruptura do padrão de financiamento*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, Cecon, 1988.

THORSTENSEN, V. *O Brasil Frente a um Mundo Dividido em Blocos*. São Paulo: Nobel, 1994.

_____. O Brasil frente a um tríplice desafio. As negociações simultâneas da OMC, da ALCA e do acordo CE/Mercosul. *Cadernos do Fórum Euro-Latino-Americano*, Lisboa, out. 2001.

UNCTAD. World Investment Report. New York, Geneva, 1996. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/wir1996_en.pdf> Acesso em: 7 jan. 2010.

_____. World Investment Report. New York, Geneva, 1997. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/wir1997_en.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2010.

VELASCO E CRUZ, S. C. *Estado e Economia Em Tempos de Crise: Política Industrial e Transição Política no Brasil Nos Anos 80*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

VIGEVANI, T. *O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação de política exterior*. São Paulo: Alfa-Omega/Edusp, 1995.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. A Política externa brasileira no governo FHC: um exercício de autonomia pela integração. *Interthesis*, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 1-44, 2005.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, nov. 2003.

VIGEVANI, T.; FAVARON, G. M.; RAMANZINI JR., H.; CORREIA, R. A. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008.

VIZENTINI, P. F. *Relações Internacionais do Brasil*. De Vargas a Lula. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

VIZENTINI, P. F. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. v. 2, p. 159-194.

WEFFORT, F. *O Populismo na Política Brasileira*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1978.

WTO. World Trade Organization. Dados disponíveis em: <<http://www.wto.org/>>. Acesso em: 12 fev. 2011.