Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas
(UNESP/UNICAMP/PUC-SP)

ALINE PAVAN DOS SANTOS

AS RELAÇÕES BRASIL–ESTADOS UNIDOS NO GOVERNO CLINTON: A INTERSECÇÃO ENTRE O DEBATE TEÓRICO E A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

São Paulo
2012

ALINE PAVAN DOS SANTOS

AS RELAÇÕES BRASIL–ESTADOS UNIDOS NO GOVERNO CLINTON: A INTERSECÇÃO ENTRE O DEBATE TEÓRICO E A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação e Relações Internacionais San Tiago Dantas para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Externa

Orientador: Luis Fernando Ayerbe

São Paulo

2012

AS RELAÇÕES BRASIL–ESTADOS UNIDOS NO GOVERNO CLINTON: A INTERSECÇÃO ENTRE O DEBATE TEÓRICO E A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação e Relações Internacionais San Tiago Dantas para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

São Paulo, 10 de dezembro de 2012

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. LUIS FERNANDO AYERBE

Orientador

_____ _____

Prof. Dr. CLODOALDO BUENO Prof. Dr. FLAVIO ROCHA DE OLIVEIRA

Ao Vinicius, por me ensinar que é possível.

AGRADECIMENTOS

Todo trabalho acadêmico é uma realização conjunta, em que cada um contribui de forma singular e imprescindível. Neste em especial, destaco meu "muito obrigada" as pessoas e instituições mencionadas nas linhas a seguir.

A Capes pelas concessões financeiras que possibilitam a formação de novos pesquisadores e fomentam estudos de modo geral.

Ao Programa San Tiago Dantas, com todo o seu quadro de professores e funcionários, pelo valor que atribuem à formação acadêmica e ao desenvolvimento de ideias.

Ao meu orientador Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe, pela excepcional paciência, compreensão, acompanhamento e incentivo, que não se restringiu a dissertação, mas a participação em grupos de pesquisa e eventos.

Ao Prof. Dr. Clodoaldo Bueno, que a cada aula fez com que eu me interessasse mais por Política Externa Brasileira e pela honrosa participação em minha banca avaliadora.

Ao Prof. Dr. Flávio Rocha pelas aulas instigantes que participo desde a graduação, pelos livros autografados e a gentileza em participar desta banca de avaliação.

A minha mãe, Ana, pelo carinho e dedicação incondicional em todos os momentos, e, ao meu pai, Manoel, que além destes pontos auxiliou muito nas revisões e digitação de fichamentos. Ao Thiago pelo otimismo e confiança.

Aos "mestrandos" do PPGRI de 2010, em especial a Kelly Ferreira que já é uma amiga de longa data e dispensa maiores comentários, a Laís Thomaz muito solícita e gentil, e, a Ana Paula Lage, uma amiga fundamental durante todo o mestrado.

Por fim agradeço imensamente a Deus, que traçou para mim novos caminhos, mas dos quais não tenho dúvidas de que são os melhores.

Sumário

Introdução 8

Capítulo 1 – O debate teórico nos anos 1990 em questão e as possibilidades analíticas de política externa 14

1.1 As características do Sistema Internacional nos anos 1990 17

1.2 A manutenção da abordagem política na teoria 25

1.3 Sociologia, materialismo e subjetividade: uma proposta teórica 29

1.4 Revisitação às abordagens normativas 34

1.5 Pontos de contato teóricos e a formação da ordem internacional liberal 37

Capítulo 2 – Projetos políticos no limiar do século XXI 40

2.1 Neoliberalismo: conceitos, práticas e discussões 41

2.2 A década de 1980: internacionalização do neoliberalismo estadunidense 48

2.3 Antropofagia neoliberal: o caso brasileiro 55

2.4 A Terceira Via: possibilidades para um novo Estado? 60

Capítulo 3 – A política externa dos EUA no governo Clinton 69

3.1 O processo de formulação da política externa estadunidense 70

3.2 A situação doméstica nos EUA 77

3.3 Engajamento e Expansão: objetivos, meios e fins 82

3.4 O "lugar" da América Latina, do Cone Sul e do Brasil 88

Capítulo 4 – A perspectiva da política externa brasileira no governo Fernando Henrique Cardoso 95

4.1 Atores e papéis na política externa brasileira 95

4.2 Demandas internas no governo Fernando Henrique Cardoso 101

4.3 As linhas estruturais da política externa brasileira 110

4.4 As percepções do Brasil sobre a Nova Ordem Mundial e sobre os EUA 119

4.5 A constituição da agenda EUA-Brasil 125

Considerações Finais – A agenda das relações bilaterais sob o olhar da teoria 132

Uma síntese teórica sobre as relações bilaterais? 134

Referências Bibliográficas 142

Introdução

A partir da afirmação de Schlesinger (1992, p. 57) de que "a política externa é a face que uma nação exibe ao mundo" a década de 1990 é, certamente, instigante aos estudiosos das Relações Internacionais pelo significado dos diversos fenômenos que se seguiram à derrocada da União Soviética e ao fim da ordem bipolar, que ampliaram o espectro de possibilidades de atuação dos países e, portanto, remodelaram a política internacional. Nesta década, as mudanças percebidas nas políticas externas das nações refletiam a supremacia dos EUA e buscavam a inserção na 'Nova Ordem Mundial' por vezes importando conceitos e projetos políticos da Potência mesmo que sacrificando alguns aspectos de sua realidade interna a fim de se adequarem ao novo contexto do Sistema Internacional.

Nesse sentido, estudar as relações entre Brasil e Estados Unidos no período em destaque se constitui como tarefa relevante ao melhor entendimento das peculiaridades do momento, refletindo as tendências no campo teórico, que buscavam explicar de maneira mais profunda a complexa arquitetura das Relações Internacionais a partir das alterações engendradas pelo fim da Guerra Fria. Os EUA mantém sua capacidade de impactar globalmente as ações dos demais países e, que no caso brasileiro, são o grande parceiro estratégico, conforme estabelece o relacionamento desde a gestão do Barão do Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores, logo no início do período republicano no país. Fato é que historicamente houve a participação ativa dos EUA na América Latina, tendo-a como área de influência direta; enquanto que o Brasil, como grande país da região, balizou a construção de sua política externa de acordo com seus interesses, mas também em muito considerando a influência dos EUA na região e no plano internacional de modo geral (LAFER, 2001; PECEQUILO, 2008).

Do ponto de vista das abordagens teóricas, o estudo das relações entre estes países contribui no sentido de que a formulação de conceitos engendradores de políticas, o crescente prestígio dos temas econômicos (balizando as negociações em outras áreas) e o intercâmbio estreito entre a análise histórica da política externa com perspectivas teóricas que privilegiam abordagens pelo viés sociológico, cultural, entre outros. Assim, o trabalho pretende ser uma contribuição no sentido do estudo contextual de política externa, na direção dos aspectos aqui relevados.

O presente estudo tem como objetivo central descrever alguns temas das relações Brasil-Estados Unidos capazes de gerar modelos para entendimentos futuros, a fim de desenvolver conceitos e verificar limitações nas formulações teóricas aqui elucidadas. Isto é, a partir da análise de dados documentais e fatos históricos, tendo em perspectiva as diversas abordagens teóricas do campo das Relações Internacionais, verificar as motivações das explicações que as análises dos anos 1990 procuram fornecer ao novo cenário, sob a hipótese de que é possível relacioná-las de forma a fornecer um arcabouço explicativo consistente que leve em conta o intercâmbio entre os principais vieses teóricos fortalecidos durante o período em questão, assim como ocorre o intercâmbio entre os aspectos da vida doméstica e internacional do Estado.

Privilegiaremos no trabalho a análise de documentos oficiais dos dois mandatos de Bill Clinton (1993-2000), tais como discursos do presidente e dos secretários de Estado, bem como os planos estratégicos elaborados pelo Departamento de Estado e as *National Security Strategies* (NSS – na sigla em inglês). Pelo viés brasileiro, analisaremos documentos oficiais elaborados durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, como o Plano Plurianual PPA 1996-1999, o Plano Plurianual Avança Brasil e alguns discursos presidenciais e dos chanceleres que estiveram à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE) à época. Essa análise documental se une a uma revisão dos textos produzidos por analistas de política externa no período na tentativa de demonstrar:

a. Como a aproximação do Brasil com os EUA ocorre em um momento de convergência das agendas nacionais que priorizam o âmbito econômico;

b. Que o relacionamento entre os dois países pode ser mais bem compreendido se considerarmos o prestígio que o Neoliberalismo e a chamada Terceira Via desfrutavam à época.

A intersecção entre política interna e externa será um ponto de destaque a ser trabalhado, tendo em vista que, seguindo a linha de Rosati e Scott (2011), a política externa se refere ao escopo de envolvimento externo e a sequencia de objetivos, estratégias e instrumentos selecionados pelos tomadores de decisão para atingi-los. Ao discutir esse o processo de tomada de decisão, pretende-se abordar como as temáticas internas influenciam as agendas internacionais e vice-versa e a que formulações teóricas se referem e como são implementadas. Em outras palavras, o processo de tomada de

decisão é entendido como dinâmico e não prioritariamente estático e previsível, ainda que nas resoluções seja possível verificar também elementos de continuidade.

Considerando que a defesa externa do interesse nacional ocorre pelo instrumento da política externa e que ela carrega o que é primordial para o país, compreendemos que suas bases são difusas e intersubjetivas; não surpreende, portanto, que seja uma ferramenta retórica capaz de obter apoio a diferentes programas governamentais. Este, porém, é reflexo, além do cenário doméstico, também das mudanças no Sistema Internacional e da alteração nas capacidades do Estado de acordo com o contexto histórico em que se analisa. A defesa dos interesses nacionais no âmbito externo se relaciona ao processo de *'spill over'* das agendas domésticas nem sempre convergentes e isso é refletido na formulação desta política, entendida como uma das estratégias dos grupos de poder domésticos para concretizá-los, como veremos ao tratar da estrutura decisória para assuntos referentes à política externa nos países destacados para estudo.

De acordo com Fiori (1999, p.97), a década de 1990 consolidou a força da crença estatal "no poder pacífico dos mercados e na força econômica convergente da globalização" sob a liderança norte-americana. Nesse sentido se insere a noção de uma diplomacia comercial global e, em decorrência, o problema correlato da multiplicidade de atores que passa a incluir, rotineiramente, as empresas transnacionais, as organizações não governamentais, a mídia – e seu papel na estruturação da agenda da opinião pública – os partidos políticos, os sindicatos, as agências de rating do mercado financeiro, entre outros. Entretanto, como afirma Lafer (2001, p.18), esta ampliação do campo dos formuladores de política e defensores do processo globalizador não elimina a importância dos Estados e das nações na dinâmica da vida internacional, já que são estes os atores capazes de intermediar interesses e representar seu povo em prol de legitimidade interna e externa.

A maior parte dos anos 1990 correspondeu aos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, e Bill Clinton, nos EUA. Devemos considerar, essencialmente, os aspectos mais permanentes dos Estados, mesmo assim, o período ficou marcado, para ambos, por um momento econômico de intenso dinamismo, uma imagem externa reformulada e o prestígio pessoal dos presidentes, que se lançaram também à atuação diplomática do país, ainda que, no caso do Brasil, a partir da crise do México em dezembro de 1994, a situação econômica não tenha sido favorável. Estes

fatores, adicionados aos mais tradicionais – como a expressão territorial, demográfica, cultural e econômica –, proporcionou ao Brasil e aos EUA, cada um de acordo com suas capacidades e realidades, uma projeção externa vigorosa que alcançou relativa credibilidade frente aos demais países, muitos deles novos, como os pertencentes à ex-União Soviética, ou mesmo, no caso da América do Sul, se consolidando como democracias.

A partir de tais considerações, compreende-se a interação entre ambos os países e as intenções dos governos norte-americanos do período em negociar novos acordos com o Brasil e com a América Latina. Como exemplo, temos a proposta do presidente Clinton, em 1993, de uma "Comunidade de Democracias do Hemisfério Ocidental", a iniciativa das Cúpulas das Américas e a proposta de formação da Área de Livre Comércio das Américas - ALCA, que em conjunto mostram uma mudança de perfil diplomático em relação à região, não mais em termos de um relacionamento baseado na lógica do conflito Leste-Oeste, mas fundamentado no fortalecimento dos laços comerciais, em grande parte, de livre-comércio.

A prioridade dada neste período a economia internacional conferiu às estratégias de inserção dos países tanto medidas globalizantes (diversificação de parceiros comerciais independente da localização geográfica) como regionalizantes (formação de blocos econômicos regionais). Os EUA, como pólo econômico e disseminador das propostas liberais de abertura de mercados e de democracia agora se proclamavam como bases estruturantes de um mundo de paz e desenvolvimento. Porém, as promessas de universalização de valores, com a transnacionalização dos processos, trouxe em seu bojo o questionamento das funções e soluções do Estado, proporcionando uma situação dicotômica na qual, de um lado, se expressa a lógica de causas universais e de integração econômica e, de outro, a resistência à globalização e a percepção da falência das práticas neoliberais como promotoras de desenvolvimento, visto que as economias chamadas ocidentais não conseguiam encaminhar questões sociais básicas (LAFER; FONSECA JR., 1997, p.64).

Esse período de profundas alterações pode ser visto, portanto, como um momento de inflexão, de reflexão das Relações Internacionais na sua prática política e das políticas externas, bem como no seu estudo, por meio do questionamento de paradigmas e da percepção de que as estruturas e instituições econômicas não necessariamente refletiam a mudança da lógica bipolar, mas que tal tarefa se fazia

premente para o século XXI que se aproximava. O momento também evidencia um movimento complementar entre as tendências da diplomacia presidencial e da pluralização dos atores no processo decisório de política externa que influencia diretamente a forma de inserção dos países (CASON; POWER, 2006).

Tendo em vista essas considerações, partiremos no primeiro capítulo do delineamento de um panorama geral do contexto político internacional da década de 1990. A seguir, montaremos o quadro analítico com formulações teóricas do campo das Relações Internacionais para discutirmos a influência delas na tomada de decisão e na legitimação da 'Nova Ordem Mundial'. Assim, abordaremos como o contexto do Pós-Guerra Fria forneceu primazia aos EUA na propulsão do processo de globalização.

Em seguida serão apresentados fundamentos do Neoliberalismo e da Terceira Via enquanto teorias políticas e suas consequências práticas difundidas fortemente desde os anos 1970, majoritariamente devido ao processo de intenso trânsito entre os assuntos econômicos e políticos. Os pressupostos teóricos e a impossibilidade de dissociar de maneira clara os assuntos essencialmente econômicos será um ponto essencial para a melhor compreensão dos desdobramentos das políticas externas adotadas nos anos 1990. Também vale aqui destacar que os líderes estatais envolvidos no trabalho, Bill Clinton e Fernando Henrique Cardoso, obtiveram participações fundamentais na constituição e divulgação da Terceira Via, este panorama será mais detalhado ao longo do capítulo 2.

No capítulo 3 focaremos a análise nos Estados Unidos, explicitando a quais princípios o país condiciona suas relações externas, visto sua posição de potência mundial. Para isso, realizamos uma revisão analítica da política externa norte-americana e como a situação econômica doméstica influi no processo de tomada de decisão. Isso se fará por meio do mapeamento da estrutura do Estado para a formulação da política externa e também a partir de uma ilustração do cenário doméstico, bem como da identificação dos objetivos da política externa do governo Clinton e dos trabalhos do Departamento de Estado em relação à América Latina e ao Brasil. Vale ressaltar que os projetos da política externa de EUA serão apresentados desde uma perspectiva mais ampla da agenda, com quanto que o foco será nos assuntos que envolvem mais diretamente o Brasil.

No capítulo 4 apresentaremos a perspectiva da política externa brasileira no governo de Fernando Henrique Cardoso, seguindo modelo similar ao aplicado na

avaliação do governo Clinton no capítulo 3. Explanaremos sobre a situação interna do Brasil durante o período e as principais metas da política externa por meio da análise de discursos presidenciais, os planos plurianuais já mencionados e dos trabalhos de estudiosos da política externa do período, destacando a estabilização do país obtida com o Plano Real e com a busca pela consolidação de uma nova imagem externa, após a queda de Fernando Collor de Mello. Assim, procuraremos expor as percepções brasileiras sobre a 'Nova Ordem Mundial' e o papel dos EUA na mesma e em relação à região latino-americana. Nesse sentido, destaque será dado à visão brasileira em relação à agenda bilateral com os EUA e até mesmo a proximidade pessoal entre os líderes de Estado Fernando Henrique Cardoso e Bill Clinton.

O Capítulo 5 será de natureza conclusiva, no qual apresentaremos os desdobramentos práticos da agenda bilateral e destacaremos os aspectos que carregam traços neoliberais ou de Terceira Via, bem como será elucidada a possibilidade de enquadramento teórico do período nas abordagens de Relações Internacionais. Essa análise possibilitará observar, de um lado, as mudanças qualitativas no posicionamento do Brasil no Sistema Internacional com a formulação de uma identidade externa voltada a cumprir compromissos internacionais de caráter predominantemente econômicos. Por outro lado, a análise da agenda bilateral, nos âmbitos da economia, da segurança, meio ambiente e direitos humanos, auxiliarão na compreensão da estabilidade nas relações entre estes países e no delineamento das prioridades da política externa estadunidense em relação ao Brasil.

A conclusão do trabalho verificará a possibilidade de relacionamento entre as perspectivas teóricas no cenário internacional que emerge com os anos 1990 e o intercâmbio entre os principais vieses teóricos fortalecidos durante o período em questão, assim como ocorre o intercâmbio entre os aspectos da vida internacional e doméstica do Estado. Verificaremos ainda que a aproximação do Brasil com os EUA se dá de forma intensa neste momento de convergência das agendas, que possuem preocupação prioritariamente econômica e quais as causas e finalidades dessa priorização.

Capítulo 1 – O debate teórico nos anos 1990 em questão e as possibilidades analíticas de política externa

A discussão teórica e conceitual sobre os fatores presentes na formulação e na implementação da política externa é tarefa primordial das contribuições formuladas sob o manto das teorias de Relações Internacionais. O adensamento e a diversificação das perspectivas na área se deram no mesmo marco temporal desta pesquisa, majoritariamente a década de 1990, motivo pelo qual serão mapeados e destacados os aspectos das abordagens teóricas que auxiliam na análise de política externa de modo geral e, em particular, a compreensão das relações entre Brasil e Estados Unidos.

Há de se destacar também, tendo em vista o objeto de estudo, a necessidade do apego à complementaridade destas teorias para que seja possível encontrar explicações coerentes para os três eixos que permeiam a pesquisa: o cenário internacional pós-Guerra Fria, os condicionantes internos nos Estados Unidos e no Brasil e os fatores materiais e ideológicos que orientam a política externa entre os dois países no período em questão. Na verdade o que se vislumbra ao estudar as perspectivas teóricas é a possibilidade de elaboração de uma base sólida para a investigação empírica e, ao isolarem-se casos, verificar qual delas fornecerá as respostas mais acuradas.

Com as mesmas lentes, consideramos neste trabalho uma metodologia que permite a análise de política externa como recorrente no campo das Relações Internacionais, podendo ser frequentemente executada através da interlocução entre dados históricos e a aplicação de modelos teóricos próprios da área. A este respeito Bobbio (1995, p. 15) afirma:

> Nunca considerei os dois métodos incompatíveis. Sempre pensei, ao contrário, que eles se integram reciprocamente. Quem trabalha com o método analítico nunca pode esquecer que a realidade é bem mais rica do que as tipologias abstratas, que devem ser continuamente revistas para dar conta dos novos dados ou de novas interpretações dos dados já conhecidos. Mas o historiador também deve se dar conta de que, para compreender, descrever e ordenar a realidade de fato revelada pelos documentos, não pode abrir mão de conceitos abstratos, cujo significado, saiba ou não, lhe é fornecido pelos fanáticos da análise.

Em relação a este mesmo aspecto, Halliday (1995) sublinha que os analistas desta temática não devem ser estritamente racionalistas nem se deixarem cair no relativismo. Com estas balizas, o autor sugere que a história deve ocupar um lugar privilegiado nos estudos para que se possa problematizar os conceitos e desafiar o senso comum, já que, mesmo com a emergência das mais distintas categorias teóricas, ainda existem vácuos analíticos capazes de serem sanados apenas com a reconstrução de fatos. Essa visão da predominância da história é compartilhada ainda por Duroselle (2000), o qual alerta sobre os erros interpretativos que as simplificações conceituais que se propõem a explicar um grande número de acontecimentos podem induzir. Com isso, apontamos para uma possível inversão nos termos de estudo em que se parte das abstrações para avaliar acontecimentos, quando o indicado é que, após mapear as nuances do objeto, haja a verificação de se este se encaixe em algum quadro explicativo teórico.

Nas ciências humanas, as teorias costumam apresentar a reunião de diversos elementos de nosso conhecimento e atribuir a eles uma relação de causalidade, ordenando-os através de estruturas cognitivas e quadros conceituais capazes de propiciar a investigação e a formulação de hipóteses em torno de determinado objeto. Em especial nas Relações Internacionais, Baillard (1990) identifica que as teorias podem assumir o caráter:

1. Essencialista: que procura revelar a essência das entidades sociais e estas são demarcadas por um caráter normativo;
2. Empírico: que parte de preposições gerais para explicar e ressaltar a previsibilidade dos fenômenos sociais;
3. Dialético-histórico: que advoga a consciência crítica da realidade e a participação dos fatos sociais na formulação do arcabouço.

Pela perspectiva de Cox (1986), as proposições teóricas não são apenas dialético-históricas, como também direcionadas a um determinado público e legitimadoras de uma ordem. Com isso, o autor ressalta que as teorias não possuem caráter neutro, pelo contrário, as visões servem à sustentação de interesses pré-determinados e, portanto, funcionais às necessidades dos grupos dominantes engajados

ao contexto histórico e político[1]. Tais preposições permitem ainda dizer que as teorias são formuladas a partir de fatos históricos e fornecem abstrações; a partir do momento em que seu conjunto de ideias passa a ser reproduzido, se torna prescritivo e pode influenciar na tomada de decisão.

Assim sendo, o fim da Guerra Fria pode ser abordado como um momento particular cujos desdobramentos impuseram desafios aos paradigmas analíticos existentes. Em geral, as visões que ganham destaque durante os anos 1990 irão dialogar criticamente e serem posicionadas como alternativas ao modelo mais representativo durante a vigência da disputa Leste x Oeste: o neorrealismo formulado majoritariamente por Kenneth Waltz.

Conceitualmente, o neorrealismo, ou realismo estrutural, prevê uma análise da política internacional que busca explicar os padrões de constância de comportamentos do Estado. Seus pressupostos são (WALTZ, 1979):

1. A existência de uma estrutura anárquica, em que falta um poder central orientador, que constrange a atuação dos agentes;
2. Um sistema composto por unidades políticas especializadas em garantir a sobrevivência;
3. A diferenciação na distribuição das capacidades entre as unidades que definirá se o sistema é unipolar, bipolar ou multipolar.

A partir desta sistematização, a estrutura e a composição do sistema são vistas como constantes e a única possibilidade de mudança reside na distribuição das capacidades entre os atores. Como decorrência, a anarquia orienta a atuação das unidades políticas que, a fim de garantirem sua sobrevivência, devem centrar seus esforços na para garantia de sobrevivência, bem como formam alianças para contrapor o poder das potências, o que, em última instancia, define um equilíbrio de poder. Ainda de acordo com o autor, esta tendência sistêmica ao equilíbrio faz com que a bipolaridade seja considerada como a estrutura mais estável.

Feitas estas proposições iniciais e apresentado um panorama sobre a teoria neorrealista, se constituem como objetivos seguintes: contextualizar a ordem mundial da

[1] Esta linha de pensamento é parte da Teoria Crítica de Relações Internacionais. Para aprofundamento ver COX; SINCLAIR (1999).

década de 1990, com destaque ao papel que os Estados Unidos (EUA) assumem e a tentativa de inserção dos países em desenvolvimento; apresentar uma revisão seletiva das propostas teóricas que compõe o *mainstream*[2] do período, sem necessariamente realizar uma incursão cronológica; e demarcar a contribuição que cada uma das perspectivas traz ao entendimento da política externa levada a cabo pelas nações, no caso, Brasil e EUA.

1.1 As características do Sistema Internacional nos anos 1990

A queda do Muro de Berlim, em 1989, e o posterior colapso da União Soviética (URSS), em 1991, demarcaram o fim da Guerra Fria e o início de novos processos político-econômicos ao redor do mundo. Este período é fortemente marcado pelo antagonismo, não mais expresso em termos de grupos ideológicos, comunistas e capitalistas, mas relativo à coexistência de processos homogeneizadores e fatos afirmativos da diversidade.

A primeira mudança significativa pode ser verificada nos contornos do mapa mundial que, apesar da reunificação alemã em 1990, apresentou o surgimento de outros vinte novos Estados soberanos em apenas dois anos (HALLIDAY, 1994). Prova disto está refletida no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) que foi fundada com 51 Estados-membros em 1945, passando a 159 membros em 1989 e chegando, em 2011, a comportar 193 nações grande parte destas advindas do desmembramento da URSS e da descolonização africana e asiática[3]. Segundo Kissinger (2004, p. 806 – 807, tradução nossa) muitas das novas nações "se consolidam com um histórico diferente dos Estados europeus. [...] Para muitas delas, as fronteiras atuais representam apenas uma conveniência administrativa dos poderes imperiais[4]".

[2] Ressalta-se que o critério para seleção das teorias aqui apresentadas remete-se às possibilidades que abrem ao entendimento do comportamento dos Estados no Sistema Internacional e que consideram fatores materiais, motivo pelo qual não serão abordadas as formulações pós-modernas.

[3] Alguns dos países que surgiram com o desmembramento da URSS foram: Azerbaijão, Cazaquistão, Estónia, Geórgia, Letónia, Lituânia, Rússia e Ucrânia. Na África, os últimos Estados a se tornarem independentes foram Namíbia (1990) e Eritréia (1993).

[4] "have come into being, many of them quite different from the historic European nations-state. [...] For many of them, the current borders represent the administrative convenience of the imperial powers." (KISSINGER, 1994, p. 806 – 807)

Como consequência da artificialidade e ineficiência dos contornos fronteiriços oficiais, e a despeito do fim da corrida armamentista, a última década do século XX foi marcada pelo aumento da insegurança e o desencadeamento de uma série de conflitos armados. Dentre eles podemos destacar a Segunda Guerra do Golfo[5] (1990 – 1991) e a guerra entre Armênia e Azerbaijão, ou ainda o Genocídio de Ruanda (1994), a guerra civil em Serra Leoa e a desagregação da Iugoslávia.

Os exemplos supracitados não cobrem a totalidade de situações que ocorreram neste espaço de dez anos, contudo, nota-se que grande parte dos confrontos fugiu aos moldes convencionais de enfrentamento entre Estados e trouxe a tona questões étnicas, religiosas e de desenvolvimento que, atrelados a natureza difusa dos beligerantes, viria a desafiar a agenda de segurança internacional e demonstrar a influência que os problemas nacionais trariam para a cena externa. Encerrada a lógica bipolar, tais elementos se tornam desafiadores das estratégias das potências, já que a elas cabia julgar em quais conflitos se envolveriam nos anos seguintes e, assim, arcar com as consequências do engajamento ou da negligencia.

Na esfera política, assistimos a continuidade da onda de democratização dos países latino-americanos iniciada nos anos 1980, o fim do *Apartheid* na África do Sul em contraponto às repressões empreendidas pela China na Praça da Paz Celestial em 1989, bem como a adoção de regimes autoritários em grande parte dos Estados recém-formados. No plano da política internacional, a proliferação das instituições já presenciada anos antes desponta discussões sobre governança e enfatiza a capacidade reduzida dos Estados em lidarem isoladamente com temas relativos ao meio ambiente, comércio e tráfico – seja de armas, drogas ou pessoas.

Não obstante, a economia mundial deparou-se com a intensificação da internacionalização empresarial, acompanhada da formação de blocos econômicos regionais e do trânsito global de capitais. Para Silva (2008), estes processos estão ligados às mudanças econômico-tecnológicas iniciadas nos anos 1970 e constituem em nova estratégia para a reestruturação capitalista mundial. Em grande medida, as restrições que se colocam à atuação dos Estados na regulamentação e controle destes fluxos abrem espaço para que o conceito de soberania no ambiente internacional seja

[5] A segunda Guerra do Golfo refere-se ao conflito entre Iraque e Kwait, também abordada como operação Tempestade no Deserto.

revisado e para a cunhagem do termo globalização, que posteriormente irá adquirir dimensões que extrapolam a econômica. Há ainda que se destacarem as crises locais que geraram impactos sistêmicos, como ocorreu na Argentina e no México, em 1994, na Ásia, em 1997, e na Rússia, em 1998.

Apesar da percepção generalizada de que os EUA haviam vencido a Guerra Fria, o cenário imediato se caracterizou por indefinições quanto à configuração do Sistema Internacional e consequentemente da estratégia que deveria ser adotada pelos países na 'Nova Ordem Mundial' que se instalava. Contudo, posturas otimistas sobre o futuro tornavam-se cada vez mais comuns e instintivamente referenciavam valores ligados ao pensamento da superpotência restante. Os EUA se encontravam em posição única de, segundo Bourdieu e Wacquant (2004, p.27), impor suas "categorias de percepção homólogas às suas estruturas sociais", reformatando o mundo de acordo com sua imagem, especialmente por meio da difusão de ideias e conceitos construídos. O autor, contudo, critica a forma como foram formulados os conceitos, na forma de medidas políticas, cartilha a ser seguida:

> A difusão desses verdadeiros-falsos conceitos apenas pode conduzir a uma espécie de "Consenso de Washington" generalizado, e até espontâneo, como se pode observar correntemente em matéria de economia, de filantropia ou de ensino. Efetivamente, esse discurso duplo fundamentado na crença que imita a ciência, sobrepondo ao fantasma social do dominante a aparência da razão (especialmente econômica), é dotado do poder de realizar realidades (...) presente nos espíritos daqueles que tomam decisões políticas ou econômicas e de seus públicos, ele serve de instrumento de construção de políticas públicas e privadas, ao mesmo tempo em que é instrumento de avaliação dessas políticas. (Idem, p.27)

Um ponto chave para exacerbar o sentimento otimista pós-Guerra Fria foi a interferência da Organização das Nações Unidas (ONU) na segunda Guerra do Golfo. O conflito iniciou-se com a invasão que o Iraque empreendeu sobre o Kuwait a fim de anexar o território e as reservas petrolíferas do país vizinho. Sob a égide do Conselho de Segurança, no entanto, deliberou-se a operação Tempestade no Deserto, que impôs o recuo às tropas iraquianas e restaurou os antigos limites fronteiriços entre os beligerantes. O mecanismo de resolução demonstrou que havia se encerrado o período de paralisia do Conselho de Segurança devido às disputas entre as superpotências. Como a resolução conseguiu legitimidade internacional por estar amparada nos princípios da instituição, ela serviria como reflexo de que a participação democrática

dos Estados na solução de assuntos internacionais seria daí por diante desejável e possivelmente benéfica.

O acontecimento forneceu o contexto propício para que o então presidente dos Estados Unidos, George Bush (1989 – 1992), cunhasse o termo 'Nova Ordem Mundial' como denominação da época de paz e prosperidade que estava sendo inaugurada. Na prática, esta concepção foi resultante do triunfo da economia de mercado e, além disso, dela parte o apontamento da superioridade do bloco Ocidental em termos produtivos e sociais, colocando-o como universal e inevitável, capaz de solucionar os problemas econômicos e bélicos no longo prazo.

Apesar da força retórica que o termo ganhou, Ikenberry (1996) assinala que os EUA não precisavam construir uma Nova Ordem Mundial, visto que o núcleo da ordem que fora elaborada em 1945 mantinha-se válido e legitimado por seus integrantes. Segundo esta visão, a queda do comunismo já demonstrava a expansão da ordem Ocidental, que incorporaria os que lhe faziam oposição no período bipolar, mas com a manutenção das arenas multilaterais, da democracia[6] e do capitalismo, tornando esta tríade central e necessária à expansão dos interesses estadunidenses. Assim, os Estados Unidos não estariam desbravando novos horizontes, mas finalmente chegavam ao centro da ordem que estabeleceram há, aproximadamente, cinquenta anos antes.

Uma visão oposta considera que o pós-Guerra Fria é marcado por turbulências e transições, sem uma estrutura norteadora eficaz em que fatalmente se vivencia a nova desordem mundial (VIZENTINI, 1996). Tal incapacidade ordenadora seria evidenciada pela falta de estratégia dos países em lidar com uma agenda diversificada e sem polarizações ideológicas claras, além da própria indefinição quanto aos pólos de poder e da ascensão de assuntos internos dos Estados à categoria de internacionais, como o caso das crises econômicas, do narcotráfico e das violações aos direitos humanos. Aqui, os Estados Unidos aparecem como inaptos tanto a manterem o padrão político da bipolaridade quanto a inaugurarem novos meios de conduta.

Ainda assim, tanto na concepção de ordem como de desordem do Sistema Internacional, os EUA emergem como uma nação singular, vista por parte dos analistas

[6] A relação entre neoliberalismo e democracia, ambos vistos como compositores da 'Nova Ordem Mundial', serão tratados no capítulo 2.

como hegemônico em um momento unipolar e pelos demais como líder do arranjo multipolar. Essas variações interpretativas remetem as distintas visões do que significou o ruir da disputa Leste x Oeste e se constituem em teses sobre os arranjos de poder possíveis em um dado sistema.

Uma interpretação de destaque é a de Fukuyama (1989) que ressalta o otimismo liberal da época e vê no fim do bloco soviético o fim da história, já que coloca um ponto final na dicotomia ideológica da humanidade e universaliza as democracias liberais do Ocidente. Para o autor, a vitória liberal já está concluída no campo das ideias e, ainda que incompleta no nível material, das capacidades, este acabará se constituindo à sua imagem. Tal versão não nega a ocorrência de conflitos, mas sim o desenvolvimento de sistemas político-econômicos contraditórios ao padrão liberal.

Esta tese recebe críticas que reforçam a validade analítica do marxismo para o ambiente internacional, apesar do fim da experiência soviética, e apontam para a possibilidade de surgimento de novos paradigmas[7]. Anos depois, o próprio Fukuyama (1999) revisa suas afirmações e refuta que a história tenha chegado ao fim dado a contínua possibilidade de produção do conhecimento e o reconhecimento dos limites práticos à expansão do modelo de livre comércio e da democracia, de modo que ambos não são mais vistos como endógenos.

Entretanto, mesmo neste segundo momento, é reiterada a perspectiva de que o progresso tecnológico e científico criado pelo capitalismo o mantém como viável e com capacidade de expansão mundial, sendo que, no segundo caso, são necessários percussores como o governo dos EUA e as instituições financeiras internacionais. Nas palavras de Fukuyama (1999, p.1, tradução nossa) "nada do que tem acontecido no mundo político ou na economia global nos últimos dez anos desafia, a meu ver, a conclusão de que as democracias liberais e a ordem econômica de livre mercado são as únicas opções viáveis para as sociedades modernas[8]".

De acordo com Perry Anderson (1992) é falaciosa a interpretação de que as grandes questões mundiais seguem uma evolução devido ao "avanço cumulativo do

[7] Para uma revisão das críticas ver: BURNS, T (org.). After History: Francis Fukuyama and His Critics. Lanham: Rowman and Littlefield, 1994.
[8] "Nothing that has happened in world politics or the global economy in the past ten years challenges, in my view, the conclusion that liberal democracy and a market-oriented economic order are the only viable options for modern societies." (FUKUYAMA, 1999, p. 1)

conhecimento técnico" proporcionado pela ciência moderna, a qual, gradualmente, obrigaria a todos os Estados se modernizarem a fim de sobreviverem às pressões dos países mais avançados e garantirem suas necessidades materiais por meio do desenvolvimento econômico. Ao contrário de Fukuyama, que coloca a ciência como impulsionadora de uma economia industrial robusta que eleva o capitalismo a único sistema eficiente (em função da competitividade) para elevar a produtividade, Anderson questiona que a prosperidade capitalista esteja ao alcance de todos os Estados, apontando que o liberalismo está longe de ser a única aspiração coerente de todas as regiões e culturas do mundo e que a "revolução liberal", que para Fukuyama não teria competidores à altura, não é necessariamente um sinal inequívoco do fim da história.

Para Perry Anderson, a tese do 'fim de história' de Fukuyama sofre com fundamentação teórica errônea e considera que o "estreitamento dos vínculos na ordem capitalista mundial está fadado, de qualquer modo, a forçar as tremendas pressões de pobreza e exploração no Sul a repercutir pela primeira vez no próprio Norte" (ANDERSON, 1992, p.142). O autor ainda reflete sobre a possiblidade de uma "nova agenda internacional para a reconstrução social" e com isso destaca a percepção de que a história, na verdade, engendra as condições de sua transformação, ao invés de simplesmente acabar, e que, portanto, o pensamento neoliberal deve considerar a história como evidência da transformação do capitalismo ao longo do tempo e não como firme mantenedora de suas características originais que alimentariam pretensões hegemônicas.

Por sua vez, Halliday (1994, p. 60) converge parcialmente com as ideias propostas por Fukuyama ao afirmar que as variações de socialdemocracia são subsistentes e estão cada vez mais circunscritas pela falta de alternativa ao capitalismo, mas alerta que "embora o modelo autoritário de esquerda tenha sido desacreditado, a ideia de que a democracia nos moldes americano/europeu é o mais desejado está longe de conseguir a unanimidade entre os Estados capitalistas".

Outro ponto destacado é o de que uma ordem internacional homogênea prevê o compartilhamento de normas, tanto domésticas como interestatais. Considerando que há perda da importância estratégica dos países em desenvolvimento, a aceitação de certas normas internacionais passa a ser uma necessidade por parte destes Estados, compelidos, por isso, a aderir às adequações internas que se seguem, de modo que se paga um alto preço em ambas as decisões (HALLIDAY, 1994). Exemplo claro das distorções geradas por estes acordos pode ser observada na trajetória da América Latina,

que avança na consolidação da democracia e do livre mercado, mas ainda padece de vulnerabilidades econômicas e sociais.

Também crente na capacidade de expansão do poderio dos EUA, Nye (2002) define as distintas nuances de exercício de poder e apresenta a tese sobre o Poder Brando (*Soft Power)* para reiterar a necessidade de que a nação não domine apenas por suas capacidades bélicas e econômicas, mas principalmente por meio do prestigio de seus valores, de suas instituições e de sua cultura. Em outros termos, a preocupação do autor é a de que a liderança estadunidense no Sistema Internacional seja legitima e menos custosa, na medida em que haja a redução do uso de coerções e incorporação dos fatores culturais às negociações a fim de que seus valores assumam imperativos morais e deixem de ser apenas aceitos para se tornarem desejados. Tal panorama permite que, com o fim da disputa ideológica com a URSS, o momento se faça oportuno para a disseminação e fortalecimento do pensamento ocidental estadunidense.

Sob outro prisma, Todd (2003) afirma que queda da URSS alimentou apenas uma ilusão do fortalecimento dos EUA, já que, do ponto de vista material, a nação está cada vez mais dependente do abastecimento externo e convive com um déficit comercial que cresce exponencialmente. Associado a estes fatores, Todd confere destaque à incapacidade dos estadunidenses em criarem uma identidade com os "povos conquistados", já que restringem a aceitação de culturas diferentes e engajam em conflitos, mesmo em situações de enormes disparidades de poder, o que mina qualquer possibilidade de legitimação.

Na mesma linha, há trabalhos que destacam o aspecto econômico para demonstrar a alternância das potências ao longo dos séculos e reiteram que, gradualmente, o poder dos EUA está diminuindo e sua liderança será aos poucos substituída no Sistema Internacional (ARRIGHI, 1996; KENNEDY, 1989). Mais enfaticamente, Huntington (1993) ressalta o pessimismo sobre a possibilidade de expansão das ideias e dos modelos sociais norte-americanos ao afirmar que os conflitos existentes no pós-Guerra Fria são motivados, em grande medida, por divergências culturais, portanto, o expansionismo da ideias Ocidentais sobre as mais diversas culturas tende a agravar os confrontos com o Oriente.

Também com uma visão cética sobre as possibilidades que a 'Nova Ordem Mundial' seria capaz de abrir, Hélio Jaguaribe (2008) se apoia nos dados econômicos e

na predisposição militar histórica dos Estados Unidos para demonstrar que a *Pax Americana* seria insustentável, visto que o país, em suas palavras, não possui capacidade de promover uma ordem estável, racional e justa. De acordo com tal perspectiva, a humanidade ao final do século XX ansiava pela regulamentação internacional e pela formalização de organizações institucionais incapazes de serem geridas por uma gestão unipolar.

Uma visão conjugada das teses opostas aqui apresentadas aparece na abordagem do cenário de "polaridades indefinidas", retratado por Lafer e Fonseca Jr. (1997, p. 55), que identifica dois momentos posteriores à Guerra fria. O primeiro, enfatizado pelo pensamento otimista e ilustrado pela atuação da ONU na operação Tempestade no Deserto, que já mencionamos anteriormente, e a partir da qual "a perspectiva era a de que se formavam, no mundo dos valores, grandes unanimidades". No segundo momento, os autores notam a depreciação desta linha de pensamento pela observação da exacerbação dos nacionalismos, seja desencadeando ações bélicas ou nos assuntos de ordem econômica, e evidenciam que a política internacional é motivada por "interesses, oportunidades, cenários favoráveis e outros valores, de origem predominantemente nacional, que se combinam, em alguns momentos para exprimir o sentido de *sociedade* que o Sistema Internacional também incorpora" (LAFER; FONSECA JR., 1997, p. 60).

Por sua vez, o estudo conduzido por Soares de Lima (1996) enfatiza a existência de convergências e heterogeneidades na 'Nova Ordem Mundial' e vislumbra o mundo pós-1989 marcado pelos seguintes fatores: o questionamento da primazia econômica norte-americana frente à ascensão de novos pólos economicamente fortes tais como Europa e Japão; o estabelecimento do "compromisso liberal" que prega a liberalização comercial; e a perda da capacidade de barganha dos países periféricos em negociação com países desenvolvidos.

É então da bifurcação entre uma proposta universal e outra de realidades particulares que as teorias de Relações Internacionais se organizam no período dos anos 1990, direcionando os esforços dos estudiosos da área tanto a prover explicações para o colapso da URSS, como para mapear o papel dos Estados em geral e dos EUA em particular no novo contexto.

1.2 A manutenção da abordagem política na teoria

A despeito dos debates teóricos que ocorreram nas décadas anteriores entre Realistas e Liberais, nos anos 1990 ambas as perspectivas são entendidas como parte da corrente positivista e seus estudos compartilham das seguintes características: a utilização do racionalismo como metodologia de análise, a visão materialista da política internacional e a transposição do ideal de natureza humana para o campo das Relações Internacionais. Assim sendo, seus estudos privilegiam a verificação das possibilidades de ordem, cooperação e ação coletiva no contexto histórico em questão.

A partir de tais premissas, a corrente liberal ressurge agora imbuída da superação de sua relação com o idealismo, o que sucedeu a partir da década de 1970, com a crítica sobre a fungibilidade do poder[9], a constatação de que há preponderância de questões econômicas nas agendas políticas e a utilização da teoria dos jogos para demonstrar a possibilidade de cooperação entre os atores (KEOHANE, 1984). Neste período, a escola se volta ao institucionalismo neoliberal e aponta a possibilidade de cooperação entre os Estados a partir da proliferação de instituições e dos arranjos burocráticos por vezes materializados nas organizações internacionais.

Com tal óptica, aponta-se que a cooperação interestatal parte do conflito de interesses e da impossibilidade de tratar temas, como o da regulamentação econômica, de modo isolado. Sendo assim as instituições ganham relevância na medida em que proveem canais de comunicação capazes de minimizar a desconfiança dos atores. Como colocam Martin e Simmons (1998, p. 743, tradução nossa) "Em uma estrutura de equilíbrio racionalista, esta afirmação é óbvia e inquestionável: os Estados escolhem e moldam as instituições. Os Estados o fazem porque enfrentam certos problemas que podem ser resolvidos através dos mecanismos institucionais[10]".

Estudos desta natureza reconhecem a existência da anarquia no Sistema Internacional e apontam ainda que os arranjos de cooperação econômica podem mitigar a ocorrência de guerras; porém, não é esta a finalidade de tais estudos, bem como não se

[9] Sobre fungibilidade do poder, nos referimos ao rebate que os liberais fazem à tese de que o poder é empregável igualmente em qualquer situação de interesse prioritário para os estados mais fortes (KEOHANE, 1984)

[10] "In a rationalist equilibrium framework, this statement is obvious and unexceptionable: states choose and design institutions. States do so because they face certain problems that can be resolved through institutional mechanisms" (MARTIN; SIMMONS, 1998, p. 743)

descarta totalmente a possibilidade da emergência de conflitos. Como afirmam Keohane e Martin (1995, p. 43, tradução nossa) "frequentemente se nota que assuntos militares e de segurança apresentam mais das características associadas à anarquia do que os de ordem político-econômica[11]".

Outro foco analítico se volta para a relação entre a economia nacional e a economia mundial, bem como para a intersecção entre a Economia Política Internacional e o institucionalismo neoliberal frente à internacionalização. Aqui a internacionalização é entendida como resultante de transações que permitem o fluxo de bens, serviços e capitais, que se dá por meio de uma dialética de reforço mútuo entre o crescimento do investimento, a desregulamentação e o desenvolvimento tecnológico.

Na abordagem de Keohane e Milner (1996), tanto a internacionalização como as instituições afetam as oportunidades e constrangem o enfrentamento de problemas econômicos e sociais pelos Estados. As consequências mais claras destes processos são o aumento da sensibilidade do mercado interno a tendências e choques externos e às pressões que a mobilidade do capital exerce sobre as legislações internas, capazes de gerar mais impactos do que a abertura comercial pura. Como as transações internacionais tem cada vez mais importância na economia mundial, todos os países se veem compelidos a participar delas.

Em paralelo, é no ambiente doméstico que se define o grau de abertura a estes fluxos e as respostas que serão fornecidas às pressões econômicas externas, ainda que dependentes da força das instituições nacionais e da permeabilidade delas às influências de grupos de interesse. Ou seja, o impacto da internacionalização é mediado pelo nível doméstico e, neste sentido, os debates sobre comércio internacional, taxas de juros e investimento externo ficam cada vez mais evidentes nas pautas internas dos países, enquanto que a mesma pode mudar o interesse dos grupos e propiciar a formação de novas coalizões influentes nas políticas e instituições domésticas.

O viés realista, por sua vez, contrapõe os pressupostos da teoria institucionalista ao enfatizar novamente a disparidade de ganhos dos atores e afirmar que o fim da disputa ente Leste x Oeste não renega o papel de protagonista que a segurança

[11] "It has often been noted that military-security issues display more of the characteristics associated with anarchy than do political-economic ones" (KEOHANE; MARTIN, 1995, p. 43)

desempenha no cenário internacional, bem como vê nas instituições uma participação efêmera para a manutenção da paz. Sobre tal ponto Mearsheimer (1994/5, p. 47, tradução nossa) argumenta que "apesar do mundo não funcionar como as teorias institucionalistas dizem que ele funciona ou deveria, estas teorias aparecem como extremamente influentes tanto na academia como no mundo político[12]". Segundo o autor, a valorização dos institucionalistas ocorre devido à sua retórica convergente aos elementos ideológicos da política dos EUA.

Como referência central do período pós-Guerra Fria, temos a defesa de Waltz (2000) ao neorrealismo, com a afirmação de que as mudanças ocorridas *no* sistema não acarretam em mudanças *de* sistema e, com isso, o fator constrangedor às unidades políticas que se mantém perene é a anarquia. Em decorrência deste pensamento, a guerra continua sendo uma ameaça às nações, que, consequentemente, devem perseguir suas políticas de poder e no decorrer do tempo estarão novamente estruturadas de forma a equilibrar suas capacidades bélicas. Mantendo a premissa de que o mundo multipolar é mais instável, o neorrealismo se posiciona de modo pessimista às projeções de paz e cooperação entre as grandes potências.

Do mesmo ponto parte Mastanduno (1997), com a argumentação de que tanto o equilíbrio de poder proposto pelos neorrealistas como o equilíbrio de ameaças[13] definido pelo Realismo se mantém presentes na política externa dos EUA durante os anos 1990 de maneira simultânea. Nesta análise, o fim da bipolaridade confere mais espaço de manobra aos EUA, que economicamente se orientam pela tentativa de contrabalancear a capacidade dos demais concorrentes fomentando a economia nacional e formando alianças, enquanto no campo da segurança e da defesa optam pelo esforço de preservação de sua supremacia por meio de uma política que mescla engajamento e contenção, capaz de manter a hierarquia internacional na área.

Outra proposta se apresenta a partir do questionamento sobre os limites a que ficam restritos os países em desenvolvimento na formulação da política internacional, levando Escudé (1995) a formular, a partir da experiência argentina, uma corrente teórica denominada de Realismo Periférico. Esta perspectiva indica que os pressupostos

[12] "although the world does not work the way institutionalist theories say it does or should, those theories remain highly influential in both the academic and policy worlds" (MEARSHAIMER, 1995, p. 47)
[13] O conceito de equilíbrio de ameaças é desenvolvido em: WALT, Stephen M. The Origins of Alliances. Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 1987.

realistas de anarquia e de autonomia da esfera política sobre os demais assuntos não são aplicáveis à conduta dos países periféricos. Nestes casos, os Estados se guiam levando em conta uma hierarquia de poder no Sistema Internacional e a prioridade de concretizações em sua agenda econômica, sendo ambas capazes de limitar suas escolhas.

A partir destas constatações, advoga-se a necessidade de uma nova matriz de política internacional para os países da chamada periferia, norteada pela prudência na condução dos assuntos exteriores e na superação do subdesenvolvimento. Por esta visão, o melhor curso de ação para integrantes do mundo em desenvolvimento passa a ser (ESCUDÉ, 2009):

1. O alinhamento às políticas globais das potências;
2. A dedicação à promoção do desenvolvimento econômico;
3. A abstenção da política de poder, envolvimento em disputas entre as grandes potências e confrontação a potência hegemônica (salvo em questões materiais vitais);
4. A renúncia às políticas custosas com cunho normativo tais como a promoção da liberdade e da democracia;
5. A construção de uma memória histórica positiva do Estado capaz de lhe permitir opinar em assuntos internacionais.

Uma possível leitura do Realismo Periférico é a de que ele contradiz as principais formulações da Escola Realista, portanto, o seu "realismo" estaria calcado na constatação da realidade com que se deparam as nações periféricas, mas não expressa qualquer relação com as ideias que compõe a teoria realista de Relações Internacionais e se expressa fundamentalmente com as obras de Carr (2001), Aron (2002) e Morgenthau (2002), que enfatiza a política internacional das potências.

Também é parte da preocupação realista na década de 1990 revitalizar o papel que os Estados ocupam no Sistema Internacional frente a um cenário de emergência de novos atores e de perda relativa do controle estatal sobre a agenda econômica e de defesa[14]. Com este intuito, Slaughter (1997) argumenta que o ganho de poder por atores

[14] Emblemática sobre a temática é a obra de OHMAE, K. The end of the Nationl-State, Londres: Harper Collins, 1996.

não estatais não necessariamente leva a perda de poder do Estado e que ambos são coexistentes sem possibilidades de substituição até porque as decisões internacionais são sujeitas às legislações e anseios populacionais internos.

Deste modo, a analista emprega o termo *transgovernamental* para indicar que está ocorrendo uma reestruturação da burocracia estatal para lidar com os temas transnacionais e estabelecer acordos neste nível, o que fortalece o seu papel de instituição reguladora. Um ponto adicional suscitado em defesa do Estado é o de que a própria organização democrático-liberal não está disposta a perder o controle de sua agenda em prol da governança global. Perspectiva semelhante é compartilhada por Sorensen (1998), que acredita que a globalização não desafia a sobrevivência dos Estados, pelo contrário, faz com que ele refine suas capacidades de resposta e seja imprescindível na criação de precondições internas que lhes possibilite plena inserção no modelo.

Em síntese, a abordagem positivista aponta aos Estados possibilidades de cooperação institucional, a dupla via entre políticas domésticas e internacionais, a manutenção do curso de ação das potências, uma possibilidade de atuação às nações periféricas e a incorporação de funções à burocracia estatal para lidar com os novos desafios e atores da cena externa. No que tange a política externa, vislumbram-se outros meios pelo qual as nações podem se fortalecer, tais como: a participação efetiva em regimes, o compartilhamento dos valores da potência e o empreendimento de ajustes internos para melhor tomar parte da realidade internacional. Nesse sentido, a perspectiva teórica positivista colabora na compreensão de nosso objeto de análise, como se conduzem as relações entre EUA e Brasil nos mais diversos aspectos da política internacional, ratificando a ideia de que pode haver um largo espectro de possibilidades que vão além da análise de continuidade e/ou descontinuidade nas políticas externas de um em relação ao outro.

1.3 Sociologia, materialismo e subjetividade: uma proposta teórica

O descontentamento com a centralidade exercida por análises que privilegiavam a política de poder durante a Guerra Fria abriu espaço para um debate com novas possibilidades analíticas calcadas em perspectivas sociais e culturais. É neste espectro

que a abordagem construtivista se consolida no campo das Relações Internacionais, apresentando a importância da identidade dos agentes, a constituição do interesse nacional e o papel das instituições como relevantes à política externa dos Estados.

Por considerar importante tanto o aspecto material como as ideias no terreno político, esta corrente é vista como uma "via média" entre o racionalismo e outras perspectivas mais radicais, como o reflexivismo ou o relativismo. Do mesmo modo, a perspectiva possui ramificações entre os próprios autores considerados construtivistas, que são frequentemente divididos, por exemplo, em moderados, críticos ou pós-modernos (ZEHFUSS, 2002). Para os propósitos do trabalho, serão apresentadas apenas as visões dos construtivistas moderados[15].

Esta linha de pensamento se fundamenta nas reflexões sociológicas acerca da modernidade e afirma que a ideia intrínseca às sociedades industriais modernas é a de que o desenvolvimento tecnológico assegura a humanidade de que o progresso será contínuo, o que, intersubjetivamente, compele os indivíduos a pensarem dentro de determinados padrões (GUZZINI, 2000). No entanto, a constituição dos países em desenvolvimento torna inegável que "o Sistema Internacional foi moldado de uma forma em que eles têm pouco a fazer com os princípios liberais, e que a estória do progresso econômico esqueceu muitas partes do mundo (GUZZINI, 2000, p. 153, tradução nossa) [16]".

Também é parte de sua ontologia o fim da bipolaridade, que pôde, a seu ver, enfatizar a importância da ação humana nas estruturas e demonstrar as possibilidades de mudança no cenário externo. Segundo Adler (1999), o construtivismo é uma abordagem teórica social que questiona as bases epistemológicas em que se apoiam realistas e liberais ao tomar a realidade como um dado e o racionalismo como única metodologia de trabalho. Com tais pressupostos, a perspectiva construtivista propõe a possibilidade de mudança, ainda que difícil, e o combate às estruturas conceituais dominantes no campo das Relações Internacionais.

[15] A expressão "construtivismo moderado" remete às perspectivas que buscam analisar os processos sociais pelos quais as identidades são construídas e as normas sociais desenvolvidas sem essencialmente lhes criticar.
[16] "The International System was ruled in a way which had little to do with liberal principles, and that the story of economic progress had forgotten several parts of the world" (GUZZINI, 2000, p. 153).

Ao reconhecer a faceta intersubjetiva da política internacional, a corrente construtivista entende o poder de modo diferente dos racionalistas. Para eles, o poder tem a função de reproduzir estruturas, disciplinar e policiar, sendo que as estruturas políticas são domínios em que os atores dividem impressões uns sobre os outros e que, portanto trabalham com a previsibilidade e a replicação de padrões em contextos específicos (HOPF, 1998). Essa visão entende a política internacional como reflexo das relações intersubjetivas entre os atores e do complexo processo de comunicação entre eles, baseado em percepções que podem se alterar conforme suas ações e comportamentos no cenário internacional.

Para Wendt (1987), o comportamento social dos atores parte da relação entre os agentes e a estrutura, assim sendo, os seres humanos e as organizações são atores propositivos cujas ações ajudam a reproduzir ou transformar a sociedade em que fazem parte, bem como a sociedade é constituída pelas ações sociais que estruturam as ações entre atores propositivos. Tais afirmações nos permitem ver os agentes e as estruturas como "co-determinantes" ou ainda como "entidades mutuamente constituídas".

Transpondo tal pensamento teórico para a realidade internacional, a pergunta central passa a ser: "como devemos entender a construção social do sistema de Estados?[17]" (WENDT, 2000, p. 174, tradução nossa). A resposta surge a partir da relação entre a identidade dos atores e a ação coletiva, a estrutura do sistema de estados é considerada intersubjetiva mais do que material, com destaque ao papel da identidade, e os interesses estatais são, em grande medida, construídos por esta estrutura social e não criados de maneira exógena.

Com isso, Wendt (1999,) propõe que os Estados possuem identidades distintas de acordo com o seguinte padrão:

1. Corporativa: refletindo capacidades físicas (ex. território, população);
2. Tipo: atrelada a questões domésticas (ex. democracia, parlamentarista);
3. Papel: percebido pelos demais (ex. potência, Satélite);
4. Coletiva: combinada com as das demais nações.

[17] "How should we understand the social construction of the states system?" (WENDT, 2000, p. 174).

As relações interestatais atuam neste cenário como propulsoras das identidades do País e, em última instancia, orientam o comportamento dos demais, o que fortalece a busca dos atores por identidades sociais estáveis, já que elas conferem previsibilidade nas relações com os outros. Outro ponto aqui destacado é que realidade material não é negada, mas ganha relevância na medida em que atribuímos sentido e funções a objetos físicos.

Nestes termos, a questão da busca pela sobrevivência a partir de uma política de poder é vista como parte da identidade dos Estados e está apoiada sobre ideias, portanto, depende da visão dos atores para se constituir concretamente em situações de conflito ou cooperação. Ainda conforme tal concepção, as identidades são formadas e determinantes para a concepção de anarquia desejada (*Hobbesiana* ou de inimigos, *Lockeana* ou de concorrentes e por fim, *Kantiana* ou de amigos) e os conceitos difundidos atuam como funcionais às práticas, bem como a transição entre os tipos de anarquia, que só pode ocorrer com a intensificação das interações entre os Estados. Nas palavras do principal expoente da abordagem, "o modo pelo qual os Estados satisfazem seus interesses materiais depende de como eles se definem em relação aos outros, o que é uma função das identidades sociais nos níveis doméstico e sistêmico de análise.[18]" (WENDT, 1994, p. 385).

Esta natureza de pensamento leva ao questionamento dos denominados interesses nacionais que, para Adler (1999, p. 224), são "entendimentos intersubjetivos sobre o que se faz necessário para promover poder, influência e riqueza que sobrevivam ao processo político, dada a distribuição de poder e conhecimento em uma sociedade". Sob mesma temática, Finnemore (1996) considera que as redes transnacionais são capazes de alterar a percepção dos atores e afirma que os interesses dos Estados são definidos no contexto das normas e entendimentos internacionais que definem o que é bom e apropriado, podendo tornar a normatividade um ponto de influência sobre os tomadores de decisão.

[18] "how a State satisfies its corporate interests depends on how it defines the self in relation to the other, which is a function of social identities at both domestic and systemic levels of analysis." (WENDT, 1994, p. 385).

Com isso, o principal papel das instituições seria o de homogeneizar as percepções dos atores, aqui vistos como dispostos e maleáveis no que tange a entendimentos subjetivos pontualmente delimitados e transmitidos pelos membros institucionais mais influentes. É importante ressaltar que esta perspectiva não desconsidera que as preferências são moldadas também por questões objetivas e pelas capacidades materiais dos Estados. Reside inclusive na disparidade entre demandas externas e condições internas a possibilidade de mau direcionamento da agenda, que, por vezes, incorpora medidas que não respondem a crises reais nem resolvem os problemas de modo eficaz (FINNEMORE, 1996).

A título de exemplo, a mesma obra de Finnemore trabalha sobre a questão dos mercados que, apesar de partirem de uma concepção moderna e vinculada ao Ocidente, são parte de uma estrutura de organização social vista como legitima e que ganha um novo ponto de apoio quando se atribuí como um dos pontos que levou ao fim da URSS: a falta de uma economia aberta.

Relacionando interesse e identidade dos Estados pode-se dizer que, para sustentar seu reconhecimento coletivo, as nações aderem às normas e a partir do momento em que as elas são compartilhadas os "Estados podem vir a subordinar seus interesses domésticos às aspirações internacionais" (WENDT, 1999, p. 231) [19]. Este fator ressalta que as instituições são limitadoras das escolhas dos agentes, seja abrindo novas possibilidades ou acentuando as disparidades de poder no momento da tomada de decisão (ONUF, 2002).

As proposições construtivistas dispõem de novas ferramentas para a análise de política externa e das relações bilaterais entre países com poder díspares, uma vez que sugerem um fator anterior à tomada de decisão, calcado na percepção dos atores envolvidos e no balizamento da equação entre o material e o intersubjetivo para a definição das agendas, o que se faz imprescindível para o presente trabalho. Adicionalmente suscitam discussões em torno da influência exercida pelo ambiente doméstico na política internacional.

[19] "States sometimes subordinate domestic to international concerns" (WENDT, 1999, p. 231)

1.4 Revisitação às abordagens normativas

O otimismo liberal do início da década de 1990 traz a volta dos estudos normativos para o campo das Relações Internacionais com base na crença de superação dos conflitos e da exacerbação do transnacionalismo, ambos agora levantados sob o rótulo da globalização.

Em seu aspecto mais amplo, a globalização é entendida como um processo que se expande sobre as esferas do Estado, da economia e da sociedade. Segundo Beck (1999), deste processo distingue-se o globalismo, entendido como uma faceta econômica que promove o mercado mundial e a ideologia neoliberal. A globalidade, de acordo com o autor, permite a constituição de uma sociedade mundial sem governo, isto significa "o conjunto das relações sociais que não estão integradas à política do Estado nacional ou que não são determinadas (determináveis) por ela" (BECK, 1999, p. 29).

Discussões sociológicas acerca da globalização destacam que este período dos anos 1990 corresponde à radicalização da modernidade e foi capaz de intensificar as redes de relações sociais em nível mundial bem como conectar a realidade local de diferentes grupos sociais em todo o mundo (GIDDENS, 1991). Em caráter complementar, Castells (1999) infere que as redes são constitutivas de uma sociedade calcada na flexibilidade produtiva e na produção de conhecimento em grande escala, sendo que tais atributos acabam por interferir nas identidades sociais dos indivíduos.

Ao mesclar o pensamento liberal, o pensamento sociológico e fazer predições sobre o Sistema Internacional, os estudos normativos trazem o indivíduo para o centro das discussões e suportam a ideia de sociedade internacional. Nestas análises, segue-se a definição de que a sociedade internacional existe em função das relações entre Estados e pode ter vários níveis: desde um contato limitado até interações constantes com alto grau de institucionalização sustentadas por normas e regras comuns, sendo que no pós-Guerra Fria a sociedade fica mais próxima às caracterizações que se delineiam no segundo extremo (JACKSON, 1995).

Tal prisma se justifica pelos argumentos de Hoffmann (1990) de que há uma série de conflitos que se delineiam com a superação da bipolaridade, mas este mesmo fator, atrelado ao caráter transnacional das agendas estatais, permite o aprofundamento

da cooperação e a coordenação de políticas, ainda que eventualmente ocorram disputas entre as potências. Nesse sentido, instituições para a governança global se tornam indispensáveis. No mesmo debate Hurrell (1999, p. 59) afirma que:

> Com o fim da Guerra Fria, testemunhou-se uma expansão das ambições normativas da sociedade internacional. A globalização e as interconexões econômicas e humanas cada vez mais intensas entre as sociedades; a crescente gravidade das questões ecológicas; a democratização e as novas noções de legitimidade política; o aumento contínuo da quantidade de atores econômicos transnacionais e o surgimento de uma sociedade transnacional civil densa e crescentemente ativa.

O autor reitera a possibilidade de que haja valores compartilhados, mas debate a concepção de justiça em um cenário de desigualdade, no qual a globalização desloca poder do Estado para o mercado e para as instituições internacionais. Assim sendo, a preocupação central é a de que ainda há um déficit institucional no plano externo que impõe limites à coerção, assim como os valores podem criar novas formas de hierarquia.

Para superar tal panorama, admite-se que a diversidade é uma característica da humanidade e não pode ser superada sem a separação entre questões de ordem e de justiça. A primeira não depende de valores éticos, enquanto a segunda deve considerar diferentes perspectivas, já que o fato de normas mínimas não darem mais conta da realidade e das demandas sociais dos anos 1990, além de que estas se remetem aos próprios anseios da sociedade civil organizada em caráter transnacional (HURRELL, 2003).

Este discurso enfatiza a mudança de papel do Estado frente à globalização, que se mantém soberano ainda que perca autonomia espontaneamente para que o Sistema Internacional ganhe governança e paulatinamente mitigue a anarquia. Mesmo sem o estabelecimento de um governo, a governança internacional é atribuída ao conjunto de normas e regimes que fazem com que, na prática, os Estados estejam "cada vez mais emaranhados em uma rede de interdependência e de arranjos regulatórios ou de colaboração, da qual geralmente não se podem livrar" (ZACHER, 2000, p. 86).

Já pela abordagem de Held (1998, p. 13), há crescente importância dos megablocos empresariais no cenário macroeconômico e dificuldades impostas aos

Estados em coordenar a economia, porém, a "globalização não deve ser assumida como uma representação nem do eclipse total do sistema de Estados ou a simples emergência de uma sociedade global[20]". Com isso, enfatiza-se que formações históricas distintas impactam tanto na entrada das sociedades nos fluxos globais como nos impactos que sofrem com eles. Do mesmo modo, acredita-se que a própria democracia pode ser afetada uma vez que há déficit de representatividade dos países nas organizações internacionais, agravado pelas disparidades de poder e pela impossibilidade de frear os efeitos das decisões.

Debruçando-se sobre as mesmas questões, Brown (1995) parte de uma abordagem comunitarista para enfatizar que o compartilhamento de valores depende da ocorrência anterior de práticas comuns. Logo, a formação de uma possível comunidade internacional depende de uma identidade compartilhada e indica que a emergência desta comunidade estaria calcada na ideia de progresso e não no altruísmo desinteressado e capaz de atingir a todas as pessoas do mundo. Também com uma postura crítica, Herz (1997) indica que um dos motivos que revigoram o debate sobre ética, moral e democracia é a possibilidade de racionalização e legitimação de políticas que correspondam aos interesses econômicos e geoestratégicos das potências Ocidentais.

Divergências nesta perspectiva ocorrem em relação modo sobre como devem ser implementadas as regras, mas não se distinguem no que tange a relativização do papel estatal e do reconhecimento de que o ambiente internacional caminha para a obtenção de maior grau de governança. A partir de tais preposições, o melhor curso de ação do Estado passa a ser o de intervir minimamente nos assuntos econômicos, já que não lhe cabe grande autonomia, assim como participar ativamente das instituições e considerar as perspectivas civis para que as normas sejam estabelecidas de modo substancial e convergentes aos anseios de sua população.

[20] "Global processes should not be assumed to represent either a total eclipse of the states system or the simple emergence of a global society" (HELD, 1998, p. 13)

1.5 Pontos de contato teóricos e a formação da ordem internacional liberal

Conforme apresentado, a década de 1990 foi palco do surgimento de diferentes correntes analíticas que vieram cobrir o déficit de explicações que eram capazes de fornecer as teorias com preposições universais e abstratas. A despeito de suas divergências, estas vertentes acabaram por compor um aparato complementar de compreensão da ordem vigente durante o último decênio do século XX e, por fim, abriram novos olhares para as relações interestatais e para a política externa.

O alargamento referido se deve ao reconhecimento do vasto campo de acontecimentos e dinâmicas que eram ignorados ou que só vieram à tona com o ruir da bipolaridade. Neste esforço, vislumbra-se o início do desenvolvimento de teorias e conceitos próprios de nações ou regiões, que apresentam contribuições substantivas para mostrar significados do que ocorre no plano real e a interlocução entre a esfera doméstica e externa na política internacional. Com isso, fatores como o local e a época da produção teórica podem ser tratados como variáveis importantes e diretamente relacionadas à seus conteúdos (LECHINI, 2009).

Segundo a avaliação de Walt (1998), as fronteiras dos paradigmas de Relações Internacionais são permeáveis e deixam amplas oportunidades para arbitrariedade, de modo que a compreensão do objeto da área depende das contribuições de cada um deles. Em uma ampla revisão, podemos afirmar que as teorias consolidadas neste período centralizam-se em quatro eixos de discussão:

1. Globalização: consequências do aumento dos fluxos entre os países para o Sistema Internacional e para a política dos Estados;
2. Manutenção do Sistema Internacional interestatal: possibilidades de cooperação, conflito e governança;
3. Configuração da ordem mundial: unipolaridade, multipolaridade, liderança e hegemonia;
4. Agenda econômica: parte-se do modelo capitalista e remota a globalização.

Tendo em vista que ao longo da explanação teórica foram mencionadas as contribuições que cada uma das correntes de pensamento pode proporcionar para a

compreensão das relações Brasil x EUA no recorte temporal eleito, não será feito neste momento a escolha de um viés teórico. Após a apresentação de dados históricos nos próximos capítulos retomaremos estas abordagens a fim de apontar, pautados em acontecimentos e definições de agendas políticas, se há um viés teórico que se sobressaia aos demais para explicar nosso tema.

Como afirmou Nye (2009), a teoria é necessária para interpretar e simplificar a realidade, encontrando as relações de causa e efeito, para que os objetivos reais sejam alcançados. Para tanto, vale identificar quais as teorias pertinentes, bem como seus motivos e limitações, são minimamente suficientes para explicar um determinado fenômeno. Assim como Nye, que focou as abordagens realista, liberalista e construtivista das Relações Internacionais para explicar a política internacional e os conflitos mundiais, nossa proposta segue caminho semelhante.

Na visualização conjunta dos eixos teóricos, nota-se que, mesmo com focos distintos, todos estão imbuídos do pensamento liberal, resgatado pelo reconhecimento da supremacia da economia de mercado e das instituições, visão na qual a sociedade é entendida como o eixo político central, múltiplos atores são reconhecidos e as preferências dos Estados por vezes são mais importantes do que seus recursos de poder; isso infere um guia de escolha normativa, ou seja, prega o senso do que é correto. Ao fim, este pensamento atua como eixo norteador das teorias de Relações Internacionais no pós-Guerra Fria e, implicitamente, prescrevem um curso de ação para os Estados, que, atrelados às mudanças ocorridas nas estruturas econômicas internacionais, ampliam a representatividade de atuações baseadas na realidade social da potência internacional.

Historicamente presente na política externa dos EUA, a retórica liberal que universaliza interesses particulares é largamente difundida ao fim do sistema bipolar apoiando-se, sobretudo, na formação de alianças militares para prevenir conflitos, na construção de consensos temáticos obtidos principalmente pelo viés institucional, na atribuição de relevância às relações transnacionais, na cristalização de países em situações de *potências parciais* (sem capacidade bélica) e na abertura econômica (IKENBERRY, 2006). De tal modo, os valores mencionados são responsáveis pela propagação de uma cultura racional e de mercado que permeia as mais diversas esferas da vida política, o que contribui para a homogeneidade de pensamento ou, ao menos, minimiza a ocorrência de dissidências. Como bem sintetiza Ikenberry (2006, p. 99,

tradução nossa): "é amplamente reconhecido que a maior característica da ordem ocidental é a prevalência de economias capitalistas e instituições internacionais dedicadas à abertura econômica[21]".

Convergências no período sobre os temas aqui sublinhados extrapolam o campo das teorias de Relações Internacionais e expandem-se para projetos políticos e econômicos. Como aponta Bernal-Meza (2009), foi a combinação entre fatores estruturais e convergências ideológicas sobre o mundo globalizado que fez com que nações latino-americanas, como Argentina, Brasil, Chile, México, Peru, Venezuela e Uruguai, aceitassem as reformas para abertura e liberalização do mercado, o que imprimiu à política externa destes países determinadas semelhanças. O que se descarta nesta análise e, será visto no decorre deste trabalho, é o papel das mesmas ideias em um país central como os Estados Unidos. Frequentemente, tais reformas são atreladas a princípios neoliberais ou de Terceira Via, cujos pressupostos teóricos, trajetória e algumas implicações práticas serão abordados a seguir.

[21] "It is widely recognized that a major feature of the Western order is the prevalence of capitalist economies and international institutions dedicated to economic openness" (IKENBERRY, 2006, p. 99)

Capítulo 2 – Projetos políticos no limiar do século XXI

No primeiro capítulo delimitamos os contornos do Sistema Internacional ao fim da bipolaridade e apresentamos teorias específicas das Relações Internacionais bem como as elucidações delas para política externa. Além disso, identificarmos alguns pontos de contatos entre estas teorias predominantemente enraizados na percepção da realidade internacional dos anos 1990 e nos projetos políticos que serão descritos neste momento.

Algumas conclusões preliminares a respeito das perspectivas apresentadas referem-se a dicotomia de posições a respeito da ordem internacional, com polaridades ainda incertas e processos em andamento, bem como nota-se que as fragilidades econômicas e políticas dos países em desenvolvimento continuam sem superação, mas que as crises em alguns deles ganham dimensões globais e que mesmo os países desenvolvidos sentem a necessidade de se reposicionarem economicamente para manterem a competitividade externa.

Um último ponto volta-se ao modelo de desenvolvimento adotado no período, em que precisamente entram as formulações sobre neoliberalismo e Terceira Via com um ganho de espaço desde a década de 1980, ou seja, a época em que ocorre a "quebra do consenso econômico e social em torno da equação crescimento - políticas estatais de bem-estar social" (AYERBE, 2002, p. 196). Tal ruptura torna insustentável para a Potência manter gastos públicos elevados atrelados a competitividade bem como para os Estados periféricos perseguirem padrões desenvolvimentistas através do endividamento externo.

Os projetos políticos supracitados são prioritariamente voltados à estrutura interna das nações, mas embasados nos pressupostos teóricos de que a política doméstica tem influência sobre os objetivos a serem perseguidos na política externa, discuti-los torna-se primordial para compreender as linhas estruturais adotadas nesta última. Frente a mesma problemática é válido retomar a tese de Merle (1981) em que o papel desempenhado pelo Estado nas Relações Internacionais é visto como uma resultante de seus mecanismos constitucionais e forças políticas, sintetizados na afirmação de que:

> Para compreender o papel desempenhado por cada Estado nas Relações Internacionais, é preciso comprovar, caso por caso, todos os mecanismos e todas as molas que participaram do processo decisório. Eis porque o estudo

> da política exterior nunca pode ser dissociado do estudo da política interior. (MERLE, 1981, p. 246)

O estudo destes projetos políticos também é indissociável da política externa na medida em que o peso das questões econômicas na agenda é favorecido em um momento de relativa estagnação do crescimento econômico nos países do norte e do sul, bem como se estende a mobilidade global de bens e serviços. No mais, há que se destacar que as discussões tanto sobre neoliberalismo como sobre Terceira Via não ficaram insulados na academia, pelo contrário foram objeto de figuras políticas relevantes e com atuação sistemática no recorte temporal da pesquisa.

Mais adiante o foco se voltará para o período que vai de 1980 – 1990, por ser imediatamente anterior ao recorte temporal do trabalho e o momento em que o neoliberalismo ganha espaço nas administrações norte-americanas. Aqui acontecimentos marcantes como a crise da dívida externa das economias em desenvolvimento e o Consenso de Washington certamente tornam-se balizadores das políticas externas em questão.

2.1 Neoliberalismo: conceitos, práticas e discussões

O termo neoliberalismo tem sido amplamente empregado pela literatura que analisa as políticas dos países latino-americanos durante a década de 1990 e, em casos específicos, a nomenclatura também é estendida a política externa dos mesmos (AYERBE, 2002; BERNAL-MEZA, 2002; CERVO, 2010; DUPAS, 2005; IBARRA, 2011; LECHINI, 2009). Nesta etapa, os principais objetivos são os de reconstituir a trajetória das ideias neoliberais, com principal enfoque sobre suas prescrições político-econômicas e sintetizar os debates em torno delas nos EUA e no Brasil.

As raízes do neoliberalismo são predominantemente econômicas, mas ao passar do tempo ganham corpo político e chegam a retratar uma ideologia. O desenvolvimento neoliberal está associado ao liberalismo clássico, que se fundamenta nas ideias dos economistas Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823). O primeiro autor ganhou notoriedade ao atribuir ao Estado às funções de garantir a segurança, a propriedade e prover os serviços públicos essenciais, mesmo sem interferir na regulação econômica, capaz de ser obtida pelos próprios mecanismos de mercado. Tal pensamento foi corroborado pela expressão de que o mercado atua como uma "mão invisível" capaz

de autorregular as economias, assegurar competitividade e eficiência produtiva. Já em *Princípios da Economia Política e da Tributação,* de 1810, Ricardo retoma a crença na eficiência dos mercados para desenvolver a tese de que a divisão do trabalho deve operar também no nível internacional, de modo que cada país especializa-se em produzir o que é mais competitivo e importa os demais produtos. Tais proposições inferem em uma política de abolição ao protecionismo e desconsideram as desvantagens comparativas nas exportações de acordo com o valor agregado de seus produtos[22].

De acordo com Moraes (2001), o projeto inicial dos liberais se move contra as instituições reguladoras do feudalismo, das corporações de ofício e dos Estados mercantilistas e apenas com Edmund Burke, em sua obra sobre a Revolução Francesa, é que esta noção política ganha caráter conservador, por defender que o sufrágio universal pode abrir espaço para militância e, em última instancia, ameaçar a liberdade individual e a propriedade privada. Em consequência, prega-se a conduta de que mesmo em regimes democráticos o voto deve ser restrito.

Fato é que desde a crise de 1929 até meados da década de 1970, a adoção do keyneisianismo nos EUA e o caráter nacionalista dos governos militares na América Latina, e no Brasil inclusive, tornaram o Estado presente nos mais diversos setores, sobretudo como investidor e fomentador econômico, amparado prioritariamente em práticas protecionistas. É neste panorama que as ideias neoliberais tomam corpo no século XX e se voltam contra o Estado Keynesiano desenvolvimentista, os sindicatos, as políticas de bem estar social e a democracia populista (MORAES, 2001). Basicamente, são os objetos de luta pertinentes a cada época que diferencia os projetos de liberais e neoliberais.

A manutenção do keynesianismo esteve atrelada aos "anos de ouro" [23] do capitalismo e a existência de um modelo alternativo na URSS que pressionava a manutenção do Estado de bem-estar, o que renegou o neoliberalismo ao ostracismo em um primeiro momento. Mas como lembra Filgueiras (2003), já em meados da década de

[22] As principais críticas são feitas pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), órgão criado pelo Conselho Econômico e Social da ONU, em 1948, responsável pelo incentivo à cooperação econômica entre os membros e pelo monitoramento das políticas direcionadas à promoção do deselvolvimento. A organização trabalha sob um pensamento desenvolvimentista latino-americano, que tem na industrialização o caminho para a superação do subdesenvolvimento dos países membros.

[23] O termo "anos de ouro" remete a expressão "Trinta anos gloriosos do capitalismo" cunhado pelo economista francês Jean Fourastié que demarca a época compreendida entre o término da Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1970, em que as taxas de crescimento econômico e a expansão do estado de bem estar social foram ascendentes.

1970, o modelo começa a dar sinais de exaustão com o crescimento dos déficits públicos, a estagnação das economias e as altas inflacionárias, fatores que, somados ao colapso soviético, permitiram a emergência do neoliberalismo como porta-voz da modernidade e dos novos tempos.

Pela análise de Therborn (1995), além do componente ideológico e das realidades econômicas das nações no período, o ganho de espaço do neoliberalismo se deve à reformulação dos setores produtivos, que muda a correlação de forças entre Estado e empresas relativamente fortes em comparação a um mercado relativamente restrito. O autor explica que na fase atual do capitalismo há uma exacerbação dos mercados, que agora são vistos como de caráter mundial, o fortalecimento de megablocos empresariais e a depreciação do Estado enquanto provedor de serviços públicos, fatores que intensificam os mecanismos de exclusão social capitalista.

Nestes marcos, a obra *O caminho da servidão* do austríaco Frederich Hayek inaugura, em 1944, a corrente neoliberal afirmando que o mercado evolui espontaneamente pelo conjunto das relações entre vendedores e consumidores, ou seja, independente de consentimentos individuais. Com isso, o autor analisa a história da Europa Ocidental e os motivos das Guerras Mundiais para afirmar que a sociedade sem planejamento estatal é mais flexível, livre e criativa, enquanto que as intervenções desmedidas do Estado bloqueiam estas virtudes, eliminam a vitalidade da concorrência e facilitam a adoção do totalitarismo. Em um desafio ao pensamento dominante da época, argumentava-se que a desigualdade era um valor positivo e necessário ao Ocidente (ANDERSON, 1995).

Nos Estados Unidos, o neoliberalismo ganhou representatividade por meio da Escola de Chicago e da Escola de Virgínia. A primeira ganhou notoriedade pelas obras de Friedman e por ter formado economistas que compuseram o governo de Pinochet, que anteciparam a prática das ideias neoliberais no Chile. Na Escola de Virgínia são emblemáticas as ideias de Buchanan, que refletem a ordem de mercado vista como um modelo para fundar outras instituições, já que, ao admitir a existência de concorrência perfeita, os mecanismos de coerção partem dos próprios consumidores que detém a capacidade de sancionar fornecedores que violem as boas práticas (MORAES, 2001).

Em uma síntese do pensamento neoliberal destacam-se três eixos: proteção às atividades privadas e ao mercado; denúncia dos vícios estatais e contrariedade à

democracia. Para corrigir tais distorções, os esforços da corrente se concentram em sugerir reformulações para a conduta estatal direcionados a:

1. Elevação da eficiência no uso dos recursos materiais pelo desmantelamento das políticas sociais desintegradas dos sinais do mercado;
2. Redução da despesa pública ou responsabilidade fiscal, vistas como primordiais para conter o endividamento e a inflação;
3. Erradicação do clientelismo estatal, decorrente em primeira instância da dependência que os grupos criam das políticas assistencialistas e em seguida das pressões que organizações sociais exercem sobre as decisões políticas em detrimento das condições do mercado (neste contexto destacam-se os sindicatos). A este item se relaciona as reservas neoliberais a democracia, já que esta pode subverter bases eleitorais em função do clientelismo e com isso distorcer as forças do mercado;
4. Incentivo as atividades privadas, inclusive por meio de concessões, privatizações e incentivos fiscais. Nesta categoria entram as políticas sociais que se apoiadas pelo Estado devem ser executadas por meio da iniciativa privada.

Para Moraes (2001, p. 35) estas diretrizes acentuam duas exigências complementares: "privatizar empresas estatais e serviços públicos, por um lado; por outro, desregulamentar, ou antes, criar novas regulamentações, um novo quadro legal que diminua a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados". Voltando-se para as políticas econômicas, Filgueiras (2003, p. 45) afirma que o objetivo principal deve ser o de defender a moeda, assegurar a estabilidade dos preços, e garantir o cumprimento dos contratos e da "livre concorrência".

No plano externo, tal política mantém a máxima de descentralizar as funções do Estado e a manifesta através de medidas que possibilitem a mobilidade de capitais e mercadorias, findando restrições ao comércio e aos fluxos financeiros. No ímpeto de impedir o gerenciamento estatal da economia, se aposta na eficiência dos mercados também no plano externo e rompem-se as fronteiras produtivas, o que também contribui para o combate das práticas protecionistas e industrializantes. Neste espectro, os regimes internacionais emergem como forma de munir o sistema de meios coercitivos e

de influencias sobre as políticas econômicas nacionais. Segundo Ibarra (2011, p. 240), com medidas neoliberais "inverte-se o conceito tradicional da soberania ao deixar de conceber os interesses forâneos [sic] dos próprios, e passa-se a moldar as economias nacionais aos ditados do mercado global".

Na prática, estas concepções foram incorporadas em primeira onda pela Inglaterra durante o governo Thatcher (1979) e, sequencialmente, atingiram as gestões de Reagan (1981), nos EUA, e de Kohl (1982), na Alemanha. De acordo com Anderson (1995 p.14), "no início, somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a pôr em prática políticas neoliberais; depois, qualquer governo, inclusive os que se autoproclamavam e se acreditavam de esquerda, podia rivalizar com eles em zelo neoliberal". Convergente ao que já ocorrera na história, a partir da adoção deste receituário pelos países centrais o modelo começa a ser pulverizado internacionalmente por meios como a academia, as organizações multilaterais e as relações entre os Estados.

Segundo Lechini (2009), a teoria econômica neoliberal está acima das teorias de Relações Internacionais para descrever o que guia a relação ente os países a partir dos anos 1980, sendo ela o pilar que fundamenta o discurso de legitimação da sociedade liberal moderna e responsável pela reprodução do *colonialismo do conhecimento,* já que parte de considerações dos países do norte nos quais o que acontece em suas sociedades é universalmente representativo. Nesta visão, o sul não é apenas um eixo geográfico, mas o conjunto de Estados que compartilha da situação de subdesenvolvimento, não compõe o grupo das potências, mas adotará as medidas econômicas ditadas pelo norte.

Especificamente na América Latina, continente marcado pelos problemas de ordem econômico-social, o modelo chega através da coordenação entre os organismos financeiros internacionais, leia-se Banco Mundial (BID) e Fundo Monetário Internacional (FMI), o Departamento do Tesouro dos EUA e alguns centros de pensamento estratégicos (*Think tanks*[24]), em um momento de profundas crises com o endividamento externo e a inflação (FARIAS, 2010).

[24] Existem em média 200 Think Thanks nos EUA e a interlocução de parte deles com política externa é amplamente conhecida. No estudo de Farias (2010), estes centros que veiculam ideias e promovem encontros entre governantes são mencionados como atores na propagação do neoliberalismo da mesma forma genérica como foi reproduzido aqui, porém, acreditamos que referências mais pontuais sejam a Brookings Institution e ao Institute for International Economics, cujas iniciativas serão abordadas no tópico que trata do Consenso de Washington.

No Brasil, a introdução destas práticas são paralelas a transição democrática e a moratória declarada em 1987, circunstâncias que, segundo Fernandes (1995), colocam o neoliberalismo brasileiro como inimigo do nacionalismo, já que surge para acabar com a soberania sustentada pelo modelo de substituição de importações. Segundo o autor, este ponto é um diferencial do que ocorre na Europa e nos EUA, locais em que as reformas neoliberais são implementadas como tentativa de defesa aos interesses nacionais de revitalização econômica e expansão dos mercados.

Neste primeiro momento de crescimento, a influencia neoliberal sobre os governos passa pelos EUA ao longo das administrações de Ronald Reagan (1981-1988) e George Bush (1989-1992); enquanto no Brasil corresponde às gestões de João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994).

É a partir das reais experiências dos países com a adoção de políticas neoliberais que o termo começa a ganhar uma conotação negativa: primeiro, do ponto de vista social, já que defende um Estado de bem-estar mínimo e seletivo, com forte incorporação de serviços públicos pela iniciativa privada; assim como pela perspectiva trabalhista, em que a falta de regulamentação e os vícios de mercado, que não seguem a concorrência perfeita nem se autorregulam, levam ao desemprego e a ampliação das desigualdades sociais. Ao discutir o papel das políticas sociais no pensamento neoliberal Draibe (1997) afirma que este é um aparato heterogêneo de conceitos e argumentos, não exatamente compartilhados precisamente por todos seus adeptos e que, por conta desta imprecisão, permite que democratas e socialistas apropriem-se de algumas de suas prerrogativas e faz com que suas prescrições soem mais persuasivas.

Pela avaliação de Anderson (1995), parte desta carga negativa se dá porque os programas neoliberais obtiveram êxito no combate inflacionário, mas não na geração de empregos ou na ampliação do setor produtivo, já que a desregulamentação financeira criou condições muito mais propícias à especulação do que ao investimento produtivo. Nesta discussão, Draibe (1997) entende o neoliberalismo como um discurso ou conjunto de regras proposto por reformistas estatais com proposições práticas, sem um corpo ideológico claro ou necessariamente coerente. A este pensamento, Filgueiras (2003, p. 43) contribui ao analisar que tanto o velho como o novo liberalismo redirecionam a intervenção estatal de modo a favorecer as iniciativas privadas, motivo pelo qual, na prática, os governos neoliberais adotam políticas intervencionistas.

Com este ponto, podemos pensar que, apesar de mover-se contra o clientelismo, o que de fato acontece ao reestruturar-se as funções estatais de acordo com os preceitos neoliberais, é uma troca dos clientes que serão mais favorecidos, já que deixam de ser as massas populacionais demandantes no Keynesianismo e passam a ser grupos de interesses vinculados a extensa movimentação de capitais. Ressalta-se que a menção a grupos de interesses neste contexto, mesmo sem identificá-los com precisão, é um meio de enfatizar a pressão de atores para impor suas preferências sobre o Estado se mantém e é física, sem qualquer correspondência a termos genéricos e despersonificados como "globalização", "forças de mercado" e "capital transnacional". Oportuno ainda é lembrarmo-nos das colocações de Fiori (2004, p. 19) de que:

> O processo de internacionalização ou globalização do capitalismo não foi uma obra do "capital em geral", e sim uma obra de estados e economias nacionais que tentaram ou conseguiram impor ao resto do Sistema Mundial o seu poder soberano, a sua moeda, a sua "dívida pública" e o seu sistema de "tributação", como lastro de um sistema monetário internacional transformando no espaço privilegiado de expansão do seu capital financeiro nacional.

Outra discussão permanente quando se trata de neoliberalismo refere-se a existência de sua aplicação de fato e, todavia, sem consenso temos analistas que destacam apenas seu caráter ideológico com alguns pontos traduzidos em ação política sem nunca chegar a aplicação de sua totalidade (FERREIRA, 1993; MORAES, 2001), enquanto outros atribuem a aparente contradição entre discurso desregulamentador e ação política intervencionista em favor do "mercado" à possibilidade equivocada de afirmações de que não houve de fato governos neoliberais (ANDERSON, 1995; FILGUEIRAS, 2003).

Mesmo não sendo o neoliberalismo a única opção para que se promovessem reformas, Filgueiras (2003, p. 43) afirma que o modelo "assumiu a condição de hegemonia cultural, no sentido mais abrangente que este conceito possa ter". Em convergência, Anderson (1995) vislumbra que o neoliberalismo difundiu-se tanto que está presente até mesmo no comportamento de partidos e governos que se definem como seus opositores e, para exemplificar, menciona que as metas de Bill Clinton foram

reduzir o déficit orçamentário e combater a delinquência[25]. Sader (1995, p. 37) endereça a discussão sobre a sobreposição de ideias neoliberais afirmando que:

> O neoliberalismo sobrevive a si mesmo pela incapacidade da esquerda, até aqui, de construir formas hegemônicas alternativas para sua superação. Que articulem a crise fiscal do Estado com um projeto de socialização do poder, que desarticule ao mesmo tempo as bases de legitimação do neoliberalismo, entre as quais se situa, prioritariamente, a passividade, a despolitização, a desagregação social.

Um projeto político imponente à época e idealizado para pertencer a esquerda foi o da Terceira Via que será o objeto da análise a seguir. Em complemento a perspectiva apresentada por Sader (1995) pode inferir que, além de propostas coesas, a adoção dos projetos políticos depende da correlação de forças nos níveis domésticos e internacionais, que, já na década de 1990, apresentava os EUA como única superpotência do Sistema Internacional com a necessidade de impulsionar o capitalismo e o Brasil, por outro lado, com graves problemas de solvência externa que agravavam sua situação social interna e lhe constrangia nas negociações com os credores.

2.2 A década de 1980: internacionalização do neoliberalismo estadunidense

Os anos Reagan correspondem ao primeiro governo dos EUA a receber o rótulo de neoliberal por levar a cabo medidas como restrição do gasto governamental, elevação da taxa de juros, corte de programas sociais, aumento do gasto com segurança, aumento de incentivos fiscais para empresas e a valorização do dólar (AYERBE, 2002). Bueno e Cervo (2010) destacam que este é o momento em que os EUA protegem seu mercado das importações de bens de consumos tradicionais e propagam a liberalização dos demais países para bens tecnológicos, postura justificada pela dubiedade discursiva proeminente ao neoliberalismo e discutida no item anterior.

Em seguida, há a tentativa de exportação deste modelo de desenvolvimento através de uma postura dura e coercitiva para preservar os interesses comerciais norte-americanos e fazer oposição aos governos que prezam mais as políticas de bem estar social do que o livre comércio (LIPKIN, 1985). Uma das primeiras iniciativas para a

[25] A relação entre as diretrizes do partido Democrata sob o qual se elege Bill Clinton e a possível identificação com o neoliberalismo serão abordadas no próximo capítulo.

região ocorreu em 1985 com o Plano Baker, proposto pelo secretário de Estado norte-americano James A. Baker a fim de administrar a dívida externa com o aporte de novos recursos condicionados à reformas econômicas e às regras de mercado (GARCIA, 2011, p.231). Porém, nos anos seguintes, o endividamento dos países aumentou, colaborando também os curtos prazos para que quitassem seus empréstimos; assim, a reestruturação da dívida de acordo com o Plano falhou.

Outra medida identificada neste sentido foi empreendida pelo *Think Tank Institute for International Economics* que, em 1986, publicou um trabalho intitulado *Toward Renewed Economic Growth in Latin America,* defendendo que, para lidarem com a crise da dívida externa, os países do hemisfério deveriam manter taxas de câmbio competitivas, liberalizarem importações, gerarem poupança interna para capitalização de investimentos e concentrar as atividades estatais no provimento de serviços públicos básicos e estrutura para atividades econômicas (SANTOS, 2007).

Junto ao processo de redemocratização no Brasil, é lançado pelo governo o Plano Cruzado, em 1986, a fim de conter a inflação e estabilizar a economia. No mesmo ano o país adere à Corporação Interamericana de Investimentos, ligada ao BID. Diversos contenciosos comerciais entre o Brasil e os EUA, principalmente na área farmacêutica e de propriedade intelectual, levam este país a aplicar sanções ao primeiro, em 1988, sobretaxando produtos brasileiros (GARCIA, 2011).

Como agravante, no caso dos países da América do Sul e do Caribe, as dívidas externas tornavam-se impagáveis, bem como se intensificava a fuga de capitais, o processo inflacionário e a falta de investimentos, culminando na estagnação econômica destas nações. Assim, os interesses norte-americanos também foram diretamente afetados, pois sem o recebimento dos dividendos de seus devedores ampliava-se a necessidade de aumentar as exportações para cobrir o déficit comercial com a Europa e o Japão. Neste cenário, Moniz Bandeira (2010) indica que a solução encontrada pelos norte-americanos seria a de abrir os mercados nas Américas.

Em 1989, mesmo ano da derrocada Soviética, uma nova administração republicana é eleita nos EUA e o fato de George Bush ser colocado a frente do País não significou uma inflexão política e econômica para a América Latina, a aposta manteve-se sobre a supremacia que mercado deveria ter sobre as particularidades nacionais, ou seja, criam-se novos meios coercitivos para a expansão neoliberal. Exemplo claro de

coerção no período é mencionado por Moniz-Bandeira (2010), que relata uma proposta do secretário do tesouro norte-americano Nicholas Brady, em 1989, na qual as dívidas dos países latino americanos poderiam ser revistas a partir da amortização do montante total ou da diminuição da taxa de juros, porém, só seriam beneficiados com as medidas os Estados que se submetessem aos ajustes estruturais propostos pelo FMI e pelo Banco Mundial. A proposta ficou conhecida como Plano Brady e contou com amplo respaldo da *Brookings Institution*.

Neste acordo, seria possível "a diminuição das taxas de juros, a extensão dos prazos de pagamento e a substituição de obrigações com taxas de juros flutuantes por títulos com taxas fixas" (MONIZ BANDEIRA, op.cit.). Ainda no mesmo ano, foi realizada uma conferência de economistas na cidade de Washington, promovida pelo *Institute for International Economics*, que concluía a necessidade de adoção pelos países latino-americanos de políticas econômicas pautadas pela disciplina fiscal, a liberalização comercial, as privatizações e a desregulamentação: conhecida por Consenso de Washington.

É preciso ter em conta ainda que na conjuntura reservada ao Governo Bush, os EUA se voltavam à busca pela manutenção da liderança internacional, à preservação de um ambiente internacional estável no qual pudessem ser garantidas a inviolabilidade do território norte-americano e a expansão de seus interesses e valores no Sistema Internacional. Com isso, Bush agia no sentido de preservar e expandir o sistema americano, tendo como principal objetivo a disseminação do regime político e econômico democrático e capitalista, o que permite compreender a postura dos EUA em relação à América Latina (PECEQUIILO, 2003).

Ainda em 1989, o *Institute for International Economics* convocou uma nova reunião com a temática *Latin American Adjustment: how much has happened?* e participação de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela. Nesta ocasião, o economista John Williamson enumerou dez itens que deveriam ser incorporados às agendas internas da região, no que ficou conhecido com o *Consenso de Washington:*

1. Disciplina fiscal com vistas a eliminação do déficit público;
2. Mudança das prioridades em relação às despesas públicas, a fim de eliminar subsídios e aumentar gastos com saúde e educação;

3. Reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas "a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas";
4. Taxas de juros determinadas pelo mercado e positivas;
5. Taxa de câmbio também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva;
6. Liberalização e internacionalização do comércio (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais);
7. Não restrição dos investimentos diretos;
8. Privatização das empresas públicas;
9. Desregulação das atividades econômicas;
10. Direito de propriedade mais seguro.

Esta redução a denominadores comuns das causas e meios de tratamento da crise latino americana paulatinamente foi incorporada com viés ideológico e doutrinário nas agendas dos agentes financeiros internacionais, os quais renegociavam as dívidas e concediam novos empréstimos aos países em desenvolvimento mediante a avaliação das reformas e o comprometimento dos governantes com elas por meio das cartas de intenções. Esta denominação cunhou o relacionamento de Bush com a região latino-americana. Na avaliação de Santos (2007, p. 97):

> Para os representantes de Washington, a crise econômica latino-americana não tinha raízes externas como a alta dos preços do petróleo, a majoração das taxas de juros internacionais, a deterioração dos termos de troca e a restauração do capitalismo mundial. Mas ao contrário, a crise estava relacionada a problemas internos dos Estados latino-americanos, tais como: a excessiva intervenção do Estado na economia, caracterizada pela existência de muitas empresas estatais, protecionismos, subsídios e regulamentos; e o populismo macroeconômico, diagnosticado pela incapacidade de os governos controlarem o déficit público.

Conforme explica John Williamson, o autor da expressão "Consenso de Washington", existem pelo menos três significados ao termo:

1. Lista de dez reformas específicas para implementação na América Latina, praticamente consensual entre os economistas reunidos em 1989, em Washington;

2. Programa das Organizações Internacionais, primordialmente o Banco Mundial e o FMI, para a recuperação dos países em desenvolvimento;

3. Programa de neoliberalismo, ou fundamentalismo de mercado, consideradas estratégia das instituições internacionais aos países em questão. As duas últimas, segundo Williamson (2003, p.2), seriam interpretações incorretas e extremadas, conforme o autor afirma em palestra conferida à FAAP), em 2003. Mas ele ressalta que:

> a ideia original do consenso não foi desenhar uma agenda ideal, mas fazer uma lista das reformas que constituiriam o menor denominador comum entre economistas. Podem existir outras reformas importantíssimas que teriam sido omitidas do consenso de Washington porque elas não comandavam nenhum consenso em Washington.

Apesar de o evento ter sido um marco da adoção de políticas neoliberais na América Latina, desde a década de 1980 esta já era uma tendência na região. Como destaca Farias (2010, p.12), o lançamento do Plano Baker, em 1985, já tinha a finalidade de restaurar o crescimento nos países endividados, por meio de dinheiro novo e reformas estruturais pró-mercado. O foco nas reformas fortaleceu o papel do Banco Mundial, já que a intervenção do Estado na economia seria diminuída. Isso mostra que muitas das medidas propostas pelo *Consenso de Washington* já estavam em curso nos países da América Latina, em resposta às políticas desenvolvimentistas dos períodos anteriores que causaram endividamento dos países, conforme mostramos no caso do Brasil com a retomada histórica da situação do país e das relações bilaterais com os EUA, que já incluíam comissões técnicas para avaliação da economia do país muito antes da década de 1990.

De acordo com Amado Cervo (2010, p.459), a primeira geração das reformas sugeridas pelo Consenso consistiam em: políticas de rigidez fiscal, a retirada do Estado dos investimentos produtivos; a contração de salários e benefícios do Estado do bem-estar; privatização de empresas públicas e venda às companhias estrangeiras para arrecadação de dólares e pagamento da dívida externa. A segunda geração de medidas tinham a finalidade de estabilizar a estrutura regulatória e promover a transparência dos gastos públicos.

A aplicação das reformas propostas pelo Consenso de Washington no Brasil, segundo Cervo (2010, p.460), deveriam "resultar em regras e instituições favoráveis às empresas privadas transnacionais na região", mas a "ideologia da mudança" absorvida

pelo Estado engendrou incoerências, instaurando um imperialismo de mercado, abertura econômica e estabilidade monetária, que trabalhavam contra a democracia, a competitividade e o desenvolvimento buscados pelo país. Com as privatizações e a especulação internacional, os ativos nacionais foram transferidos ao exterior, "aprofundando a dependência estrutural" do país, privando-o de recursos de poder no ambiente internacional (Idem, p.459-460). Esse processo foi controlado apenas mais tarde, com criação de empresas brasileiras em setores estratégicos nos quais a competitividade era possível e pelo incremento da diplomacia empresarial e presidencial, renovando as estratégias de desenvolvimento e recuperando os caminhos a uma inserção no mundo globalizado.

> Em agosto de 2001, os chefes de Estado reunidos em Santiago, na 15ª Cúpula do Grupo do Rio, reconheceram que a América Latina havia implementado as reformas requeridas pelo centro sem que a globalização respondesse com benefícios para o desenvolvimento da região. (BUENO; CERVO, 2010, p.461-462)

De acordo com análise realizada por Farias (2010), do ponto de vista de muitos governos latino-americanos, o Consenso permitiu que as instituições reunidas na capital norte-americana formassem uma coalizão internacional, ou seja, um grupo de instituições, com as mesmas crenças e interesses em inter-relação, agindo de forma coesa por um propósito específico. Dessa forma, houve o estabelecimento de uma relação entre ideias e interesses que poderiam funcionar como uma arma poderosa de persuasão, no caso, a América Latina, incentivando mudanças políticas e o enfraquecimento do desenvolvimentismo na região:

> Frequentemente, a relação entre poder e políticas é descrita como uma relação de imposição. Em outras palavras, atores mais fortes impõem políticas aos mais fracos. Essa é a forma como movimentos, partidos e intelectuais nacionalistas e esquerdistas através da região viam a operação do governo dos Estados Unidos, IFIs[26] e think tanks durante a crise da dívida. Se políticas neoliberais fossem somente impostas a países latino-americanos enfraquecidos, dever-se-ia esperar que, terminada a crise, políticas desenvolvimentistas retornariam gradualmente. Tal, porém, não aconteceu. O neoliberalismo permaneceu em virtude de méritos próprios. Ao fazer essa asserção, não quero dizer que o neoliberalismo correspondeu a todas as expectativas criadas. Isto não é verdade. O que quero dizer é que o neoliberalismo foi muito mais persuasivo do que pensamentos econômicos alternativos naquele momento específico. A diferença na persuasão se deveu ao suporte material superior que apoiou os proponentes de políticas

[26] IFI`s: Instituições Financeiras Internacionais

> neoliberais (...) Nesse sentido, a persuasão de um pensamento econômico é uma função dos recursos à disposição das instituições que o apoiam. Esse é a base material sobre a qual ideias são construídas, no tocante a coalizões ideacionais. Conforme se supõe, o apoio material mais forte para instituições proverá produção intelectual de persuasão superior. (Idem, p.15)

Em complemento a estas diretrizes, em junho de 1990, o presidente Bush anuncia na Casa Branca, mediante a presença de diplomatas e representantes políticos da região, a Iniciativa para as Américas. Em tom esperançoso, o Chefe de Estado ressalta os tempos de liberdade que o mundo vive com a ampliação democrática, mas demonstra preocupação com as urgências econômicas do hemisfério, concomitantemente afirma que o destino do continente são os regimes e mercados livres. Neste fórum são enumerados três objetivos para a região: comércio, investimentos e redução das dívidas. Decorrentes do primeiro eixo surgem propostas para a conclusão da Rodada Uruguai que ocorria ainda no âmbito do GATT, a formação de um bloco comercial hemisférico e as possibilidades de acordos bilaterais com os países que ainda não estiverem preparados para a integração. Já para favorecer o fluxo de investimentos, propõe-se a criação de novas linhas de crédito no Banco Interamericano de Desenvolvimento e no Banco Mundial aos países que se mostrassem abertos a recepção de capitais, de modo que a integração das medidas viria a auxiliar na contenção das dívidas (BUSH, 1990).

Dada a situação, a Iniciativa para as Américas expôs, pela primeira vez, a possibilidade de um acordo de cooperação econômico-comercial regional, por meio da qual o governo dos Estados Unidos pretendia preencher um vazio em suas relações com os países latino-americanos, que haviam se desgastado nos últimos anos, além de vincular tais medidas à tendência de regionalização da época. Segundo a análise de Camargo (2002, p. 98):

> Na realidade, a Iniciativa para as Américas apresentava um caráter mais político do que econômico, uma vez que não se tratava de reorientar a política comercial norte- americana, nem de propor a transferência de recursos substanciais para a região, dados os próprios limites orçamentários do país, mas de recuperar o diálogo político com a América Latina que, depois de 1961, quando havia sido lançada a Aliança para o Progresso, fora perdendo importância.

Em vista dos programas estadunidenses aqui apresentados é possível sintetizar o quadro de absorção e exportação das ideias neoliberais que primeiramente são adotados para adequar sua capacidade econômica interna e a partir das dificuldades de solvência externa latino-americana passam pela ação coordenada entre Secretaria do Tesouro, FMI, Banco Mundial e centros de pensamento estratégico como meios de ajuste e resolução dos problemas econômicos dos demais países da região. É neste panorama que se apoia a política externa regional do período, primordialmente voltada à economia e em uma situação de clara dependência dos credores internacionais, por conseguinte, das intermediações dos EUA e dos organismos financeiros multilaterais.

A visão geral era a de que os países da América Latina necessitavam de disciplina fiscal e uma política austera, a fim de conter o processo inflacionário que vinha impedindo o crescimento econômico sustentável (MONIZ BANDEIRA, 2010). Entretanto, a implementação das propostas, que focavam no tripé privatização-desregulamentação-liberalização, passou a ser condição fundamental à renegociação da dívida externa desses países. Essas condições afetavam não apenas o setor econômico dos Estados endividados, mas todos os demais, e foram tomadas como barganha; ou seja, em troca de assistência, a soberania da América Latina era retirada, conforme expuseram Joseph Stiglitz e Michael Hudson (*apud* MONIZ BANDEIRA, 2010).

2.3 Antropofagia neoliberal: o caso brasileiro

Porquanto que no Brasil os empréstimos eram sempre bem vindos, as condições e os ajustes sugeridos pelos planos econômicos enfrentavam resistência de mão dupla: da sociedade emanavam as reivindicações da burguesia industrial e do movimento dos trabalhadores, enquanto que dos governos prevalecia a tradição desenvolvimentista também perene na política externa e o trâmite burocrático interno que conferia implementações de medidas ligeiramente diferentes das propostas iniciais.

Desde o governo Figueiredo, o Brasil passou a apresentar ao FMI uma serie de cartas de intenções, comprometendo-se a realizar uma política de estabilização das contas internas e externas e a retirar subsídios da produção. Tal atitude é vista por Vizentini (2004, p. 273) em termos de que a "estratégia brasileira foi a de ganhar tempo,

prometendo e não cumprindo, enquanto aceitava alguns itens do programa mas manobrava para tentar manter o projeto de desenvolvimento" .

Como explica Almeida (2012), ainda em 1985, o Brasil anunciou a suspensão do pagamento de juros sobre a dívida, como uma forma de pressionar o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outros credores internacionais por novas facilidades creditícias. Porém, praticamente não houve progresso significativo na condução das negociações, ao que, em 1986, o presidente Sarney, desconsiderando que o país não cumpria os planos com o FMI, declarou que as fórmulas da instituição para o Brasil não funcionavam e que conduziram o país à recessão profunda. Em 1987, foi declarada moratória, já que a dívida externa atingia então US$121 bilhões e havia queda vertiginosa das reservas brutas.

As renegociações permaneceram sem gerar sucessos até o final da década de 80, quando foi assinado o Plano Brady, no qual o Fundo e as autoridades norte-americanas reconheciam a necessidade de separar a estratégia para pagamento da dívida dos interesses de banqueiros privados, prevendo uma estratégia flexível para o apoio do FMI a novos esquemas de facilitação da renegociação dos créditos oficiais e dos empréstimos privados. As cartas de intenções do governo brasileiro não eram implementadas por falta de consistência nos planos de estabilização, além da situação de turbulência política e expectativa em relação à nova Constituição. Mas, no governo Collor, em 1992, logrou-se um reescalonamento junto ao Clube de Paris, ainda que sem o aval do FMI. Contudo, como explica Hirst (2009, p.68),

> Desde o governo Collor de Mello, as expectativas de que a política econômica brasileira se ajustaria às receitas liberais do *mainstream* se tornaram proeminentes nos círculos empresariais e governamentais norte-americanos. Tais previsões foram estimuladas pela renovação do cenário latino-americano, dominado por promissoras experiências de liberalização e estabilização econômicas. Porém, as incertezas políticas no Brasil a partir do *impeachment* de Collor, em setembro de 1992, protelaram esse cenário. Desde então, o Brasil graduou sua adesão ao receituário neoliberal, implementando políticas de abertura econômica que não sacrificassem integralmente estratégias de desenvolvimento industrial.

Do lado brasileiro, o governo buscava vincular a política externa do país à reestruturação da economia doméstica e, simultaneamente, essa ação era defensiva em relação aos possíveis impactos de processos de regionalização, como o Nafta. Assim, ao fim do governo Collor, o discurso diplomático do Brasil se concentrou na caracterização

do país como *global trader,* ou seja, expressando a ideia de que os interesses diversificados do Brasil não permitiam adesões automáticas a propostas externas ou que significassem algum tipo de exclusividade. Cabe ressaltar que, no início dos anos 90, o comércio do Brasil com a Comunidade Europeia ultrapassava o comércio com os EUA, não sendo interessante, portanto, a vinculação a apenas um parceiro ou bloco, mas uma estratégia de frentes múltiplas.

No fim de 1992, momento que marca o final do governo Collor de Mello e início do governo Itamar, Fernando Henrique Cardoso ocupava a pasta das Relações Exteriores e difundia a ideia de um novo momento mundial, que requeria uma inflexão da política externa brasileira, rumo a uma inserção internacional mais incisiva. Em discurso proferido no Inter-American Dialogue (MRE, 1992), o ministro apontara a um cenário mundial livre de entraves ideológicos e a difusão dos valores democráticos generalizando os pilares da democracia, que também se consolidava domesticamente após o episódio do *impeachment*. Enfatizava como prioridades o fim da estagnação econômica e da desigualdade social, inaugurando um período, que seria aprofundado em seus mandatos presidenciais posteriormente, da busca pelo resgate da dívida social e pelo crescimento, que se apoiariam na reforma fiscal iniciada pelo governo Itamar, a fim de permitir a retomada não inflacionária.

Ainda em seu discurso, que foi um dos primeiros desde sua posse como ministro das relações exteriores, Cardoso destacou o crescimento estável e a justiça social como pilares das iniciativas do governo para recuperação da economia. Ainda sobre a mesma, Cardoso (*apud* MRE, 1992, p.158) afirmou que:

> O programa de desregulamentação e privatização da economia prosseguirá, com a inauguração de nova fase, na qual, os objetivos fiscais e de redução da presença do Estado no setor produtivo, se somam às metas da política industrial e da crescente competitividade internacional.

Sobre o processo de abertura comercial, Cardoso destacou a redução das barreiras tarifárias e defendeu a liberdade de comércio como ponto central priorizado pelo Brasil. Ele ainda ressaltou a construção de uma economia de mercado moderna, mas "conscientes de que, embora fundamental para a retomada do crescimento, o mercado sozinho não é capaz de garantir a igualdade de oportunidades e a justiça social" (CARDOSO *apud*, MRE, 1992, p.159). Essas ressalvas à liberalização econômica, aprofundadas nos anos seguintes, visavam, segundo Cardoso, garantir

emprego, sustentabilidade ambiental e igualdade social, o que desagradou a certos setores produtores norte-americanos, que se queixavam que o Brasil não havia se aberto o suficiente.

Ainda no governo Itamar Franco, em 1993, Fernando Henrique Cardoso assume a pasta da Fazenda e, assim, torna possível a condução de um processo robusto de ajuste estrutural da economia, pela indexação planejada, que culminaria no Plano Real, solucionando apenas parcialmente o problema da dívida, mas suspendendo a moratória. O sucesso do Plano Real influenciou fortemente a vitória de Cardoso nas eleições de 1994. Mas a liberalização dos movimentos de capitais, proposta pelos países desenvolvidos e, ainda que com restrições, acatada pelo Brasil, que assumia um novo papel internacional e de "liderança na diplomacia dos países em desenvolvimento" (ALMEIDA, 2012, p.138), afetou o país, quando uma série de crises financeiras sobreveio ao sistema internacional – devido à fuga de capitais e aos desequilíbrios acumulados nas transações correntes. Porém, diferentemente do México e da Rússia, o Brasil não quebrou, e pôde contar com novos acordos de empréstimos emergenciais do FMI e do Banco Mundial, ao longo da década de 1990.

Como aponta Hurrell (In: HIRST, 2009), a política externa brasileira levada a cabo na década de 1990 diferenciou-se da de outros países da América Latina, uma vez que o processo de liberalização econômica, incentivado pelos EUA em toda a região, ocorreu a partir de uma percepção própria brasileira sobre as mudanças no cenário internacional e sobre o processo de globalização, tornando mais complexo o processo de reforma econômica, se comparado a outros países da região, como Argentina ou Chile. O engajamento ativo do país nas instituições e regimes internacionais foi notado, bem como a advocacia da reforma das instituições, como a ONU, e a maior participação no debate de temas como direitos humanos, meio ambiente, controle de armas, entre outros. Porém, no relacionamento com Washington, "o Brasil optou pelo não envolvimento em muitos aspectos da agenda regional americana (por exemplo, drogas e promoção da democracia) e procurou utilizar o Mercosul para negociar os termos de uma possível área de livre comércio hemisférica" (HURRELL, *apud.* HIRST, 2009, p.170).

Dessa mesma visão compartilham Soares de Lima (1996) e Magalhães (1999), que destacam certa resistência do Brasil, dentre os países da América Latina, às iniciativas norte-americanas, mantendo os objetivos estabelecidos no início da década

de 1990, quais sejam: assegurar a atuação conjunta do Mercosul para fortalecer seu poder de barganha nas negociações com Washington; evitar a defecção da Argentina; tentar alterar a natureza unilateral da proposta norte-americana; e impedir que o bloco sub-regional pudesse vir a ser diluído caso a área de livre-comércio hemisférica fosse de modo efetivo deslanchada (Lima,1996; Magalhães, 1999).

Conforme Cervo (2008, p.51), os anos 1990 foram marcados pela condução de uma inserção internacional brasileira que se caracterizou por uma "adaptação ao consenso regional e aos conselhos dos países centrais" em termos de pensamento e propósitos alinhados as ideias neoliberais. A esse novo período, Cervo chama a fase do "Estado normal", isto é, a irrupção do paradigma normal ou neoliberal que tinha como característica principal a democracia sustentando a supremacia do mercado e a retirada do Estado. Esse paradigma decorreu de impulsos externos – o colapso do socialismo, a vitória da economia de mercado e a globalização – e internos – crise do endividamento externos tomado na década de 1980 e recessão econômica advindos da fase anterior, desenvolvimentista. Mas, na visão de Cervo, representou uma 'involução' aos países da América Latina, levando à crises profundas sociais, políticas e econômicas, como em 2001, na Argentina.

De qualquer maneira, o modelo do Estado implantado no Brasil, logo no governo Collor e consolidado com Fernando Henrique Cardoso, marcou uma adesão aos "parâmetros da globalização pela via da interdependência" (Idem, p.52); a abertura econômica exagerada levou ao aprofundamento da dependência ao exterior, priorizando interesses das forças transnacionais de globalização aos nacionais. Na opinião de Cervo (2008), o desenvolvimento nacional, se comparado com o salto qualitativo observado nos anos 1930, não experimentou avanços nos anos 1990. A subserviência ao Consenso de Washington afetou, de acordo com o autor, a noção de interesse nacional:

> Sob o signo neoliberal, os dirigentes introduziram uma estratégia de destruição das forças nacionais, cedendo sua apropriação e controle às forças do capitalismo transnacional. Foram além dos acionistas anteriores que concebiam o equilíbrio de benefícios nas relações internacionais por meio da cooperação. (CERVO, 2008, p.52)

Cervo (2008), porém, faz ressalvas a implantação do ideário neoliberal no Brasil, já que com Cardoso, diferentemente dos casos de outros países da região, houve

concessão ao externo, mas também ao interno, preservando certos princípios e propósitos desenvolvimentistas. Seu governo foi influenciado pelas pressões da sociedade organizada e interessada em controlar o processo de abertura. Isso acabou por significar um pensamento de Cardoso que combinava inserção estratégica e também social, que considerava, simultaneamente, as demandas da globalização e projeto nacional do Brasil.

2.4 A Terceira Via: possibilidades para um novo Estado?

Com o fim da URSS, a necessidade de renovação da esquerda política teve como um dos caminhos a aproximação da direita conservadora, ou seja, a conciliação entre o capitalismo de livre mercado consolidado e o socialismo democrático. Na Austrália, no final da década de 1980, o governo trabalhista deu origem a uma corrente de pensamento que atrelava uma política econômica conservadora a uma política social progressista e, popularizou-se com as administrações de Tony Blair, na Inglaterra, e Bill Clinton, nos EUA. O movimento chamado Terceira Via, que teve início no início da década de 1990, reuniu lideranças ligadas à socialdemocracia europeia e aos democratas norte-americanos, a fim de elaborar um programa em conformidade com a realidade vigente. Aos países da América Latina, a Terceira Via tinha cunho de projeto político, ou seja, atrelava as políticas neoliberais de abertura de mercados e flexibilização da economia à renegociação da dívida externa, sendo, assim, uma opção compulsória.

No caso brasileiro, Fernando Henrique Cardoso foi um dos líderes mundiais que, juntamente com outros políticos, como Clinton, Blair, Lagos (Chile) e Schroeder (Alemanha), se reuniam em conferências internacionais para discutir e aprimorar as ideias da social democracia. Já como presidente, Cardoso iniciou assim um período de intensa atuação pessoal no cenário internacional que marcou a chamada diplomacia presidencial no Brasil, continuada pelos presidentes posteriores. Seu protagonismo como entusiasta da Terceira Via o aproximou dos governantes dos países desenvolvidos, em especial o norte-americano, Bill Clinton.

O modelo inglês da Terceira Via, segundo Giddens (2005), identificava possibilidades de sobrevivência e aplicabilidade para a socialdemocracia, tratando-se de um projeto político que aceita o capitalismo e preza pelo desenvolvimento social, podendo ser considerado um meio de "humanização" do capitalismo a partir de ideias

socialistas. Seu campo de aplicabilidade é majoritariamente interno, com receituário específico para políticas públicas. Este modelo pode ser verificado na política doméstica de uma série de países e mais uma vez traz para os países em desenvolvimento um conjunto de medidas que vinha sendo aplicado nos países de primeiro mundo sem questionamentos sobre as diferentes formações sociais. Giddens (2005, p.31) explica que "a posição conservadora é a neoliberal: um conservador defende a liberdade de mercado, mas quer forte controle estatal sobre questões como família, drogas e aborto". Assim que as divisões outrora claras entre os partidos políticos de direita e esquerda entram em colapso, cedendo espaço para uma discussão balizada pelo moderno e tradicional de um lado e libertário e autoritário, de outro.

A necessidade de conciliar desempenho econômico e segurança social passa a fazer parte dos programas partidários atrelados a essa visão – no caso do Brasil, com o Partido da Social Democracia Brasileira, sob cuja legenda elegeu-se Fernando Henrique Cardoso. Os modelos capitalista e socialista, aparentemente não conciliáveis, são transcendidos na Terceira Via, em uma conjuntura internacional que se modifica consideravelmente desde os anos 1980. O contexto da globalização, a institucionalização do individualismo (pois ao indivíduo se estende o bem-estar, a transição moral e o afastamento da tradição), a ação política e o incremento das questões de desenvolvimento e meio ambiente tornam mais fluídos os limites entre esquerda e direita já no fim dos anos 1980. Nas palavras de Giddens (2005, p.53), "ninguém mais tem qualquer alternativa ao capitalismo – as discussões que restam dizem respeito a até que ponto, e de que maneiras, o capitalismo deveria ser governado e regulado".

Os debates éticos e transnacionais típicos nos anos 1990, dando especial atenção aos temas do meio ambiente e da energia nuclear, não são mais demarcados pela dicotomia direita-esquerda e a ação política se altera na medida em que se alastra a noção de que os governos devem representar os interesses e prover bens públicos, fomentando alianças regionais e buscando a realização de metas chamadas globais (Idem, p.57). Dessa forma, as atividades domésticas do Estado passam a ter mais relevância no ambiente externo, como nos mostra o exemplo da Agenda 21 elaborada na Conferência Rio92 e sua finalidade principal de introduzir as metas relativas ao meio ambiente nas agendas econômicas internas. Nesse sentido, a Terceira Via possibilita

uma revisão da política frente à globalização e as mudanças nos padrões de relacionamento interpessoal e com o meio ambiente.

Estas alterações ocorrem em um momento marcado por déficit nos EUA e pela inflação e aumento da dívida externa no caso do Brasil, em que ambos buscavam angariar recursos e, no Brasil, a diminuição do orçamento das políticas sociais e o aumento das privatizações foi uma saída, mas, com isso, se colocava a necessidade de novas fontes de legitimidade do governo. O papel do Estado como instrumento efetivo para que a vontade da sociedade se concretizasse deveria ser fortalecido e, por isso, o curso de ação estatal passa a se pautar pelos seguintes pontos, segundo Giddens, 2005:

1. Reação estrutural à globalização por meio da descentralização das funções;
2. Transparência em suas ações e luta contra a corrupção;
3. Eficiência administrativa (aprender com o setor privado);
4. Democracia além da eleição de representantes (através de referendos, por exemplo);
5. Administração de riscos (regular a mudança cientifica e tecnológica, bem como as questões éticas que lhes acompanham).

Nestes marcos, o Estado administra a desregulamentação transnacional: "A reforma do *welfare* não é facilmente realizável, precisamente por causa dos interesses entrincheirados que os sistemas de *welfare* criam. Não o bastante, o esquema de um projeto radical para o *welfare state* pode ser esboçado com muita facilidade" (GIDDENS, 2005, p. 126). A reforma do Estado se faz, portanto, necessária, uma vez que o bem-estar é produzido agora por meio das parcerias do governo com empresas privadas. Exemplo disso é a questão da previdência no Brasil, onde a expectativa de vida aumentou ao longo das décadas e o Estado não deu conta da demanda apresentada, dependendo do meio privado para tal função.

Nas Relações Internacionais, os efeitos da globalização alteram a soberania estatal e as identidades nacionais passam a depender de um meio colaborativo na arena externa, conforme explica Nye (1997). O caráter transnacional das interações se intensifica, tornando o contato cultural e social também mais estreito e interdependente. Para Kenichi Ohmae (1995), esta situação faz com que o Estado se torne uma ficção, uma vez que perde poder político.

Nos EUA, o New Deal já contava com a parceria entre Estados, Sindicatos e Empresas, mas a "Declaração da Nova Política Progressista" (*The New Progressive Declaration: a political philosophy for the informational age*, DLC, 1996) pronunciada pelos Democratas enfatiza a Terceira Via, afirmando que era preciso apresentar uma estrutura diferenciada que evitasse um governo burocrático e hierarquizado, favorecido pela velha esquerda, e a pretensão da direita em desmantelá-lo (DLC, 1996). Assim sendo, caberia aos governos o fomento às condições que favorecessem a inovação das empresas e o aumento da eficiência dos trabalhadores, sob afirmações de que:

> Esta ideia ajudou a orientar as políticas que as sucessivas administrações Clinton implementara, ou pretenderam implementar – entre elas a disciplina fiscal, a reforma do sistema de saúde, o investimento em educação e treinamento, planos de obras sociais, programas de renovação urbana e uma posição firme em relação ao crime e às punições. A isso foram acrescentados conceitos de intervencionismo ativo no cenário internacional. (GIDDENS, 2001, p.13).

A combinação da solidariedade social ao dinamismo econômico requeria menos centralização governamental e mais abertura nacional à comunidade global, segundo o entendimento da Terceira Via, e, nesse viés, a socialdemocracia seria favorável aos direitos dos indivíduos, diminuindo a noção de seus deveres e responsabilidades, o que possibilitaria ao Estado controlar e assumir mais riscos, ao mesmo tempo em que a mudança tecnológica e o meio privado exigiam mercados flexíveis. Em suma, a Terceira Via proporcionaria oportunidades e, simultaneamente, não se posicionaria sobre a distribuição desigual de poder. Assim que esta perspectiva foi alvo de críticas, principalmente da esquerda extrema, que a entendia como uma filosofia essencialmente de direita colocada em um ângulo um pouco mais atraente ou então uma aproximação da esquerda à direita (Faux, 1999).

A concentração de expectativas no mercado global para lidar com a globalização e a tentativa de evitar o controle estatal excessivo sem deixar o mercado por conta própria já era parte do chamado Novo Liberalismo britânico, que dizia respeito à distância do socialismo, ou seja, a Terceira Via não poderia ser considerada uma inovação dos anos 1990 e era, antes de continuidade ao neoliberalismo, considerada uma alternativa para aplicação de sua doutrina, sem carga negativa ou concessão exagerada de poder ao mercado. Como afirmara Faux (1999), a Terceira Via proporcionava: uma visão sobre o decréscimo de importância da velha esquerda, uma

base de inserção para os partidos socialdemocrata e uma estratégia plausível para lidar com o cenário pós-guerra Fria.

Giddens (2001) argumenta que reconhecer a ineficiência com que o Estado operava e as oportunidades que o mercado possibilitava não significava em última instancia adotar o neoliberalismo, mas, sim, adequar-se a realidade que se delineava, compreendendo a esquerda não é como hostilidade aos mercados, mas mantenedora da socialdemocracia, da luta para controle do poder corporativo e proteção as minorias. Por outro lado, ainda segundo o autor, a síntese das deficiências seria:

1. Falta de vigor para afirmação de um projeto político dada sua imprecisão;
2. Não mantém adequadamente a visão que representa a esquerda (descarta a possibilidade de redistribuição e se conforma com o mercado);
3. Aceita a estrutura básica neoliberal no que tange aos mercados globais (não possuí marcos regulatórios rígidos);
4. É um projeto anglo-saxão, com marcas de sociedades em que o estado de Welfare não é tão desenvolvido;
5. Falta um pensamento econômico definido, ancorada na prosperidade econômica (sem meios para enfrentar crises).

O entendimento geral era de que os socialdemocratas da Terceira Via deveriam procurar transformar as instituições globais existentes e apoiar a criação de novas instituições, adotando uma visão de pluralismo estrutural a fim de eliminar a visão maniqueísta de mercado ou Estado na coordenação do meio social. A busca de transformar o Estado, aumentando sua eficiência e, ao mesmo tempo, de ampliar o papel da sociedade civil, era, portanto, indispensável (GIDDENS, 2001). Ainda de acordo com o filósofo da Terceira Via,

> no sul e em outros lugares, esse desafio deve ser enfrentado com a reconstrução da capacidade do Estado, em conjunção com a regulamentação internacional. A esquerda modernizadora reconhece que os interesses dos países desenvolvidos e em desenvolvimento são com frequência os mesmos, em vez de serem contraditórios. (GIDDENS, 2001, p. 169)

Em termos gerais a Terceira Via pode ser vislumbrada como uma via média entre a Social Democracia e o Neoliberalismo, conforme demonstra a síntese das características de cada um destes dos projetos políticos expostos a seguir.

Social Democracia Clássica	Terceira Via	Neoliberalismo
• Sociedade civil dominada pelo Estado • Restrição do papel do mercado • Pleno emprego • Igualitarismo • Welfare abrangente	• O Novo Estado Democrático (sem inimigos) • Economia mista • Sociedade civil ativa • Democracia • Welfare Seletivo (proteção aos vulneráveis)	• Governo mínimo • Amplo papel do mercado (regula e disciplina) • Individualismo econômico • Aceitação passiva da desigualdade • Welfare mínimo

Tabela 2.1 Característica dos projetos políticos

Nesse sentido, é perceptível o aumento da influência dos atores não estatais e de atores privados atuando transnacionalmente, bem como das ONGs. De acordo com Bresser-Pereira et. al. (1999, p.16-17), que na ocasião exercia o papel de ministro da Administração Federal no governo brasileiro, "a globalização exige novas modalidades, mais eficientes, de administração pública, cresce a importância de uma forma nem privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado". Dessa forma, é evidenciada a necessidade de as organizações não estatais produzindo serviços sociais e, assim, fortalecer o Estado, alterando seu perfil de social-burocrático para o social-liberal, que proteja os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não estatais.

Tais estruturas são eficientes uma vez que introduzem a "competição e a flexibilidade na provisão desses serviços" (Idem). Assim, nota-se uma atuação determinante do Estado para o sucesso norte-americano através do diálogo entre esses agentes emergentes, incorporando-os estrategicamente à administração, como forma de expandir os valores norte-americanos no mundo e a mensagem do neoliberalismo que "tem na sociedade civil seu interlocutor privilegiado" (AYERBE, 2003, p.29). A responsabilidade social usualmente conferida ao Estado, mesmo com o crescimento da participação de atores não estatais na política e com a direção econômica dos mercados, não é transferida estruturalmente, mas é uma percepção circunstancial, como parte de um processo de adaptação do Estado às novas demandas. Podemos afirmar, portanto,

que nos EUA ocorreu, conforme Lind (*apud* Ayerbe, 2003, p.27), uma modalidade de Estado chamado catalisador:

> O Estado catalisador é aquele que busca suas metas confiando menos em seus próprios recursos do que agindo como um elemento dominante em coalizões de outros estados, instituições transnacionais e grupos do setor privado, enquanto retém sua identidade distintiva e suas próprias metas. Como um catalisador, este tipo de Estado é aquele que busca ser indispensável ao sucesso ou direção de determinadas coalizões estratégicas enquanto permanece independente dos elementos da coalizão, quer sejam governos, empresas, ou até mesmo populações estrangeiras e domésticas.

O presidente Clinton, durante o debate sobre a Terceira Via, em 1999, intitulado *The third way: progressive governance for the 21st century*, promovido pelo *Democratic Leadership Council* (Conselho de Liderança Democrata, DLC, sigla em inglês) – uma organização sem fins lucrativos fundada em 1985 ainda durante a presidência de Reagan sob a ideia de que o Partido Democrata deveria mudar radicalmente sua visão sobre a política econômica e as ideias de governança; com o presidente Clinton e os políticos da Terceira Via, o Conselho tomou destaque. O DLC tem o *think tank Progressive Policy Institute* como afiliado e os políticos democratas associados à corporação são conhecidos como "Novos Democratas", que buscam fundamentar suas propostas em três pilares: oportunidade, responsabilidade e comunidade, afirmando que as antigas escolhas entre a estabilidade do Estado e seus arranjos sociais e as configurações internacionais que emergiram desde a crise de 1929, passando pela II Guerra e chegando à Guerra Fria, não eram mais adequadas para que os países enfrentassem os desafios contemporâneos.

Dessa forma, Clinton questionou aos presentes na conferência como aproveitar ao máximo as possibilidades econômicas na era da informação global simultaneamente à preservação do contrato social, referindo-se ao primeiro pilar, e ao papel dos governos em garantir o sucesso dos seus cidadãos na economia global, pensando o lado humano das relações econômicas. Ainda mais, enfatizou que há diferenças na natureza do contrato social dos anos 90 em relação a dos anos anteriores e que entender o que isso significa e como favorece os setores da sociedade é responsabilidade (segundo conceito fundamental) dos governos. Por fim, em relação à ideia de comunidade (terceiro fundamento), Clinton afirmou a necessidade da criação de um conceito de comunidade nacional e internacional que agregue mais as pessoas do que as separe.

O presidente americano enfatizou em seus pronunciamentos que o desafio da Terceira Via significava ao Partido Democrata que era preciso lidar com a economia de uma maneira inteligente e sem preterir da questão da justiça social, ou seja, agir tendo em conta os três princípios fundamentais citados acima, que se relacionam diretamente com:

1. A expansão do sistema de bem-estar social no sentido de gerar oportunidades aos setores mais pobres da sociedade;
2. O aumento do crescimento econômico atrelado a desigualdade social;
3. O equilíbrio entre trabalho e família, isto é, entre as funções do governo de dar às famílias o suporte necessário nas áreas de educação, previdência, lazer, saúde e, ao mesmo tempo, manter o dinamismo econômico.

Todos esses pontos foram abordados por Clinton tanto nos encontros entre os líderes mundiais adeptos à Terceira Via como em sua retórica doméstica, ou seja, articular desenvolvimento econômico e democratização.

Do ponto de vista brasileiro, a participação do presidente Cardoso e de outros intelectuais brasileiros na difusão das ideias da Terceira Via também foi significante ao cenário interno. Em 1998, ocorreu um seminário sobre o tema promovido pela Federação das Indústrias do no Rio de Janeiro (Firjan), do qual participaram intelectuais e políticos internacionais, como Tony Blair, Julian Le Grand, entre outros. O evento retratou a Terceira Via como a busca por um ponto de equilíbrio entre o mercado e a sociedade, com a atuação do governo e sociedade de maneira conjunta no mundo globalizado e interdependente, portanto, o que era uma teoria, ainda nos anos 1980, passou a ser uma alternativa de poder, constituindo-se em nova forma de buscar o bem-estar social a partir do final da Guerra Fria.

Neste evento, o economista, cientista político e então ministro da Administração Federal Bresser-Pereira (1998) discursou explicando que os anos 1970 propiciaram uma crise essencialmente do Estado, diferentemente do que ocorreu em 1930, que foi uma crise de mercados. A consequência política mais evidente desse processo foi a mudança do centro da política à direita, causando uma crise na esquerda, enquanto a direita neoliberal avançava. No entanto, nos anos 1990 o fracasso das propostas neoliberais de estímulo ao crescimento e de redistribuição de impostos engendrou um movimento à esquerda, com a ascensão de governos sociais-democratas.

Esses políticos da nova esquerda, segundo Bresser-Pereira (1998), se nutriram de intelectuais esquerdistas enquanto fora do poder, mas, uma vez com ele, e com o desafio de transformar as novas ideias em políticas públicas efetivas, esses intelectuais se incomodam. Isso acontece frequentemente em países como a Inglaterra e também o Brasil: em poucas palavras, a antiga esquerda no Brasil era corporativista e estatista, enquanto a nova é a favor do mercado e comprometida com a reforma e reconstrução do Estado.

A partir das construções empíricas que serão apresentadas sobre os EUA e o Brasil nos próximos capítulos, esta base teórica tomará corpo mais claro e delimitado, sendo identificada em ações concretas dos governos destacados para estudo.

Capítulo 3 – A política externa dos EUA no governo Clinton

Até o momento tratamos da conjuntura internacional e de seus paradigmas analíticos como condicionantes externos e circunstanciais à política dos Estados Unidos, fornecemos um panorama geral sobre as relações bilaterais entre EUA e Brasil em períodos anteriores e traçamos uma análise sobre as características das principais iniciativas norte-americanas que fizeram do neoliberalismo e da Terceira Via projetos políticos a serem exportados. Neste ponto serão enfatizados os desdobramentos da conjuntura interna e externa sobre as formulações políticas do período Clinton e também resgatados fatores que conferem continuidade a agenda externa dos EUA, principalmente no que tange a América Latina.

De acordo com a plataforma eleitoral de Clinton (1991), suas prioridades eram domésticas e as prerrogativas para a política externa ou para o enfrentamento das novas ameaças eram precedidas pelo objetivo de reconstrução de uma América forte e próspera. A difusão da globalização, a supremacia capitalista e o fim do sistema autorregulador de manutenção da paz levaram ao seio da sociedade estadunidense questionamentos sobre a predisposição do país em manter o envolvimento internacional, bem como a possibilidade de fusão entre interesses a serem perseguidos nos planos doméstico e externo. Em contrapartida, ainda que alguns analistas apostassem no declínio estadunidense como vimos anteriormente, o ruir da bipolaridade fez com que a chegada de Clinton à Casa Branca fosse cercada pela percepção de que os EUA eram a única superpotência restante, o que lhe dá a incumbência de inaugurar o novo século, delineando as diretrizes da 'Nova Ordem Mundial' proclamada por seu antecessor (ALBUQUERQUE, 1996; PECEQUILO, 2008).

Da perspectiva hemisférica, encerram-se as intervenções baseadas na necessidade de enfrentamento ao comunismo e abre-se a possibilidade de cooperação igualitária com os demais Estados da região. Em contrapartida, são empregadas outras fontes retóricas para obtenção de legitimidade das ações dos EUA na região, como os assuntos relativos aos direitos humanos, à democracia e aos efeitos transnacionais de problemas locais, bem como, o amplo sentido pela qual é entendida e difundida a igualdade entre as nações. Com isso o novo governo acaba por desprezar as assimetrias econômicas e sociais que poderiam ser utilizadas pelos países em desenvolvimento

como bases de barganha em negociações. Por estes ângulos são pertinentes às preocupações de Albuquerque (1996), que apontam as inconsistências da agenda econômica e a inexistência de uma nova estratégia global no governo Clinton como potenciais motivadores da adoção do protecionismo isolacionista, ou o intervencionismo principista por parte da potência.

3.1 O processo de formulação da política externa estadunidense

Na medida em que os EUA assumem um lugar de destaque no Sistema Internacional, os assuntos desta natureza passam a ser cada vez mais fluidos, no que diz respeito à interdependência entre os aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos, assim como o envolvimento crescente dos atores domésticos e internacionais em todas as esferas. Tradicionalmente, a estrutura decisória deste país prevê a participação da Presidência, do Congresso e da Suprema Corte na formulação da política externa, enquanto que a definição das linhas estratégicas ficaria a cargo da Casa Branca e do Departamento de Estado, órgãos com ampla interlocução com as agências de inteligência.

Também pelo constante envolvimento estadunidense em conflitos militares, o Departamento de Defesa (Pentágono) figura como protagonista no plano da política externa, enquanto outras estruturas burocráticas como o Departamento do Tesouro, o Departamento de Comércio ou o Departamento de Agricultura acabam por interferirem em pautas específicas. Um ponto destacado por Foley (2008) é o de que o debate sobre princípios e práticas de um bom governo são transpostos para a política externa; assim, o fato dos EUA serem considerados um país com um governo democrático intensifica as posições de cada estrutura estatal, já que os poderes de cada parte da estrutura decisória é limitado.

É possível afirmar que o presidente é o ator mais importante na formulação das linhas diretrizes de atuação internacional do país, com as atribuições de eleger a agenda externa, nomear a equipe dos principais assessores e controlar o emprego das forças armadas, ainda que neste último caso o orçamento para o empreendimento de ações militares precise passar pela aprovação dos congressistas (OLIVEIRA, 2010). Também ao presidente estão diretamente ligados dois órgãos: o Conselho de Segurança Nacional

(*National Security Council* - NSC) e o Conselho Econômico Nacional (*National Economic Council* - NEC).

O primeiro é um mecanismo de coordenação interdepartamental criado em 1947 pelo presidente Truman e que possui três funções principais: a supervisão e gerenciamento dos processos que envolvem as agências de inteligência; a coordenação de políticas específicas no âmbito da segurança e das relações exteriores; e o monitoramento da implementação das decisões políticas destas áreas. Este órgão fornece ao presidente análises das questões internacionais e é dirigido pelo conselheiro de segurança nacional, uma pessoa de confiança do presidente que não precisa ser aprovada pelo Congresso, mas que tenha conhecimento sobre política externa, defesa e forças armadas. Ao conselheiro destinam-se atividades como a elaboração das pautas de assuntos que requerem intervenção presidencial, o gerenciamento do processo de tomada de decisão, as explicações públicas das políticas administrativas e o auxílio em missões ou encontros com lideres estrangeiros (WHITE HOUSE, 2011a). Entre 1993 e 1997 o posto foi ocupado por Anthony Lake, diplomata de carreira e com ampla experiência em negociações durante a Guerra do Vietnã, que foi sucedido por Samuel Berger, também oriundo do Departamento de Estado e com formação em direito, que ocupou o cargo até 2000.

Já o Conselho Econômico Nacional (NEC, sigla em inglês) foi instaurado na gestão Clinton com a finalidade de coordenar aspectos domésticos e internacionais da política econômica, assegurar aderência entre programas e objetivos delineados pela presidência na área e monitorar a implementação da agenda econômica presidencial. Em sua composição, nota-se a participação de representantes de uma série de departamentos e agências cujas decisões impactam na economia nacional como agricultura, comércio, energia, mercado financeiro, políticas fiscais, setores trabalhistas e de segurança social (WHITE HOUSE, 2011b). Segundo Dumbrell (2008), o NEC foi criado para alavancar as negociações econômicas internacionais ao mesmo patamar que a política externa diplomática e por ele passam decisões como a aprovação de pacotes para ajuda econômica externa e de abertura comercial. Na abordagem de Rosati e Scott (2011) o NEC nasce da necessidade em prover assistência especial ao presidente em assuntos econômicos, o que nem sempre é obtido sem a árdua conciliação ou divergência de interesses entre os departamentos que compõe o Conselho. O cargo mais importante no

Conselho é o de diretor, que durante o governo Clinton foi ocupado por Robert Rubin (1993–1995), Laura D'Andrea Tyson (1995-1996) e Gene Sperling (1996 – 2000).

Em continuidade ao mapeamento da estrutura estatal de formulação da política externa dos EUA chegamos ao órgão mais antigo e constitucionalmente destinado a lidar com assuntos externos: o Departamento de Estado. Nele estão alocados diplomatas e demais funcionários com a incumbência de atuar na liderança e coordenação da representação internacional do país, assim como nas negociações, acordos e tratados a nível mundial. O Departamento também gerencia o orçamento para assuntos externos, trata de emergências diárias ao redor do mundo, fornece suporte para o envolvimento de outras agencias em assuntos internacionais e comanda a assistência externa estadunidense por intermédio da *United States Agency for International Development* - USAID[27]. Internamente, a burocracia deste órgão conta com uma complexa organização em que há escritórios endereçados a temáticas específicas, como meio ambiente e direitos humanos, e outros direcionados a cada um dos continentes ou ainda a organizações multilaterais. Vale ressaltar que grande parte de seus membros compõe o NSC e o NEC. Enquanto secretários de estado da presidência de Clinton estiveram Warren Christopher (1993-1996) e Madeleine Albright (1997-2000).

A despeito da robustez de sua estrutura e da importância de suas funções, o Departamento de Estado possuí pouco prestigio político e baixa interlocução com o Congresso. Seu suposto insulamento, atrelado a fatores como o uso extensivo da força pelos EUA e a marginalização da diplomacia e da assistência como meios de prevenção ou resolução de conflitos, levou ao declínio progressivo de suas verbas que, em 1985, correspondiam a 2,5 % do orçamento federal e chegaram a 2010 representando menos de 1% deste montante (CAMERON, 2005). Para Rosati e Socott (2011), a crescente importância da economia internacional também contribuiu para que o Departamento de Estado fosse desafiado por outras agencias dos EUA, cujos interesses e prerrogativas possuem mais impacto sobre as finanças da nação.

Movimento inverso nota-se no Departamento de Defesa que, em 2003, registrou um orçamento 20% maior do que em 2000, impulsionado também pelo envolvimento

[27] A USAID surgiu em 1961 durante o governo de John F. Kennedy a fim de unificar os diversos instrumentos de assistência dos Estados Unidos e atualmente tem programas em mais de 100 países. Dentre os temas mais latentes tratados pela agencia encontramos o combate a pobreza, estímulo ao desenvolvimento economico, facilitação do acesso a saúde pública e apoio a consolidação democrática (USAID, 2011).

dos EUA no combate ao terrorismo e nas guerras contra o Iraque o Afeganistão (CAMERON, 2005). Além destas questões operacionais, Oliveira (2010, p. 121) destaca que o volumoso orçamento dispensado aos assuntos militares estadunidenses se deve a constituição do 'Triangulo de Ferro' em que:

> Numa ponta estão os burocratas da defesa, que zelam pelos interesses e necessidades da pasta e dos serviços civis e militares; noutra, as empresas que obtém contratos de serviços e de fornecimento de material militar; na terceira, os congressistas, cujas regiões eleitorais se beneficiariam dos empregos gerados pela existência de bases militares, de investimentos tecnológicos e de fábricas fornecedoras de materiais para os militares.

Em termos de atribuições e organização, o Departamento de Defesa resulta de uma iniciativa do Congresso para reunir a marinha, o exército e a aeronáutica com o objetivo de retirar a autonomia operacional de cada uma das forças armadas, descentralizar as questões militares em política externa retirando poder do Executivo e obter também o envolvimento civil nelas. Com isso, suas responsabilidades permeiam o gerenciamento dos recursos de defesa, a configuração de estratégias e a obtenção de informações privilegiadas, o que faz com que interajam com as agencias de inteligência. A público sua missão é a de deter a guerra e prover a segurança dos EUA (DEFENSE, 2011), porém, estes pressupostos são questionados por Cameron (2005) ao afirmar que o Pentágono não é apenas um conglomerado de forças de defesa, mas um meio de projetar o poder dos EUA ao redor do globo, haja vista a existência de contingentes e bases militares por todos os continentes.

Além de secretários que representam cada uma das forças armadas, o alto escalão do Departamento é preenchido pelo Secretário de Defesa, que, além de ter grande proximidade com o presidente, é frequentemente convidado a defender os interesses estadunidenses externamente. Durante o período em que Clinton ocupou a Casa Branca, passou por este posto o democrata Leslie Aspin (1993-1994), William Perry (1994 -1997), que era ligado a empresas bélicas, e, por fim, um ex-congressista pelo partido republicano, William Cohen (1998-2000).

Outro ator importante na política externa dos EUA é a comunidade de inteligência que se desenvolveu, sobretudo, durante a Guerra Fria e divulga atualmente

a existência de oito órgãos ligados ao Pentágono[28], quatro agências especializadas nos departamentos de Estado, Tesouro, Energia e no FBI, e, uma independente, a *Central Intelligence Agency* – CIA (CAMERON, 2005). Em tese, todas elas ficam subordinadas a um diretor de inteligência central e operam primordialmente no âmbito do NSC, que é um dos espaços privilegiados para que as informações cheguem à presidência. Dentre suas atividades estão a coleta de informações externas e o envolvimento com políticos e paramilitares; em muitos momentos questiona-se tanto a veracidade como a licitude dos meios utilizados para que elas obtenham as informações. Por não estarem subordinadas ao Congresso, trabalharem primordialmente em sigilo e possuírem seus orçamentos dentro de outros departamentos, geram questionamentos sobre a efetividade dos trabalhos e a falta de prestações de contas, que, segundo Foley (2008), infringem o "direito de saber" da sociedade.

A gestão Clinton pode ser vista como uma das que mais teve protestos em relação a estes serviços, já que o fim da URSS acabou também com o objeto de investigação privilegiado a que elas se destinavam. Datam deste governo a instauração da comissão sobre as capacidades e os papéis da comunidade de inteligência com membros indicados pelo Presidente e pelo Congresso.

	Primeiro Mandato	Segundo Mandato
Vice Presidente	Al Gore	Al Gore
Conselheiro de Segurança Nacional	Anthony Lake	Samuel Berger
Conselheiro de Economia Nacional	Laura Tysin (1993-1995) Joseph Stiglitz (1995-1997)	Janet Yellen (1997-1999) Martin Baily (1999-2001)
Secretário de Estado	Warren Christopher	Madaleine Albright

[28] De acordo com Cameron (2005) estão ligadas ao Pentágono: Agencia de Inteligência de Defesa, Agencia de Segurança Nacional, Agencia de Inteligência do Exército, Agencia de Inteligência da Força Aérea, Agencia de Inteligência Naval, Agencia de Inteligência dos Fuzileiros Navais, Agencia Nacional de Mapeamento e Imagem e o Escritório Nacional de Reconhecimento.

Secretário de Defesa	Leslie Aspin (1993-94) William Perry (1994-97)	William Cohen
Diretor de Inteligência	James Woolsey (1993-1995) John Deutch (1995-1996)	George Tenet
Relações América Latina		Mack McLarty (1997-1999) Buddy MacKay (1999-2001)
Embaixador no Brasil	Melvyn Levitsky (1994-1998)	Anthony Stephen Harrington (2000-2001)

Tabela 3.1 A equipe-chave dos Governos Clinton

Encerradas as explanações sobre os atores do Executivo, cabe uma breve revisão sobre o papel do Congresso na política externa dos EUA. Como mencionado em vários pontos, uma das atribuições dos congressistas é a de aprovação do orçamento, o que acaba lhes atribuindo determinado poder sobre as demais instâncias. Além disso, os congressistas também têm autonomia para regulamentar o comércio, declarar guerra, aprovar nomeações presidenciais e ratificar tratados internacionais (CAMERON, 2005).

Tanto o Senado como a Câmara de Deputados tem amplo envolvimento na burocracia política e são particularmente especializados, com subcomitês, proeminentes em políticas comunitárias ou redes sub-governamentais que incorporam interesses privados e agendas dos departamentos. Ao Senado pertence o *Senate Foreign Relations Commitee* (SFRC), que conta com sete mesas específicas, entre elas uma voltada a economia política internacional, exportações e promoção comercial e outra, ao hemisfério ocidental e narcotráfico. Já a Câmara conta com o *House International Relations Commitee* (HIRC), que segmenta suas funções em seis subdivisões, uma delas voltada a América Latina. Especificamente nestas sessões destacadas tramitam grande parte das decisões que afetam os interesses brasileiros nas relações com os EUA.

Para Foley (2008), a distribuição de atribuições entre o Poder Executivo e o Legislativo leva a um jogo em que o Congresso tenta limitar as escolhas presidenciais

em política externa e a Casa Branca busca reinterpretar as decisões dos congressistas por meios legislativos. Nos anos 1980 e 1990, o legislativo tem acompanhado diariamente as prerrogativas de política externa e com isso mantêm sua autonomia de intervenção ao canalizar esforços em um determinado assunto, reordenar prioridades ou ainda desafiar certas políticas. Dentre as ferramentas utilizadas para tanto temos a criação de leis que sancionem comercialmente produtos ou países, bem como a possibilidade de emissão do *fast track authority,* que autoriza o presidente a ratificar tratados que posteriormente serão avaliados pelo Congresso, mas, cujo teor não poderá ser alterado (ROSATI; SCOTT, 2011).

Ressalta-se aqui que, além da disputa entre os poderes para imprimirem suas políticas á política externa, há também a polarização partidária e ideológica entre Republicanos e Democratas. Na prática, estas polarizações podem definir o grau de apoio que o presidente terá para suas propostas, situação que pode ser verificada na gestão Clinton ao considerarmos que no primeiro mandato ele obteve relativa facilidade para aprovação da participação dos EUA no *North America Free Trade Agreement* (NAFTA), na Organização Mundial do Comércio (OMC) e no acordo para banimento da utilização de armas químicas; enquanto que, em seu segundo mandato, o domínio republicano sobre as câmaras fez com que ele não obtivesse o suporte necessário para chancelar o *fast track authority*, o Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares (CTBT) e os pagamentos à ONU.

De acordo com a análise de Lindsay (2004), a disputa partidária não é uma explicação isolada e abrangente, pois a atuação do Congresso está relacionada tanto a fatores eleitorais, com o reconhecimento de que os parlamentares representam certos grupos de interesse, como ao desejo de parte dos congressistas em transpor sua visão de boa política pública e moldá-la de acordo com os interesses do país. Nestes marcos, a autora privilegia a participação dos valores e de entendimentos intersubjetivos nas votações, que em dados momentos levam a superação das disputas partidárias justamente por estarem calcados em elementos consensuais.

Lindsay (2004) coloca ainda que a proposição de leis é um meio encontrado pelo Legislativo para extrair concessões do Executivo e funciona bem internamente, mas tem caráter limitado se considerarmos que não são exaltadas nas negociações com os demais Estados, o que faz com que as discussões principistas (que transpassam a criação das

leis na tentativa de impor normas de conduta às demais nações) tenham pouca aplicabilidade.

Em síntese, tal estrutura decisória faz com que, na prática, as diretrizes de política externa propostas pelo Executivo, sobretudo a Casa Branca e o Departamento de Estado, possam sofrer adequações ou inflexões se comparadas às práticas dos EUA. Por outro lado, é também a segmentação na tomada de decisão que assegura certa linearidade política ao longo da história e as formulações do Executivo que definem os temas com os quais as outras instâncias se envolverão posteriormente.

3.2 A situação doméstica nos EUA

Como explica Schlesinger (1992) a política externa americana alterna-se em ciclos de "extroversão" (facilidade em usar a pressão militar, diplomática ou econômica sobre outros países em favor de objetivos próprios) e "introversão" (concentração nas preocupações da comunidade nacional). Assim, as formas de reação do país a um desafio externo será diferente em cada uma dessas duas fases, podendo variar da indiferença, em um momento de introversão, à pronta resposta, na extroversão, e assim por diante. O autor destaca também que há uma relação constante entre ambiente interno e externo nestes ciclos, já que os ciclos internos definem o interesse nacional em termos de seus próprios valores e utiliza a política externa como instrumento para a projeção deles.

A princípio, a gestão de Bill Clinton propõe-se a um período de "introversão" e reflexo disso está no discurso de lançamento à corrida presidencial, em 1991, que define o público alvo como a classe média e foco na restauração do "*American dream"* que se esvaíra nos anos de Guerra Fria. Clinton destacou em seu pronunciamento inicial o ambiente doméstico e valores como trabalho, determinação, família, responsabilidade individual e comunidade, buscando explicar que o vento de mudanças externas não poderia paralisar a administração dos EUA (CLINTON, 1991).

O discurso inaugural de Clinton em sua campanha ainda citava a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento de políticas energéticas com foco na conservação e na produção de gás natural como um dos meios que possibilitaria o futuro brilhante da nação. Ademais, enfatizava a responsabilidade cidadã por meio do trabalho e o espírito

de comunidade de destino – "nosso destino está de mãos dadas com o destino de todos os outros Americanos" – como ferramentas que fariam a sociedade aproveitar melhor os incentivos e oportunidades que seriam oferecidas pela sua administração: "Eu quero reinventar o governo para torná-lo mais eficiente e mais efetivo. Quero dar aos cidadãos mais opções nos serviços que eles recebem e delegar-lhes poder para fazer mais escolha[29]s" (CLINTON, 1991, p.4, tradução nossa). Com esta plataforma de propostas essencialmente domésticas, o candidato venceu as eleições de 1992 tendo como principal objetivo a recuperação da economia e da sociedade norte-americana, promovendo o renascimento e a prosperidade do país, simbolizados no slogan: "É a economia, estúpido![30]". Como coloca Pecequilo (2008, p. 308):

> Em nenhum momento da campanha, Clinton preocupou-se em esconder seu desinteresse em lidar com questões internacionais, enfatizando a necessidade de serem revertidas às prioridades norte-americanas do interno para o externo. Na verdade, a política externa era colocada em função da promoção do desenvolvimento interno, funcionando como pilar fundamental da agenda a retomada da liderança econômica dos Estados Unidos no Sistema Internacional.

A agenda para eleição foi escolhida com base no panorama de incertezas com o qual os candidatos às eleições presidenciais de 1992 precisaram lidar. A sociedade norte-americana estava interessada em priorizar as respostas ao cenário doméstico, não tanto em definir o papel do país no contexto internacional, uma vez que a Guerra Fria acabara, trazendo mais imprevisibilidade aos rumos do país. A insatisfação devido à recessão econômica e ao próprio sistema político demandou da campanha de Clinton e dos demais candidatos o foco nas questões de políticas domésticas, com ênfase na questão econômica, procurando reverter a alta taxa de desemprego e o déficit público que se instalaram. A vitória de Clinton, que levou 43% dos votos, contra 38% do então presidente George W. Bush, representou a vitória de uma proposta que combinava austeridade nas contas públicas, abertura comercial e desregulação financeira, com uma agenda social progressista, com aumento de salário mínimo, isenção de imposto de renda aos mais pobres, entre outros. Em seu governo, houve crescimento do PIB e da renda, com baixa na inflação média anual, que chegou a 2,3%, além da transformação

[29] "I want to reinvent government to make it more efficient and effective. I want to give citizens more choices in government services and to empower those who need it to make those good choices".
[30] Do slogan em ingles "It's economic, stupid!".

do déficit nas contas públicas de 4,7% do PIB, herança do governo do primeiro Bush, em um superávit de 2,4%.

Voltando o foco para dentro do país, Clinton acreditava que o fortalecimento interno levaria a promoção dos interesses no exterior e que, portanto, era necessária atenção maior à quatro pontos vitais: economia, educação, sistema de saúde e políticas sociais. As promessas de criação de mais oportunidades aos trabalhadores norte-americanos vinham imbuídas em uma "campanha de ideias, não de slogans", que inspirava liderança renovada por meio da reinvenção do governo que ajudaria a resolver os "problemas reais das pessoas reais". Além disso, Clinton chamava a atenção para a conversão da então economia de defesa para uma economia doméstica, que recompensasse os investidores e produtores nacionais. (PECEQUILO, 2008)

De maneira geral, em seu governo o crescimento da economia norte-americana foi acompanhado de um crescimento dos gastos privados em consumo e investimento, combinado com o aumento da carga tributária e crescimento das importações, o que gerou superávits no setor público e simultâneo déficit externo em conta, situação que muitos chamaram de "contração fiscal expansionista". Mas, como explicam Serrano e Braga (2006, p.2),

> Esta interpretação da experiência americana nos anos 1990's teve um efeito político e ideológico importante de caracterizar os *New Democrats* de Clinton nos EUA como um grupo de políticos que, apesar de situados à 'esquerda' dos Republicanos, teriam um forte compromisso com a 'responsabilidade fiscal'. O sucesso político dos *New Democrats* está também na origem das ideias da chamada 'Terceira Via' de Tony Blair na Inglaterra e dos socialdemocratas e demais esquerdistas "reformados" em todo o mundo, inclusive nos países "emergentes".

Os *New Democrats* foram considerados uma facção centrista do Partido Democrata e possuem organizações de representação que advogam a Terceira Via como o *Democratic Leadership Council* (DLC), que tratamos no capítulo anterior. De fato, a campanha presidencial de Bill Clinton, com promessas de reformas sociais voltadas à classe média norte-americana, auxiliara na popularização dos "novos democratas" cujas posições favoráveis à desregulação, o foco na economia em combinação com os temas sociais, os difere dentro da ideologia do Partido Democrata, menos aberto à desregulação financeira e mais focado no internacionalismo em detrimento do ambiente doméstico.

Essa noção do sucesso da "contração fiscal expansionista" nos EUA influenciou o FMI a impor práticas semelhantes aos demais países em recessão – mas que engendraram resultados desastrosos na América Latina, por exemplo –, conforme apontou Stiglitz (2003), economista que trabalhou no governo neste período. Outro ponto importante relativo ao contexto doméstico norte-americano que influenciou profundamente a política externa dos EUA voltada à América Latina foi a divulgação de ideias e a formulação de novas ferramentas retóricas atreladas à política, o que em grande parte foi trabalho das *think tanks* que tiveram na década de 1990 um momento de expansão exponencial.

O boom dos *think tanks* pode ser observado por estudo realizado por James McGann (2007) que apresenta gráfico revelador da quantidade de "bancos de ideias" criadas por década, demonstrando que o período de 1981-2000 foi o que presenciou o nascimento de mais *think tanks*, chegando, nos anos 1990, a serem criadas, em média, mais de 120 instituições por ano. A sua atuação em harmonia com o governo Clinton e importância junto à sociedade foi reconhecida pelo então porta-voz da Casa Branca, Newt Gingrich, ao afirmar, em 1994, sobre a *The Heritage Foundation* que ela "é, sem dúvidas, a organização conservadora de mais longo alcance no país na guerra das ideias e com enorme impacto não apenas em Washington, mas literalmente em todo o planeta" (RICH, 2004, p.1).

De acordo com Andrew Rich (2004), essas instituições possuem pelo menos duas principais funções de relevância: a primeira, que enfatiza a produção de conhecimento credível; a segunda, que destaca as contribuições aos debates polêmicos sobre ideias. Sem dúvida a formulação da política externa norte-americana levou em conta com ênfase o posicionamento dessas organizações em um momento crucial para as mudanças preconizadas por Clinton, o qual também destacava, como já vimos, o valor da produção interna (tanto de riquezas como de ideias) à promoção dos interesses do país no ambiente internacional.

Em vista dos ganhos obtidos no primeiro mandato, a reeleição do presidente manteve o tom, mas, devido aos escândalos em sua vida pessoal, sua base eleitoral se reduziu à metade se comparada à do primeiro mandato. Em seu discurso inaugural, a ênfase em uma nova conjuntura internacional, com o esfacelamento da União Soviética, para o protagonismo norte-americano, com sua missão de liberdade e democracia e sua autopercepção dos desafios transnacionais e difusos. Apesar do novo contexto, o mundo

se afirmava instável, segundo Clinton, por isso a função dos EUA seria assumir sua liderança, constituindo-se com nação indispensável para a solução dos problemas mundiais (CLINTON, 1997). Se Clinton venceu no primeiro mandato enfatizando as questões internas, seu segundo mandato voltou-se também à arena internacional, com participações norte-americanas de destaque, como a intervenção em Kosovo, os ataques ao Sudão, Iraque e Afeganistão e a resposta à crise financeira da Ásia.

Os pilares da Terceira Via permaneceram fortes em seu primeiro discurso ao país do 2º mandato, reforçando a responsabilidade do governo, tanto interna como externamente, a geração de oportunidades e a manutenção de uma comunidade a fim de enfrentar os desafios neste novo período. Nesse sentido, a instituição do Estado foi reforçada na retórica de Clinton (1997), tendo em vista as conquistas do quadriênio anterior.

> A última vez que nos reunimos, nosso futuro parecia mais incerto do que ele faz hoje. Nós juramos, em seguida, definir um rumo claro para renovar a nossa Nação. Nestes quatro anos fomos tocados pela tragédia, animados pelo desafio, reforçados pela conquista. A América está sozinha como nação indispensável do mundo. Mais uma vez, a nossa economia é a mais forte na Terra. Mais uma vez, estamos a construir famílias fortes, comunidades prósperas, melhores oportunidades de educação, um ambiente mais limpo. Problemas que uma vez pareciam destinadas a aprofundar agora se dobram aos nossos esforços. Nossas ruas são mais seguras, e um número recorde de nossos concidadãos passaram da proteção do Estado ao trabalho. E mais uma vez, temos resolvido para o nosso tempo um grande debate sobre o papel do Governo. Hoje podemos declarar: Governo não é problema, e Governo não é solução. Nós – povo americano - somos a solução. Nossos pais fundadores entendiam isto bem e nos deram uma democracia forte o suficiente para resistir por séculos, flexível o suficiente para enfrentar os desafios comuns e avançar nossos sonhos comuns em cada novo dia[31].

Os registros da Casa Branca de 1999 demostram os efeitos da estratégia econômica adotada por Clinton que consistia em: reduzir o déficit para redução das despesas públicas e liberar verbas para o investimento nos negócios; investir em

[31] When last we gathered, our march to this new future seemed less certain than it does today. We vowed then to set a clear course to renew our Nation. In these 4 years, we have been touched by tragedy, exhilarated by challenge, strengthened by achievement. America stands alone as the world's indispensable nation. Once again, our economy is the strongest on Earth. Once again, we are building stronger families, thriving communities, better educational opportunities, a cleaner environment. Problems that once seemed destined to deepen now bend to our efforts. Our streets are safer, and record numbers of our fellow citizens have moved from welfare to work. And once again, we have resolved for our time a great debate over the role of Government. Today we can declare: Government is not the problem, and Government is not the solution. We—the American people—we are the solution. Our Founders understood that well and gave us a democracy strong enough to endure for centuries, flexible enough to face our common challenges and advance our common dreams in each new day. (CLINTON, 1997)

educação, saúde, ciência e tecnologia. Os números retratam a relativa prosperidade econômica, comparando os dados de 1999 com o de 1992 aproximadamente, demonstrando: a vertiginosa queda do déficit público; o maior crescimento econômico, que chegou a 3.8% ao ano; o crescimento do setor privado a 4.3% ao ano; o rápido crescimento de investimentos em equipamentos e software; o aumento da taxa de emprego, chegando a 19.4 milhões de empregos criados desde 1993; a queda do desemprego para menos de 5%; a queda exponencial de desemprego dos afrodescendentes de 21.2%, em 1983, para 8.9%, em 1998, bem como para os hispanos; o aumento dos salário real; a diminuição da pobreza para afro-americanos e hispano-americanos; aumento da renda familiar; diminuição das taxas relativas ao bem-estar; e aumento da taxa de aquisição de imóveis (THE WHITE HOUSE, 1999).

3.3 Engajamento e Expansão: objetivos, meios e fins

A estratégia internacional dos EUA para o pós-Guerra Fria foi proclamada pelo assessor de Segurança Nacional, Antony Lake (1993, p. 2, tradução nossa) que, em discurso, afirmou os intentos da agenda de Clinton dizendo que "a sucessora de uma doutrina de contenção deve ser uma estratégia de expansão: expansão da comunidade livre global das democracias de mercado[32]". Esta estratégia do engajamento e da expansão partia de avaliações sobre a conjuntura do Sistema Internacional e do papel dos Estados Unidos nele, caracterizando-os pelos seguintes fatores:

1. Disseminação acelerada e generalizada dos valores patrocinados pelos Estados Unidos, com o fortalecimento das democracias e dos livres mercados;
2. Manutenção da liderança internacional dos Estados Unidos;
3. Aumento da instabilidade mundial causada pela emergência dos conflitos étnicos;
4. Aceleração e o aprofundamento das mudanças no Sistema Internacional.

[32] "The successor to a doctrine of containment must be a strategy of enlargement -- enlargement of the world's free community of market democracies**."**

Dentre as visões que se apresentam sobre as diretrizes de Clinton, Fiori (1999, p.97) afirma que o presidente manteve muito do que seu antecessor já pregava, isto é, a convivência pacífica dos mercados, desde que respeitadas as regras do império: "como se tivesse chegado finalmente a hora de um império mundial cosmopolita, pacífico e democrático, sob a liderança benevolente dos Estados Unidos". O discurso econômico de Clinton foi catalisador das preferências internas, promovendo nos anos seguintes um rápido crescimento econômico e o aumento do fluxo de capital internacional para o EUA, que, por sua vez, incentivaram a crença na produção de riqueza e na ordem econômica liberal que "favoreceria a todos igualmente", devido à eficiência dos mercados.

Além disso, Pecequilo (2008, p. 313) ressalta o caráter subjetivo incorporado ao anuncio desta estratégia, pois conforme a autora:

> Com a expansão, Clinton parecia estar tornando-se ele próprio o "presidente da política externa", aderindo não somente à visão de uma nova ordem, como lhe acrescendo uma lista de temas humanitários, de não-agressão e cooperação. Amplamente, a expansão revelava um alto grau de continuidade na percepção do país, como elemento central do sistema, atuando em todas as áreas e maximizando todos os compromissos, imbuído por um sentido de missão semelhante ao wilsonismo (daí a classificação de Clinton como "novo wilsoniano").

Sob a óptica desta macro-estratégia e tomando como referencia os principais atores da política externa dos EUA, já destacados ao longo do capítulo, serão analisadas inicialmente as *National Security Strategies (NSS)* que são documentos elaborados periodicamente pelo Executivo norte-americano para enunciar as principais preocupações de segurança nacional e como o governo pretende lidar com elas. O documento adota uma abordagem geral e sua implementação depende de orientação de outros guias de ação como o Plano Estratégico do Departamento de Estado ou a Estratégia de Defesa Nacional.

De maneira geral, a NSS de Clinton atrela a busca pela segurança nacional ao desenvolvimento econômico de regiões chamadas de "chave" no mundo, como as Américas e a Ásia. Dessa forma, os EUA tem a missão de e as capacidades para liderar o processo de desenvolvimento econômico e proporcionar aos países vulneráveis a oportunidade de crescerem e lidarem com as questões sociais internas. Em relação às preocupações principais que ameaçam a segurança, o narcotráfico se coloca como

problema central a ser combatido, por meio, por exemplo, do desmantelamento de redes de tráfico transnacional através da cooperação com outros países, como o caso do Plano Colômbia, que contou com ajuda financeira e militar dos EUA para desestruturar as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), consideradas pelos norte-americanos como grupo terrorista.

Essa retórica é confirmada pelo discurso inaugural de Clinton, em 1993, quando afirmou que "Certamente, a América deve continuar a liderar o mundo, o qual nós fizemos tanto para construir", e também na *National Security Strategy* de 1998. Neste documento, a ênfase em uma liderança norte-americana no mundo e no atrelamento da economia à segurança é apresentada nos seguintes termos:

> Neste momento da história, os Estados Unidos são chamados à liderar – para organizar as forças da liberdade e do progresso; para canalizar as energias desregradas da economia global em espaços positivos; e para avançar em nossa prosperidade, reforçar nossos ideais e valores democráticos, e aumentar nossa segurança. (NSS, 1998, p. 5, tradução nossa) [33]

O entendimento de que liderar no cenário internacional significava usar os instrumentos do poder nacional para influenciar os comportamentos dos atores internacionais e, assim, garantir a segurança doméstica se estabelecia e, com ele, a autopercepção de responsabilidade e capacidade para tal fim: "Em muitas instâncias, os Estados Unidos são a única nação capaz de prover a liderança e as capacidades necessárias para uma resposta internacional à ameaças compartilhadas" (Idem, p.6) [34]. A estratégia de segurança ainda destacava a promoção da prosperidade estadunidense interna e externamente, uma vez mais dando atenção aos fortes laços entre interesses econômicos e de segurança, com a compreensão de que a prosperidade econômica seria dependente da estabilidade de regiões chave com as quais o país estabelecia relações comerciais, o que demandaria, entre outros fatores, a liderança dos EUA no desenvolvimento internacional e nas instituições financeiras.

De acordo com o documento,

> Nossa liderança internacional se foca nas prioridades estratégicas do presidente Clinton: angariar esforços regionais direcionados pela comunidade

[33] "At this moment in history, the United States is called upon to lead—to organize the forces of freedom and progress; to channel the unruly energies of the global economy into positive avenues; and to advance our prosperity, reinforce our democratic ideals and values, and enhance our security." (NSS, 1998. p.5)
[34] "In many instances, the United States is the only nation capable of providing the necessary leadership and capabilities for an international response to shared challenges" (Idem, p.6).

> de nações democráticas para promover a paz e a prosperidade em regiões-chave do mundo, criar mais empregos e oportunidades para os americanos através de um sistema de comércio mais aberto e competitivo que também beneficie a todos ao redor do mundo, aumentar a cooperação no confronto às novas ameaças para a segurança que transpassam fronteiras e soluções unilaterais, e para alinhar ferramentas de inteligência, militares, diplomáticas e do direito necessárias ao enfrentamento destes desafios. Nossa liderança internacional é primariamente fundada sobre o poder de nossos ideais e valores democráticos. A propagação da democracia apoia os valores norte-americanos e nossa segurança e prosperidade. Os Estados Unidos continuarão auxiliando na expansão da democracia e dos livres mercados através da atuação engajada no mundo. (Idem, p. 61, tradução nossa) [35]

De modo complementar, na análise dos US *Department of State Strategic Plan* (2000, apud AYERBE, 2003, p.66) notamos a atenção dada às situações vistas como favoráveis à penetração dos interesses norte-americanos a fim de "reunir as nações em torno de princípios básicos da democracia, mercados abertos, o império da lei e o compromisso para a paz". Nesse sentido, todos os programas formulados pelo Departamento de Estado encontram justificativas definidas em termos de interesse nacional e o engajamento do país no exterior é, assim, considerado como fator que afeta a qualidade de vida dos cidadãos (AYERBE, 2003). As forças da economia e das forças armadas não são mais os únicos meios de mitigar os perigos à integridade territorial e a segurança, mas se soma a essas forças o poder das ideias, o que Nye (1990), na obra *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power,* chamou S*oft Power*.

Em consonância com esses delineamentos, o livre-comércio, a promoção da democracia e o combate às condições desumanas de trabalho figuram como portas à atuação dos EUA, promoção internacional de seus interesses e valorizando o papel do Departamento de Estado na defesa territorial e do estilo de vida do país, através também da parceria com os setores público e privado (AYERBE, 1998, p.62). A tendência à universalidade expressa pelos documentos do Departamento reflete a concepção do mundo como espaço sem fronteiras, aberto aos negócios que os EUA teriam a oferecer. Une-se a isso a ausência de um inimigo direto, que marcou os anos anteriores de Guerra

[35] "Our international leadership focuses on President Clinton's strategic priorities: to foster regional efforts led by the community of democratic nations to promote peace and prosperity in key regions of the world, to create more jobs and opportunities for Americans through a more open and competitive trading system that also benefits others around the world, to increase cooperation in confronting new security threats that defy borders and unilateral solutions, and to strengthen the intelligence, military, diplomatic and law enforcement tools necessary to meet these challenges. Our international leadership is ultimately founded upon the power of our democratic ideals and values. The spread of democracy supports American values and enhances our security and prosperity. The United States will continue to support the trend toward democracy and free markets by remaining actively engaged in the world." (Idem, p.61)

Fria, ameaçador à segurança do país, o que instigou estratégias de política externa difusas e a inserção de múltiplos assuntos ao tema da segurança.

Conforme ressalta o Plano Estratégico a missão das Relações Internacionais dos EUA é a de criar um mundo mais seguro, próspero e democrático para benefício do povo estadunidense e, para tanto, são sete os interesses nacionais definidos, quais sejam:

1. A segurança nacional;
2. A prosperidade econômica;
3. A proteção dos cidadãos americanos e das fronteiras dos Estados Unidos;
4. Promoção do império da lei;
5. Promoção da democracia;
6. Responsabilidade humanitária;
7. Assegurar envolvimento nos assuntos globais, tais como meio ambiente, saúde e crescimento populacional.

Cada um dos interesses vem acompanhado de objetivos bem delimitados, conforme se observa no decorrer da análise documental. O fator de união entre eles se consolida em um intenso envolvimento internacional e pauta a inserção internacional do país, que não parece se ater aos tradicionais limites doutrinários existentes entre republicanos e democratas na política interna dos EUA, uma vez que articula engajamento global e promoção de valores chamados universais (AYERBE, 2003). Além disso, a noção de proteção do *American way of life* e da difusão dos interesses pela chamada diplomacia cultural, em outras palavras, as ideias norte-americanas construídas sob o manto liberal, destaca a promoção de valores ocidentais de maneira estratégica. Como elucidado no Plano,

> A interdependência econômica irá crescer. Investimentos e tecnologias privadas serão seus maiores dirigentes, enquanto que as regras governamentais de manutenção da estabilidade macroeconômica, promovendo oportunidades e apoiando atividades de pesquisa e desenvolvimento, continuarão críticas. Novos centros econômicos e de poder irão emergir, fluxos comerciais e financeiros irão aumentar, mas a

> distribuição dos benefícios econômicos, tanto internamente como internacionalmente, serão desiguais. (Idem, p. 14) [36]

Vale ressaltar que o *Strategic Plan* sofreu uma revisão em 1999, no segundo mandato de Clinton. Madeleine Albright chegou a Secretária de Estado em 1996 e defendia que os Estados Unidos eram a "nação indispensável", argumentando que o "sucesso e fracasso da política externa do povo americano continua a ser o mais importante fator […] no futuro do mundo" (ALBRIGHT, 1998, p. 64) [37]. A revisão ajudou a definir e articular os interesses nacionais, bem como as metas estratégicas do país para o novo contexto. Assim, a ênfase do Plano Estratégico 2000, como foi chamado, se pautou pela afirmação da liderança internacional dos EUA, mantendo a necessidade de atuação multilateral com promoção de valores universais (democracia e livre mercado), como demonstramos acima.

No que tange ao aspecto da prosperidade econômica, prioridade na administração Clinton, o documento aponta como metas: a abertura dos mercados externos a fim de aumentar o comércio e liberar fluxos de bens, serviços e capitais; o aumento das exportações norte-americanas para US$ 1,2 trilhão no começo dos anos 2000; o aumento do crescimento econômico e a estabilidade global; e a promoção do crescimento nas economias em desenvolvimento e em transição, reduzindo os níveis de pobreza e as desigualdades sociais (USDS, 2000). Tais medidas foram aplicadas às relações com a América Latina e em especial com o Brasil, como trataremos nos capítulos posteriores.

Na avaliação de Robert Lieber (1997, *apud* PECEQUILO, 2008), os constrangimentos internos para a elaboração da política externa eram diversos e deviam-se a ausência de uma ameaça externa capaz de assegurar consenso, e somente poderiam ser mais bem administrados com o empenho da presidência. Dificultando ainda mais a tarefa de Clinton, Lieber aponta que nos últimos anos teria sido observado

---

[36] Economic interdependence will increase. Private enterprise and technology will be the primary drivers, although the role of government in maintaining stable macroeconomic conditions, promoting opportunities and supporting research and development activities will remain critical. New centers of economic growth and power will emerge, trade and financial flows will accelerate, but distribution of the economic benefits, both internally and internationally, will be uneven. (Idem, p. 14)

[37] "The success or failure of the American people's foreign policy remains the single greatest factor in shaping our own history and the future of the world" (ALBRIGHT, M. The testing of American foreign policy. Foreign Affairs, vol.77, n.6, 1998, p.64).

um decréscimo do poder do Executivo e suas agências, somado ao aumento do peso do Congresso, marcado por grupos locais e regionais que defendiam interesses paroquiais e de curto prazo. Exemplo disso foi o fracasso do presidente Clinton em obter do Congresso a aprovação da aceleração do processo de implementação da Alca, conhecido como *fast track* (VIZENTINI, 2005).

Conforme Ayerbe (2003), a postura de engajamento internacional dos EUA na administração Clinton passou pela diluição entre as fronteiras do doméstico e do internacional e as metas traçadas pelo Plano Estratégico do Departamento de Estado refletiram esse aspecto pela perspectiva da liderança norte-americana no processo, em referência aos princípios da responsabilidade e oportunidade, retratados pela Terceira Via. A busca pela prosperidade econômica tinha desafios importantes pela frente e um dos meios foi o maior protagonismo do país nas instituições financeiras como a Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 1995, e o Fundo Monetário Internacional (FMI), intensificando os trabalhos dessas organizações na agenda comercial – o protagonismo norte-americano nas instituições financeiras ligadas ao GATT era significativa, já que, desde o final da II Guerra Mundial, com a consolidação do sistema Bretton Woods, que consagrou o padrão dólar-ouro, os EUA adquiriu relevância notável; além de seu PIB, que, na década de 1990, era maior do que todas as demais potências juntas. Além disso, a relação entre globalização e diversidade também reforçou o papel da diplomacia na percepção das identidades e diferenças culturais para a promoção de valores comuns; a chamada diplomacia cultural também desempenhou papel importante na visão estratégica do país retratada no Strategic Plan 2000 (Idem, p.66).

3.4 O "lugar" da América Latina, do Cone Sul e do Brasil

A partir dos objetivos estratégicos dispostos acima, fica evidente que nas políticas dos EUA voltadas ao continente, se fazia necessário trabalhar os aspectos econômicos das relações bilaterais e multilaterais, bem como agir pontualmente nas questões de segurança. Assim, mesmo com as discrepâncias econômicas, o tratamento relativamente igualitário dos EUA em relação aos países do continente americano favorecia as relações com a região. Como aponta Cameron (2005), a gestão Clinton

concentrou-se em promover na América Latina o livre mercado, o desenvolvimento sustentável, arraigar a democracia e lidar com o tráfico de drogas.

Como poderemos verificar, a forma como a agenda econômica foi plantada na estratégia da política externa estadunidense em todos os âmbitos levou a incoerências sentidas no longo prazo. A divulgação da noção do capitalismo democrático, que aos poucos se fortalecia, vinha imbuída da ideia de que este era o modelo mais eficiente "capaz de ir ao encontro das aspirações das pessoas para uma boa vida, até mesmo em regiões inexperientes como a Europa Oriental, África Subsaariana e América Latina" (HARRISON, 1992, *apud* AYERBE, 2003, p.18). A aliança entre o progresso econômico e a democracia prometia crescimento e soluções que não vieram a essas regiões.

O foco no desenvolvimento econômico afetou inclusive o campo militar, com o início de uma política de capacitação de civis latino americanos em matéria de segurança e defesa. A criação do Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa (CHDS), em 1997, é um exemplo dessa reorganização na área da segurança, já que a prioridade que substituíra o combate ao comunismo agora se convertera na promoção das democracias de mercado. Da mesma maneira, a definição das "novas ameaças" aos EUA se voltou ao narcotráfico e ao crime organizado, ao invés das ameaças tradicionais, como o confronto direto.

Dentre as iniciativas para todo o hemisfério, ocorreu a Cúpula de Miami, organizada por iniciativa norte-americana em 1994, abriu a possibilidade para que se falasse uma língua comum na região, já que os países enfrentavam problemas similares e refletindo, conforme preconizara Clinton, o interesse norte-americano de consolidação dos valores da liberdade, da democracia e a parceria das Américas rumo à prosperidade. No discurso inaugural do presidente durante o evento, Clinton deixou claro a tríade de objetivos da Cúpula:

1. Abertura de novos mercados e a criação de área de livre comércio no hemisfério;
2. Fortalecimento da democracia;
3. A integração das nações em nome da qualidade de vida das sociedades.

Nota-se que os objetivos da Cúpula convergem com as metas internacionais norte-americanas contidas no Plano Estratégico do Departamento de Estado, apresentado anteriormente. Ainda ao longo do discurso do presidente norte-americano verifica-se a estreita vinculação entre estes objetivos e a resolução pacífica de conflitos nas Américas, bem como com o crescimento da classe média e dos investimentos, teve lugar. Clinton afirmava que a região do "Hemisfério Ocidental" alcançava patamar elevado entre as economias de mais rápido crescimento no mundo e nutria possibilidades de se tornar o maior mercado no mundo, com "mais de 850 milhões de consumidores comprando $3 trilhões referentes a bens e serviços[38]" (CLINTON, 1994, p.2). Do foco no aspecto econômico se reflete a iniciativa de implementação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em um momento de crescimento da importância do GATT e do NAFTA. A proposta, segundo Clinton (1994, p.3), buscaria um desenvolvimento sustentável sobre os pilares democráticos, de qualidade de vida e de prosperidade:

> Nós podemos criar uma parceria para a prosperidade onde liberdade, comércio e oportunidades econômicas se tornem propriedades comuns do povo das Américas. Imaginem isto: um hemisfério em que disputas entre e nas nações sejam resolvidas de maneiras pacificas e honrosas, onde culturas e nações sejam universais e se respeitem mutuamente, em que o direito de nenhuma pessoa seja negado e o trabalho não seja abusivo, onde as ideias e o comércio flua pelas fronteiras, onde as relações de trabalho sejam reformadas e as famílias e as comunidades fortalecidas.[39]

A declaração de princípios resultante do encontro, que contou com a participação de 34 chefes de Estado das Américas concluiu que seria elemento essencial à prosperidade "o comércio sem barreiras, sem subsídios sem práticas desleais e com fluxo crescente de investimentos produtivos" (GARCIA, 2005, p.254). Logo em 1995, quando assume no Brasil o presidente Fernando Henrique Cardoso, é iniciado um processo de intensa dinâmica de viagens e visitas entre os presidentes da região, a chamada diplomacia presidencial em franca atuação. No Brasil, em conformidade com

[38])"Our hemisphere will be the biggest market in the world, more than 850 million consumers buying $3 trillion worth of goods and services"

[39] "We can create a partnership for prosperity where freedom, trade and economic opportunity become the common property of the people of the Americas. Just imagine it: a hemisphere where disputes among and within nations are peacefully and honorably resolved, where cultures and nations are universally and mutually respected, where no person's rights are denied and labor is not abused, where ideas and trade flow freely across borders, where work is rewarded and families and communities are strong.." (CLINTON, 1994, p.3)

as diretrizes de Miami, por exemplo, é lançado, em 1996, o programa "Brasil em Ação", que para consecução de projetos relativos à integração e ao desenvolvimento. As relações comerciais e os acordos de cooperação bilateral em energia, tecnologia e outros se intensificam e diversos encontros para tratamento das negociações sobre a ALCA ocorrem na região, polarizando críticas favoráveis e contrárias ao mecanismo.

Segundo Pecequilo (2008), a renovação dos esforços norte-americanos em relação ao hemisfério poderia servir de inspiração para a concretização do projeto da 'Nova Ordem Mundial', trazendo para a política os objetivos de cooperação e paz estabelecidos por Bush e recuperados por Clinton. A postura de novas políticas, concretizadas em grande parte com as iniciativas da Cúpula de Miami, correspondia à emergência crescente de uma agenda hemisférica comum que afetava os interesses tanto dos países da América Latina como dos Estados Unidos, com abrangência de temas econômicos, políticos e de segurança. Embora Estados Unidos e a América Latina continuassem atribuindo peso diferente às prioridades desta agenda, havia um conjunto de preocupações similares que facilitou a aproximação construtiva de ambos. Nas palavras da autora:

> Para a América Latina, a agenda comum era entendida pela perspectiva dos dilemas tradicionais do desenvolvimento, enquanto no caso norte-americano as preocupações se concentravam na questão das oportunidades econômicas. O incentivo de uma nova política regional norte-americana, tinha como objetivo a consolidação da América Latina como uma zona de expansão preferencial de mercados, já que, no início da década de 1990, os Estados Unidos estavam perdendo espaço para as demais economias industriais avançadas na Europa e na Ásia e, assim, percebiam a América Latina como possibilidade mais viável de expansão comercial (Idem, p. 340).

Tratando especificamente do Cone Sul é evidente que o comércio motiva as relações com os EUA, mas como bem coloca o secretário assistente para assuntos interamericanos à época Jeffrey Davidow (1997, tradução nossa):

> A relações dos EUA com a América do Sul certamente vai além do comércio e da economia. Nossa politica na região pretende manter os Estados Unidos economicamente forte e internacionalmente competitivo, para promover princípios da democracia, e para aumentar o nível de cooperação regional para lidar de modo mais efetivo com as ameaças transnacionais como o tráfico de entorpecentes, degradação ambiental e crime internacional[40].

[40] The U.S. relationship with South America goes far beyond trade and economics, of course. Our policy in the region aims to keep the United States economically strong and internationally competitive, to promote the principles of democracy, and to increase the level of regional cooperation to more effectively deal with the transnational threats of narcotics trafficking, environmental degradation, and international crime.

Um dos exemplos práticos do engajamento norte-americano na região foi no caso colombiano, quando o governo do presidente Andrés Pastrana, em 1998, priorizou a questão da construção da paz por meio da negociação com os grupos guerrilheiros do país, como as Forças Revolucionárias da Colômbia - Exército do Povo (FARC-EP) e o Exército de Liberação Nacional (ELN). O objetivo era encontrar atividades econômicas alternativas à produção de cocaína e papoula, substituindo a atividade clandestina ligada ao narcotráfico e, consequentemente, melhorando a qualidade de vida da população. O financiamento do plano viria dos EUA que tinha o combate ao narcotráfico como um dos principais objetivos de segurança. Este, porém, condicionou o auxílio econômico a elaboração de uma estratégia certeira de combate ao narcotráfico, atribuindo ao Plano Colômbia um viés militarista mais forte, o que despertou novamente a ação violenta desses grupos. Os EUA, por sua vez, lançaram outras iniciativas semelhantes em países como a Bolívia (Plano *Dignidad*) e o Panamá (Plano *Puebla Panamá*).

Essas políticas dos EUA para a América Latina, no entanto, não eram novidade, já que em 1989, ainda no governo de George H. W. Bush, fora anunciada a Iniciativa Andina, com o propósito de incrementar o comércio e possibilitar o desenvolvimento dos países andinos por meio de financiamentos e reformas econômicas. Além disso, a influência estadunidense nas instituições financeiras, como o Banco Mundial e o FMI pressionava os países da região a aceitarem seus termos propostos já que estes dependiam dos empréstimos daquele país. Essas iniciativas, ainda que mal-sucedidas, permaneceram, confirmando a presença dos EUA na região e sua influência na economia e na segurança. Ademais, os EUA possuíam um órgão específico, criado ainda durante a II Guerra Mundial, com a responsabilidade pela implementação dos programas de segurança norte-americanos para a América Latina e Caribe, que é o *U.S. Southern Command Southcom.* (Disponível em: http://www.southcom.mil)

No caso da Colômbia, a presença militar no país, mais forte a partir da aprovação do Congresso dos EUA do Plano Colômbia, em 2000, possibilitava aos norte-americanos o desenvolvimento de programas de treinamento; assessoria; exercícios conjuntos; venda de material militar; estabelecimento de bases aéreas; e instalação de radares, entre outras atividades. Isso, do ponto de vista brasileiro, era motivo de apreensão e desconfiança (MONIZ BANDEIRA, 2010), devido ao impacto

do envolvimento militar estadunidense sobre as condições de segurança na zona de fronteira Brasil-Colômbia, na Amazônia. Essa questão, segundo Hirst (2009), foi a que mais gerou diferenças entre os governos brasileiro e estadunidense em termos de política regional. Como explica a autora (Idem, p.122), "A conexão entre a política de defesa e a proteção da Amazônia levou os militares, os setores políticos e os meios diplomáticos no Brasil a temerem ações intervencionistas do Estados Unidos na área".

A situação levou o Brasil a investir da ampliação de sua presença militar na Amazônia, com operações conjuntas das Forças Armadas e o Projeto Sistema de Vigilância Amazônica (Sivam). Mas os avanços na relação Brasil-EUA com respeito à segurança regional foram sentidos a partir da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, em 2000, quando as autoridades brasileiras deixaram evidentes suas desconfianças com relação ao Plano Colômbia e os norte-americanos expuseram suas expectativas de que o Brasil implementasse políticas mais efetivas para conter o narcotráfico na região, visto que essa era uma das principais ameaças a serem contidas de acordo com as prioridades estratégicas estadunidenses (HIRST, 2009).

Dessa forma, a administração Clinton manteve as iniciativas existentes e apostou na "parceria" com a região, sob uma perspectiva retórica de que chegava uma nova era para as relações no hemisfério, de ajuda na construção das capacidades dos vizinhos do sul. Conforme discurso do Secretário Adjunto para Assuntos Interamericanos do Departamento de Estado, Peter Romero, em 1998, os desafios que não conhecem fronteiras, como o tráfico de drogas, os problemas ambientais, o terrorismo, as doenças e outros temas requerem soluções comuns por parte do hemisfério. Em especial, enfatizou a questão da instabilidade financeira global como prioridade do país:

> A questão da instabilidade financeira global é uma grande prioridade para os Estados Unidos. O presidente Clinton deixou isso muito claro em um discurso no Conselho de Relações Exteriores. Ele disse que os Estados Unidos tinham uma inescapável "obrigação" de encontrar soluções concretas para a recente instabilidade nos mercados financeiros globais. Ele esboçou um programa com seis pontos para ajudar a conter a propagação do contágio financeiro e estimular ocrescimento econômico. Na América Latina, o presidente Clinton disse que temos que estar prontos para responder imediatamente e com força financeira, se necessário, para a crise cambial se espalha, especialmente se ameaça as economias da América Latina, onde os

> países têm lutadoa fazer progressos para fazer a coisa certa apenas para encontrar-se golpeadapor tempestades econômicas fora de seu controle[41].

Em suma, essas questões foram apresentadas aos países da América Latina, particularmente ao Brasil, como condicionantes para uma 'aceitação' do país no rol dos países centrais, visto que este buscava uma nova inserção internacional com maior participação da elaboração de soluções aos principais problemas globais. A ratificação do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, assinada pelo Brasil em 1998, as questões em torno das patentes farmacêuticas e de propriedade intelectual, os litígios comerciais, além da própria estabilidade econômica e política, foram alguns dos pontos centrais pelos quais os EUA pressionaram o Brasil por soluções, a fim de que este pudesse garantir seu "bilhete de entrada para o Norte" (PECEQUILO, 2008), em outras palavras, o reconhecimento do país como pilar da nova ordem mundial, que não ocorreu. Por outro lado, as principais oportunidades que os Estados Unidos encontravam no Brasil foram importantes: relevante mercado consumidor para seus produtos manufaturados, polo atrativo para seus investimentos diretos, maior participação das empresas norte-americanas nos setores de telecomunicações e transportes e aumento de suas exportações.

[41] The whole issue of global financial instability is a major priority for the United States. President Clinton made this very clear in a far-sighted speech several days ago at the Council on Foreign Relations. He said that the United States had an "inescapable obligation" to lead and to seek ways to find concrete solutions to the recent instability in global financial markets. He outlined a 6-point program to help contain the spread of financial contagion and to spur economic growth. On Latin America, President Clinton said: "We have to be ready to respond immediately and with financial force, if necessary, to the currency crisis if it spreads, especially if it threatens the economies of Latin America, where nations have struggled to make progress to do the right thing only to find themselves buffeted by economic storms outside of their control. (ROMERO, 1998)

Capítulo 4 – A perspectiva da política externa brasileira no governo Fernando Henrique Cardoso

Apresentaremos aqui a perspectiva da política externa brasileira no governo de Fernando Henrique Cardoso seguindo modelo similar ao aplicado na avaliação do governo Clinton no capítulo anterior. Explanaremos sobre a situação interna do Brasil durante o período e as linhas estruturais da política externa por meio da análise de discursos presidenciais, os planos plurianuais já mencionados e dos trabalhos de estudiosos da política externa do período, destacando a estabilização do país obtida com o Plano Real e com a nova imagem externa, após a queda de Fernando Collor. Assim, procuraremos expor as percepções brasileiras sobre a nova ordem e o papel dos EUA na mesma.

4.1 Atores e papéis na política externa brasileira

A política externa do Brasil, apesar das alterações internas e internacionais que o país sofreu e das mudanças de governo, manteve, ao longo do tempo, uma linha diplomática de Estado que buscou novas formas de inserção e teve como ponto crucial as relações com os EUA. Essa relação bilateral em muito definiu a diplomacia brasileira, enfatizando o tema do desenvolvimento na agenda de negociação entre ambos os países. Como apontou Amado Cervo (2008), a interação entre o Estado-nação e a política externa se faz fundamental para explicarmos como se deu a construção do desenvolvimento do país. Nesse sentido, política externa é entendida como "a ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses" (CERVO, 2008, p.8).

Como herança do regime militar, a instabilidade econômica e política; estas se uniram às questões da nova ordem mundial, pós Guerra Fria e esfacelamento da URSS, que apontavam a um cenário de cooperação entre as democracias e à globalização econômica crescente. O contexto para atuação do país se tornava complicado e, assim, como poucas possibilidades à vista, o foco no desenvolvimento econômico, político e social foi se consolidando. Impunha-se um conjunto de variáveis mais amplo que

passou a operar enfaticamente na redefinição dos quadros conceituais da diplomacia brasileira, colocando por terra a dicotomia entre 'americanismo' e 'globalismo' que pautou o direcionamento da Política Externa Brasileira desde seu início. Essa redefinição colocaria em primeiro plano a busca por autonomia por meio da participação no Sistema Internacional e na definição da ordem, de forma associada ao projeto de ajuste da economia nos moldes neoliberais (PINHEIRO, 2000).

Nos primeiros governos da década de 1990, que corresponderam às administrações dos presidentes José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995), a situação interna se acirrava, com o início do processo de redemocratização e da grave crise econômica, cujos diversos planos do governo tentaram amenizar ainda que sem sucesso, culminou com a moratória nos anos Sarney; as questões de corrupção grave, que tiveram seu ápice no governo Collor; a hiperinflação também na época de Franco. Durante esta última gestão, assumiu a pasta da Fazenda o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, um dos principais responsáveis pela formulação do Plano Real, que almejava conter a crise econômica pela reforma do sistema monetário do país, adotando uma moeda com equiparação de valor ao dólar. O sucesso do Plano permitiu a Cardoso visibilidade no governo de Itamar e sua postulação como candidato nas eleições de 1994, a qual venceu.

O foco do governo Cardoso (nos dois mandatos, 1995-2003) na dimensão social, aliada a economia, conquistou os votos da população mais pobre, para a qual o presidente instituiu diversos projetos visando distribuição de renda por meio do auxílio direto do governo por meio de bolsas, como por exemplo, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Auxílio Gás. Adiciona-se aos projetos na área social de seu governo a privatização de empresas estatais, como a Vale do Rio Doce, bancos estaduais e o sistema telefônico, bem como as rodovias federais. Além disso, o presidente ainda se destacou pela reforma do Estado e pelas obras de infraestrutura previstas nos planos plurianuais da época. A quantidade de reformas propostas faziam parte de um processo de substituição ao "modelo varguista" de intervenção estatal na orientação das ações do governo.

No plano da política exterior, o presidente, como já ressaltamos nos capítulos anteriores, passou a atuar mais diretamente nas questões internacionais e realizando várias visitas oficiais ao exterior, no que foi chamado de "diplomacia presidencial". Fernando Henrique Cardoso nomeou Luiz Felipe Lampréia como ministro das Relações

Exteriores de seu primeiro mandato e este declarou que a política exterior do Brasil de então buscava a "autonomia pela integração", ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional" (LAMPREIA, 1998, p.11).

A inicial contradição da expressão "autonomia pela integração" pode ser desfeita ao entendermos que, como apontou Gelson Fonseca Jr. (1998), o Brasil é um "país de contrastes" que não paralisam, mas exigem superação e constante transformação. As diversas mudanças sociais, políticas e econômicas pelas quais o país passou destacam uma complexidade da realidade brasileira:

> Fórmulas simples, que se baseiam em episódios – às vezes trágicos – da realidade brasileira, serão sempre insuficientes para uma compreensão adequada do que somos, do que queremos, do que podemos como nação. Aliás, para a própria diplomacia brasileira, um dos primeiros deveres, quase preliminar, é o de mostrar a complexidade do país. (FONSECA JR., 1998, p.354)

Os anos 1990 foram talvez o ápice desse processo de transformação: por um lado, o fator externo que congregou o final da Guerra Fria, o processo de globalização, a diversificação dos temas da agenda internacional e as tendências novas na economia; de outro, o fator interno do processo político, a consolidação da democracia e, assim, um novo processo de formulação de políticas (Idem, 1998). Ambos os fatores simultâneos e imiscuidos, já que a separação entre ambiente doméstico e externo também se torna mais flexível, conforme a ampliação da conscientização de que os projetos nacionais são afetados pelas condições internacionais. Como afirmou o presidente, em palestra na Universidade do Porto, se fazia necessário harmonizar cooperação internacional e agendas nacionais para o encaminhamento de assuntos concretos, não apenas ter essa harmonia como valor (CARDOSO, *apud* MRE, 1995).

Tendo em vista a adaptação e a nova apresentação do país ao sistema da nova ordem mundial, a eficiência e a competitividade brasileiras se faziam fundamentais, requerendo governabilidade no âmbito interno e, nesse sentido, a diversificação dos atores na formulação das políticas desempenhou papel fundamental. Dessa forma, a conexão entre economia e democracia na política doméstica funcionou como um caminho para a busca da capacitação institucional do Estado e de sua inserção internacional. A dinâmica do processo de globalização, certamente torna mais complexa tal capacitação, que depende também muito da identidade nacional voltada em muito ao

desenvolvimento socioeconômico. Portanto, os atores da política externa trabalharam constantemente com essa questão, esse processo interno, refletido nos interesses a serem defendidos no ambiente internacional.

Conforme o presidente Cardoso, logo no início de seu mandato, o país vivia três processos de transformação: a consolidação da democracia; a continuidade da abertura da economia ao intercâmbio internacional; e a estabilização da economia a partir do Plano Real. E, como apontou Barreto, esses processos seriam desenvolvidos ao longo dos dois mandatos de Cardoso:

> Em seu primeiro mandato (1995-1998), seria consolidado o plano de estabilização econômica, que incluía privatizações e substituição do papel do Estado como agente regulador e não produtor. O governo enfrentaria, logo no início, a crise mexicana (que causou uma forte redução nas reservas entre finais do ano anterior e março de 1995), em seguida a crise financeira asiática de 1997 (as reservas caíram de 63 para 52 bilhões em novembro) e finalmente a inadimplência russa de agosto de 1998 (em outubro, as reservas haviam caído 40%). Após elaborar programa de ajuste fiscal e de comprometer-se com reformas estruturais, o Brasil recebeu do FMI US$ 41 bilhões em novembro daquele ano. Aprovada emenda constitucional que permitiu sua reeleição, Fernando Henrique Cardoso venceu Lula com 53% dos votos. O segundo colocado obteve apenas 32% dos votos no primeiro turno. Em janeiro de 1999, logo no início do segundo mandato, o Banco Central anunciou que o real não mais seria atrelado ao dólar, tendo a desvalorização subsequente servido para amortizar a queda do crescimento econômico. Mesmo com câmbio flutuante, o país alcançou as metas do FMI e a economia cresceu 4,4% em 2000. (BARRETO, 2012, p.356)

No contexto internacional, dentre as principais mudanças que influenciaram essa nova apresentação do país ao mundo no período aproximado de 1995 a 2000, encontram-se, segundo BARRETO (2012):

a) Os dados populacionais que mostram tendências importantes indicativas de mudanças e têm impacto nas relações internacionais, na medida em que o tamanho dos mercados nas negociações econômicas e na disputa por recursos para a cooperação influencia diretamente no peso dos países nos processos decisórios. Dessa forma, o Brasil ocupava posição relevante, atrás de China, Índia e EUA, além de expressiva queda na taxa de fertilidade.
b) A alteração na natureza dos conflitos armados (interna) e, assim, da natureza da ação internacional para lidar com os mesmos, engendrando a proliferação das missões de paz da ONU voltadas a atuar no âmbito doméstico dos países.
c) O avanço da democracia que passa a importar na análise do desenvolvimento das relações internacionais; já na década de 1970, os países não-livres somavam

apenas 50. Dessa forma, intensificam-se as ações multilaterais e regionais pressionando pelo reestabelecimento dos governos democraticamente eleitos, com imposição de sanções e outras medidas.

d) O expressivo aumento da quantidade de organizações não governamentais e a sua atuação nas negociações multilaterais em temas como meio ambiente, direitos humanos e desarmamento; em 1990, elas totalizavam 6 mil, passando a 26 mil, em 2000.

Em discurso proferido durante seminário promovido pela Comissão Sul-Americana, em 1995, o ministro enfatizou a importância do social como uma das dimensões básicas da inserção internacional da região. Lampréia declarou que "nas relações internacionais de hoje, os indicadores sociais, base da competitividade e do desempenho das economias, estão substituindo as ogivas nucleares e as grandes forças convencionais e estão definindo uma nova geometria de poder." (LAMPRÉIA, 1999, p.220).

Internamente, a ênfase à educação básica, integração social e distribuição de renda, com uma incorporação da dimensão social ao planejamento econômico, a fim de garantir um crescimento sustentável em uma perspectiva de longo prazo e de forma democrática, ou seja, com a participação da sociedade. Isso também possibilitaria, segundo a visão de Lampréia (apud. MRE, 1995), êxitos econômicos aos países emergentes como o Brasil. O investimento social de longo prazo seria o caminho ao desenvolvimento, por sua vez, este seria o instrumento da estabilidade democrática e do progresso social:

> A opção pelo social é não só uma decorrência natural da democracia, que dá voz e poder às reivindicações dos segmentos mais desfavorecidos da população, mas também uma condição para o êxito de países com o nível de desenvolvimento que temos na América Latina. (Ibid., p.219)

O ministro Lampréia permaneceu no cargo de ministro das relações exteriores até 2001, já no final do 2º mandato de Cardoso, quando assumiu a pasta Celso Lafer (2001-2002). Internamente, o impacto do final do governo Fernando Henrique Cardoso e a situação econômica do país causavam apreensão. O crescimento registrado do PIB foi de apenas 1,4% em 2001, visto que a demanda de produtos importados no mercado mundial diminuiu consideravelmente, principalmente após os atentados terroristas de 11 de setembro, nos EUA. Houve desaceleração da economia, com desvalorização do real,

queda dos investimentos e também da classificação do país nas agência de avaliação de risco (BARRETO, 2012).

O contexto internacional também sofreu importantes transformações, com a predominância de questões de segurança, como a questão do desarmamento do Iraque, o qual rejeitara as inspeções internacionais a suas instalações nucleares, os atentados terroristas nos EUA e a invasão norte-americana ao Afeganistão, já em 2002. De acordo com a análise do próprio Lafer (BARRETO, 2012), as constantes crises financeiras, a acentuação dos particularismos, das "forças centrífugas", da fragmentação das cadeias de poder e a separação de Estados, além do aumento do apelo à violência era parte da realidade internacional e das dificuldades que se fizeram sentir na formulação da política externa brasileira. Assim, os EUA se consolidavam como a superpotência mundial e, por outro lado, a fragilidade regional da América do Sul, com a crise da Argentina e sua influência no Mercosul também foi ponto relevante durante a gestão.

Por outro lado, os esforços da diplomacia presidencial mostraram bons resultados e foram mantidos nos governos após o do presidente Cardoso. Em especial na relação com os EUA, Cardoso e Clinton nutriam uma amizade que se fez sentir no período em que desempenharam suas funções nas respectivas presidências, tanto que a eleição de George Bush para presidente e sua postura republicana mais belicosa fez estremecer posteriormente as relações bilaterais em certos temas. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, no geral, conforme enfatizado pelo Embaixador Sebastião do Rego Barros na declaração conjunta da Agenda Comum Brasil-EUA para o Meio Ambiente, a cooperação bilateral experimentava um momento de "excelente nível de entendimento alcançado no relacionamento político bilateral" (BARROS, apud. MRE, 1995, p.178).

A ênfase na dimensão da ciência e tecnologia ao desenvolvimento foi um dos pontos centrais da relação entre os países que amadurecia nesse período. Do ponto de vista brasileiro, as propostas eram examinadas com cautela, tendo em vista as realidades nacionais, como uma das faces pragmáticas da política externa, como apontou Fernando Henrique Cardoso: "O objetivo do desenvolvimento, da produção como requisito para o bem-estar, deve estar em harmonia com políticas que sejam capazes de universalizar os benefícios sociais" (CARDOSO, apud. MRE, 1995, p.65).

4.2 Demandas internas no governo Fernando Henrique Cardoso

Desde os anos 1980, os países da América Latina vivenciaram processos de transição política que modificaram, particularmente, a relação entre poder político, sociedade e mercado e a forma de inserção internacional das economias nacionais, como ressaltou Sallum (1999). No caso do Brasil, foi justamente com Fernando Henrique Cardoso que duas dimensões da transição ganharam destaque: "a transição político-institucional para a democracia, que se teria encerrado com a sua própria eleição, e a transição para além da Era Vargas, que assume como programa de governo" (Idem, p.2). A chamada Era Vargas faz referência a um sistema de dominação do Estado – enraizado na sociedade e na economia que começou a ser construído na década de 30, mas a partir de 1980 começou a cair –, sendo este organizador da sociedade e alavanca da construção do capitalismo industrial no país. Em outras palavras, um Estado desenvolvimentista, cuja estrutura passara por um processo de desgaste ao longo dos anos, conforme as transformações econômicas internacionais ocorriam, incentivando o transnacionalismo e a emergência de formas de organização sociais autônomas: transnacionalização do capitalismo e democratização da sociedade.

Esse processo foi beneficiado, na década de 80, pela crise política que se instalou devido ao crescimento exorbitante da dívida externa, materializada como crise fiscal de 1983, mas que, na verdade, foi considerada por muitos como uma crise de hegemonia na qual os representantes do Estado se distanciaram dos representados em termos de ideias e interesses. As diferentes fórmulas para lidar com a crise econômica, então, oscilavam ideologicamente entre o nacionalismo desenvolvimentista e o neoliberalismo, dividindo os setores da sociedade e sendo exacerbadas pela falta de investimento externo e a intensa remessa de recursos ao exterior. Somaram-se a isso as pressões políticas dos EUA para a liberalização econômica e o aumento da presença de movimentos sociais e organizações populares que, de uma forma ou outra, reduziram as opções do Estado para sair da crise.

Mesmo antes do início de seu governo, Cardoso teve como questão chave a intersecção entre política e economia, tanto que, para alguns, ele teria elaborado o Plano Real para se eleger, para outros, a sua candidatura teria sido articulada no sentido de sustentar um projeto de estabilização econômica. Do ponto de vista do empresariado, para que o crescimento econômico fosse retomado, o Estado já não deveria ter presença

dominante no sistema produtivo, mas seria preciso ampliar a associação da elite local com o capital estrangeiro; desregulamentação da economia, menos intervencionismo estatal, capital estrangeiro e privatizações, em suma, a internacionalização e a desestatização, essas as bandeiras do empresariado quando Fernando Henrique Cardoso assumiu.

Antes de tomar posse como presidente, já no lançamento do Plano Real, é possível dizer que sua gestão se inicia, se analisarmos sob a perspectiva econômica, tendo como forte característica o liberalismo econômico. O histórico da economia brasileira então não era animador: de 1986 a 1994, houve a implementação de nada menos do que cinco planos de estabilização econômica (Plano Cruzado, Plano Verão, Plano Bresser, Plano Collor e Plano Collor II) e de 4 moedas diferentes (Cruzado, Cruzado Novo, Cruzeiro e Real). Com o lançamento do Plano Real, em 1993, no governo Itamar Franco, a inflação chegava a aproximadamente 1500%. Assim, confirmava-se o pensamento de que a economia do país necessitava urgentemente de uma adaptação ao novo ambiente econômico mundial, a fim de incentivar a modernização econômica e social.

No governo, a noção de que o processo de globalização era iminente e inevitável também ganhou força, enquanto os críticos eram considerados nacionalistas retrógrados. Delineava-se, com Cardoso, uma agenda reformista liberal levada a cabo com rigidez. De acordo com Sallum (1999, p.31), o ideário liberal básico consistia em:

> o Estado não cumpriria funções empresariais, que seriam transferidas para a iniciativa privada; suas finanças deveriam ser equilibradas e os estímulos diretos dados às empresas privadas seriam parcimoniosos; não poderia mais sustentar privilégios para categorias de funcionários; em lugar das funções empresariais, deveria desenvolver mais intensamente políticas sociais; e o país teria que ampliar sua integração com o exterior, mas com prioridade para o aprofundamento e expansão do Mercosul.

Tendo em vista tais ideias, a relação entre Estado e mercado foi alterada por iniciativas que visavam minimizar os fundamentos legais do Estado nacional-desenvolvimentismo, dando voz as empresas nacionais e estrangeiras nas atividades econômica, em detrimento do Estado. Anos antes da posse como presidente, Cardoso já afirmara "As conclusões são claras: a burguesia industrial nacional estava impedida, por motivos estruturais, de desempenhar o papel que a ideologia nacional-populista lhe atribuía." (CARDOSO, 1972, p. 15), em um posicionamento desfavorável ao desenvolvimento nacional voltado para o mercado interno. Assim, durante o governo

Cardoso houve diversos projetos de reforma constitucional submetidos ao Congresso e que foram aprovados, como por exemplo:

- O fim da discriminação constitucional em relação a empresas de capital estrangeiro;
- A transferência para a União do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás, antes detido pela PETROBRÁS, que se tornou concessionária do Estado;
- A autorização para o Estado conceder o direito de exploração de todos os serviços de telecomunicações a empresas privadas.

Tais alterações na ordem legal eram necessárias para que a política de reformas proposta por Cardoso fosse efetivada, já que, em sua visão, a ordem jurídica da Constituição de 1988 era compatível com o ideário nacional-desenvolvimentista, que privilegiava as estruturas estatistas. Mudar a Constituição, portanto, era necessário a implantação do projeto liberal do governo. Isso, porém, dependeu de articulação de forte estratégica política no Congresso e o fortalecimento da base aliada.

Juntamente ao conjunto de reformas constitucionais, o governo também incentivou o Congresso a aprovar leis complementares, como de proteção à propriedade industrial e aos direitos autorais, entre outras, e a execução de uma série de privatizações. Essas últimas, particularmente importantes, possibilitaram a quebra dos monopólios, uma vez que eles eram entregues à concorrência internacional, abrindo setores a maior participação do capital estrangeiro e, assim, desafogando o Estado das responsabilidades econômicas anteriores e captando recursos para o caixa federal. No total, 35 empresas foram vendidas durante seus oito anos de mandato, disponibilizando aproximadamente US$20 bilhões ao governo. O conjunto de mudanças fez emergir uma base aliada constituída por parlamentares, burocratas e dirigentes do Executivo, empresariado de diversos segmentos, mídia, etc., além da maior participação da classe média, do sindicalismo e das massas.

Simultaneamente, porém, o governo tomou algumas providências para equilibrar a situação e compensar as medidas demasiadamente liberalizantes. Criou, por exemplo, um sistema de bandas cambiais móveis, desvalorizou suavemente o câmbio, aumentou tarifas alfandegárias para certos produtos industriais, delineou uma política industrial para o setor automotivo, ampliou consideravelmente a quantidade de empréstimos do

BNDES com taxas de juro em longo prazo, programou investimentos em parceria com a iniciativa privada a fim de recuperar a infraestrutura econômica; criou programas de estímulo à importação, renegociou as dívidas agrícolas; desenhou programas especiais de financiamento direcionado a determinados setores industriais e a pequenas e médias empresas, etc. (SALLUM, 1999).

Tais iniciativas auxiliaram a reestruturar e manter o sistema econômico nacional e de vários setores específicos. Mais do que isso, as medidas se inspiraram no liberal-desenvolvimentismo, isto é, o desenvolvimento dos anos 50 a 70 renascendo sob o manto liberal, em outras palavras,

> a combinação de câmbio menos valorizado e juros "razoáveis" não permitiria uma queda tão brusca da inflação, mas provocaria menos desequilíbrios da economia doméstica em relação ao exterior e, assim, menor dependência de aportes de capitais estrangeiros para equilibrar o balanço de pagamentos. (SALLUM, 1999, p.35)

O objetivo com a política econômica observada não era integrar o sistema industrial do país, senão impulsionar a participação relevante da produção nacional no sistema econômico mundial. Ainda assim, embora o ajuste fiscal "definitivo" fosse sendo postergado ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso (em função das dificuldades e interesses políticos imediatos do governo federal), valorização cambial e juros elevados foram convertidos em instrumentos permanentes de estabilização" (Idem, p.35). Segundo Sallum (1999), "o predomínio neoliberal na política macroeconômica fragilizou dramaticamente a economia nacional em relação ao sistema financeiro mundial", já que, ao longo dos anos, a relativa estagnação econômica e instabilidade monetária e a abertura comercial contribuiram para aumentar o grau de dependência da economia do Brasil em relação ao sistema financeiro mundial, demandando intenso ingresso líquido de capitais estrangeiros para equilibrar a Balança de Pagamentos.

O presidente, tendo sido um dos propositores da "teoria da dependência" nas relações internacionais, acreditava que o desenvolvimento estaria atrelado à dependência, não de uma forma negativa, mas de acordo com a instalação do capital internacional no país, da forma como ocorre a interação social e política no âmbito interno e de como ocorrem as relações exteriores. Esse processo sofre alterações contínuas; nele, o capital internacional modifica e é modificado pelos embates internos, que abrem portas ao crescimento econômico nacional. Dessa forma, importa ao país a

consolidação da democracia, com a participação dos diversos setores, a fim de que se formem alianças locais e internacionais que impulsionem, assim, o crescimento econômico.

A questão da interação entre as forças internas e externas, que foi enfatizada durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, já fora tratada pelo sociólogo Anthony Giddens, como propulsora de um processo quase dialético e que o doméstico passa a ser parte da realidade internacional e o internacional passa a constituir a realidade nacional. Isso põe em cheque as distâncias e as diferenças, imiscuindo identidades e culturas: "A *transformação local é* tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e espaço" (Giddens, 1991, p.125). Assim sendo, foge do Estado grande parte das possibilidades de investir em programas de bem-estar, visto que o investimento se direciona a aumentar a capacidade competitiva das empresas nacionais. Como resultado, os Estados precisam intensificar a cooperação internacional a fim de que seus cidadãos tenham o bem-estar garantido.

Essa realidade globalizada, com a flexibilização cada vez maior do "interno" e do "externo" requereu do governo uma política externa instrumental ao desenvolvimento e a inserção deste no tratamento dos mais diversos temas da agenda multilateral e, mais do que isso, grandes mudanças locais, como as reformas já citadas, que política e institucionalmente facilitassem o desenvolvimento do país e sua inserção na Nova Ordem. Conforme Fernando Henrique Cardoso, e considerando o país como periférico, o governo poderia escolher entre inserir o país no Sistema Internacional, ou ser inserido por ele:

> A globalização não é algo para você ser contra ou a favor. Ela existe, simplesmente. (...) Há muita coisa com a qual não concordo. Mas e daí? O sistema é esse. Não tem outro. O que tenho que fazer, como governo, é, diante dessa realidade, ver de que forma posso melhor tirar proveito e de que forma posso melhor preservar os interesses do meu país. (CARDOSO apud TOLEDO, 1998, p. 93)

Assim, com foco interno nas reformas políticas e sociais em prol do desenvolvimento, Cardoso obteve grande receptividade a suas políticas governamentais, o que foi aumentando seu prestígio político. De acordo com Sallum, (1999, p.42):

> Tanto na arena institucional como na de influência a posição dominante do governo e do presidente foi sempre alicerçada na simpatia da grande maioria da população, sentimento derivado da estabilidade dos preços obtida com o Plano Real e da subsequente melhora temporária das suas condições de vida.

> Explica-se: apesar de difuso, o prestígio popular tinha possibilidades de se converter, eventualmente, em formas específicas e variadas de apoio político ao governo – boa receptividade às suas mensagens ou impermeabilidade à opiniões contrárias a ele, disponibilidade para mobilizar-se em favor dele ou para votar em candidatos a ele associados e assim por diante.

A perspectiva mais liberal e internacionalizante foi aderida também pela mídia e grande parte dos formadores de opinião; além disso, as credenciais do presidente – intelectual, com prestígio internacional, aberto ao diálogo, moderado, com moral, administrador habilidoso, como demonstrou durante o governo Itamar como ministro da Fazenda – favoreciam a que a população o apoiasse, em detrimento das forças oposicionistas ao governo. A aprovação das medidas pretendidas por Cardoso pelos parlamentares, bem como a estabilidade monetária atingida em grande medida como consequência do Plano Real, foram influenciadas pela boa imagem do presidente e o prestígio nutrido por ele.

Resumindo, o momento de reformas em andamento passava por cinco principais eixos, conforme apontaram Abrucio e Loureiro (2002, p.11):

> O êxito do Plano Real e a luta incessante pela estabilidade monetária; a busca de uma nova inserção internacional, exatamente num momento recheado de promessas e crises; a necessidade de reformar a Constituição para implementar as propostas governamentais; a tentativa de reorganizar o aparelho estatal e redefinir suas funções; e, ainda, a modificação das relações do governo com a sociedade, com o objetivo de aprofundar o processo de democratização do país.

Para tanto, o governo formulou um planejamento, a fim de enquadrar e direcionar a ação para o desenvolvimento. A consecução das metas do plano depende da organização administrativa do Estado e o programa de ação do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso foi o Plano Plurianual 1996-1988. Pela análise do mesmo foi possível constatar o foco na modernização do país, assumindo as significativas mudanças nas estruturas sociais e econômicas do Brasil e do mundo e que deveriam impulsiona-lo ao desenvolvimento:

> O papel representado pelo Estado na economia brasileira durante a maior parte deste Século, foi decisivo para que atingíssemos esse ponto de desenvolvimento. Entretanto, nas últimas décadas, a economia mundial mudou, alguns dos efeitos dinâmicos da atuação do Estado na economia se tornaram obstáculos à modernização e os esforços, exigidos de toda a sociedade, para proporcionar o crescimento sob o comando direto do Estado, redundaram em fatores de instabilidade econômica, tornando-se enormes empecilhos à continuação do desenvolvimento. (BRASIL, 1996, p. IX)

No PPA também são tratadas as questões da estabilidade e do combate à inflação, obtidas com a implementação do Plano Real, e entendidas como as bases para a execução do plano. Daí decorrem os objetivos centrais, as necessidades de ter um Estado moderno e eficiente, que não retire poder de atuação das empresas, o melhor aproveitamento dos potenciais regionais, reduzindo os desequilíbrios espaciais e sociais, e a inserção competitiva e modernização produtiva, isto é, a maior exposição da economia nacional ao comércio internacional e a atração de capital externo. Assim sendo, o documento ainda aponta a renegociação da dívida externa como propulsora da atração de capitais, já que consolida uma imagem externa positiva do país, e a retomada da importância da responsabilidade fiscal e das privatizações, para que se cumpram os objetivos propostos.

Para a realização das metas, fica evidente o entendimento de que era preciso desestatizar a economia e promover investimentos na infraestrutura por meio da parceria público-privado, aumentando a competitividade, visto que a situação de atraso tecnológico e escassez de investimentos em portos malha viária, de energia e telecomunicações era iminente. Ademais, também era interessante ao país consolidar o Mercosul e fortalecer sua atuação nos organismos multilaterais e regionais no temas comerciais, proporcionando aos produtos brasileiros melhores condições de acesso aos mercados internacionais. Assim, o PPA considera que

> A ação governamental procurará aproveitar ao máximo os estímulos do mercado na orientação das estratégias e decisões empresariais, concentrando a atuação do setor público em áreas com impacto na redução do chamado 'custo Brasil', como as do financiamento de longo prazo, infraestrutura econômica, tecnologia, educação, capacitação dos recursos humanos e diminuição dos encargos que oneram a força de trabalho (Idem, p. 70).

Para seu segundo mandato, a proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso foi publicada como "Avança, Brasil", cujo mote "Um novo Estado para uma nova sociedade", evidenciou o cunho social do desenvolvimento iniciado anteriormente. Se o PPA 1996-1998 teve como foco a economia e as reformas do Estado, em sua proposta de governo, caso fosse eleito em 1998, como de fato ocorreu, a ideia central era promover a melhoria de vida dos brasileiros, "incluir os excluídos". Nas palavras do presidente,

> (...) é preciso vincular estabilidade e investimento produtivo; crescimento e geração de empregos; competitividade e universalização da educação fundamental; equilíbrio fiscal e melhoria das políticas sociais. Em uma

> palavra, simultaneamente, progresso material e progresso social. (CARDOSO, 1998, p.7)

O tripé igualdade, democracia e justiça foi a base da proposta de Fernando Henrique Cardoso para alcançar o desenvolvimento social no segundo mandato. Ainda assim, o documento exalta o Plano Real como o pontapé inicial de todo o processo de mudança do país, com a estabilização econômica, para a qual foi preciso empreender reformas institucionais e materiais. Como força externa, a globalização é enxergada também como incentivadora de um novo começo ao país, com riscos e incertezas, mas também com oportunidades de avanço no que diz respeito a prosperidade e justiça social. Assim sendo, as principais metas do Avança, Brasil podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- Consolidar a estabilidade econômica;
- Promover o crescimento econômico sustentado, a geração de emprego e oportunidade de renda;
- Eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda;
- Consolidar e aprofundar a democracia, promover os direitos humanos.

Ainda que nem todos os objetivos tenham sido alcançados e que haja divergências entre os especialistas na análise dos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, é inegável que diversas mudanças substanciais ocorreram, como, por exemplo, a redefinição do papel do governo na economia, as privatizações, a criação de agências regulatórias, reformulações administrativas, as relações financeiras intergovernamentais, inovações na área social e o reordenamento legal do Estado, entre outras. As reformas promovidas tiveram seus pontos positivos e negativos. Houvera contenção da inflação e relativo crescimento econômico, mas, simultaneamente, o aumento da desigualdade e a perda de apoio popular.

Para Cervo (2010, p. 464), o governo Cardoso optou pela "venda preferencial das empresas públicas às companhias estrangeiras", indo além das propostas do Consenso de Washington e realizando uma transferência de renda da chamada periferia ao centro mundial (o "Primeiro Mundo") com o intento de retirar do Estado as dívidas contraídas pelas empresas públicas e aumentar a competitividade. Inicialmente, houve

modernização do parque industrial e consequente aumento de desempenho. Porém, a privatização do parque industrial acarretou em uma série de efeitos internos negativos que se espalharam pela região sul americana, tais como: "aumento da transferência de renda ao exterior; inadimplência; repetidas corridas ao FMI; comércio exterior como variável da estabilidade monetária; regressão do processo de desenvolvimento para dentro; aumento da desigualdade social; desemprego; desnacionalização; desindustrialização; e perda de poder de negociação diplomática" (Idem). Nas palavras de Ricupero (*apud* Bueno; Cervo, 2010, p.465), isso significou instabilidade estrutural, crescimento da pobreza, marginalização e insegurança.

O esforço do governo Cardoso, em suma, desmontou um sistema, que incluía Estado, economia e sociedade, atrasado, conforme a perspectiva reformista que considerava as demandas da globalização econômica e financeira. A isso se somou uma agenda mais clara, se comparada aos governos antecessores, visto que a transição democrática do país estava em andamento durante a década de 80 e no início dos anos 90, que ainda experimentaram a escalada exorbitante da inflação e o fracasso dos planos de estabilização econômica implementados por Sarney e Collor, que impediam planos de crescimento sustentáveis. Esse histórico interno favoreceu o sucesso do governo Fernando Henrique Cardoso, que, com o foco na estabilidade por meio do combate à inflação, seria possível ter as condições favoráveis ao crescimento do país nas diversas áreas.

Se pensada em termos de uma reformulação da Nação, a política econômica do período Cardoso toma contornos de instrumento de mudança estrutural em todos os âmbitos da organização social, política e econômica do país. O crescimento da economia ao longo dos oito anos de Fernando Henrique Cardoso no poder não foi constante, sujeito em muito às oscilações do mercado e das oportunidades internacionais. Apenas no segundo mandato do presidente houve uma política de crescimento oficial, com a criação do Ministério do Desenvolvimento. Ademais, as diversas estratégias orientadas à promoção de mudanças profundas – política fiscal, monetária, de privatizações e de abertura econômica – conectaram entre si as esferas social, econômica e política de maneira explícita. Ao novo Estado, a função de disciplinar e orientar o desenvolvimento, diferentemente do que ocorrera no passado quando este assumia um papel central de promotor e financiador do crescimento.

Em suma, o esforço de crescimento econômico entendido como condição para o bem-estar, que é o foco da chamada socialdemocracia, linha de pensamento seguida pelo presidente Cardoso. A democracia e o livre-mercado se fizeram os dois pilares que uniformizaram as tendências mundiais, criando um padrão de universalidade, necessário para a autonomia participativa do Brasil. Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, foi ressaltado o entrelaçamento complexo dos problemas e soluções e, assim, das opções de decisão política, que imiscuíam, nessa nova era, os planos interno e externo, como foi explorado.

4.3 As linhas estruturais da política externa brasileira

Nas palavras de Fernando Henrique Cardoso (2006, p. 604),

> é necessário que a diplomacia 'sinta os ventos do mundo' (...) Precisa, portanto, ser flexível para permitir ajustes que deixem o peso da tradição trabalhar em favor dos interesses contemporâneos. País com interesses múltiplos como o nosso é avesso a interesses excludentes (…) Tentei seguir esse padrão de política externa.

Logo no início de seu primeiro mandato, Cardoso assumiu pessoalmente o tratamento dos assuntos relativo à política externa e a nomeação de Lampréia atendeu ao requisito do presidente de ter um ministro que entendesse, assim como ele, a necessidade de modificações. Vale ressaltar que Lampréia fora Secretário-Geral do Itamaraty na época em que Fernando Henrique Cardoso atuara no MRE durante o governo Itamar Franco. Mas a atuação de Cardoso, como presidente, nos temas de política externa foi significativa, chegando a parecer, segundo Danese (1999, p.25), que "se estava criando a diplomacia presidencial a partir do zero", ainda que não tenha sido uma invocação de Fernando Henrique Cardoso, pois já existia desde os escritos de Maquiavel e Hobbes, época dos governos absolutistas.

No entanto, é incontestável que a diplomacia presidencial foi uma das principais marcas do presidente na política exterior brasileira, para cuja consecução foi favorecida pelo relacionamento pessoal de Cardoso com vários chefes de Estado e também por sua formação intelectual, principalmente em se tratando das relações bilaterais. A sequência das viagens cobriu praticamente todas as regiões do mundo nos oito anos da gestão Cardoso, mas o envolvimento direto do presidente na diplomacia revelava os ares de

renovação e fortalecimento do país por meio da política exterior. A familiaridade de Fernando Henrique Cardoso e seu interesse nos temas internacionais proporcionou um reconhecimento internacional de sua liderança e auxiliou no aumento da credibilidade do país internacionalmente, ainda que concorresse com a atuação do Itamaraty. Ainda de acordo com Danese (1999), a diplomacia presidencial agregou aos debates e informações sobre política externa e o próprio enfoque desta passou a ser consideravelmente marcado pela perspectiva presidencial.

Segundo Luiz Felipe Lampréia, Chanceler de Cardoso durante o primeiro mandato e grande parte do segundo,

> A política externa não pode ser feita de modo puramente reativo a situações internacionais; ela deve ter um lastro, um desenvolvimento gradual e também uma estabilidade. Isso, inclusive, é um dos dados fortes da política externa brasileira, que se pauta por uma consistência e por uma permanência muito mais do que por jogadas de efeito ou por tentativas de encontrar linhas de atuação às vezes espetaculares, mas pouco consistentes. (1999, p.76)

Por isso, é preciso que ela seja vista como um instrumento do Estado para alcançar os objetivos do planejamento estatal e esteja, portanto, articulada com ele. A estratégia do desenvolvimento perseguida na era Fernando Henrique Cardoso requereu uma política externa que buscou a mobilização de recursos externos, tanto por meio de financiamento, como pelo acesso a tecnologias e bens de capital, ou ainda na busca de parcerias estratégicas e mercados externos para desenvolver os setores essenciais delimitados pelo plano de Estado (LESSA, 2009).

O lastro da política externa brasileira de que fala Lampréia, a consistência e permanência da mesma, de acordo com Pinheiro (2000), seria representado por pelo menos dois pontos: a atuação em prol do desenvolvimento econômico, que, ao longo da história da PEB, foi buscado por meio de diferentes estratégias de acordo com o contexto interno e externo, e a concepção realista da diplomacia, traduzida no "desejo de autonomia", presente na ideia de inserção internacional tanto sob o viés mais participativo quanto mais pragmático, não sendo ambos excludentes entre si, mas complementares. Segundo Pinheiro, mesmo nos momentos em que o país se alinhou mais aos Estados Unidos, havia uma "busca por garantir certos espaços de autonomia, mesmo que com larga margem de dependência em relação aos Estados Unidos" (2000, p.313). Em suma, a autora defende a tese de que os princípios realistas da política externa do Brasil preservaram a lógica da autonomia, mesmo no interior do projeto neoliberal, quando ela se materializou na adesão do país aos regimes internacionais em

vigor; isso seria capaz de aumentar o acesso do país a recursos financeiros e tecnologias rumo ao maior desenvolvimento – o que mostra que, com o fim da Guerra Fria, as estratégias para a busca de autonomia se diversificaram.

A tese exposta por Pinheiro faz sentido na medida em que, de acordo com o pensamento neoliberal compreendido pelo governo Cardoso, os princípios de justiça, ou seja, as regras e princípios que regem o Sistema Internacional encontram os interesses e as atitudes próprias, como constitutivos de ordem, evidenciando as realidades do poder, em outras palavras, com vistas ao benefício próprio. Isso pode ser percebido pela observação cuidadosa à retórica das autoridades. De acordo com Lampréia, logo que assumiu a chancelaria em 1995, o mundo pós-Guerra Fria era conduzido por duas forças: a democracia e a liberdade econômica com preocupação social (BARRETO, 2012). Transpondo essas forças ao plano da política exterior, os seguintes objetivos se faziam iminentes:

> - ampliar a base externa para a consolidação da estabilidade econômica e a retomada do desenvolvimento em forma sustentável e socialmente equitativa, abrindo mais e melhores acessos aos mercados, ajudando a proteger a nossa economia de práticas desleais de comércio, atraindo investimentos e tecnologia, melhorando as condições de acesso ao conhecimento;
> - melhorar o padrão das relações do Brasil com seus parceiros, alargando o leque dessas parcerias operacionais e diversificando o relacionamento;
> - dar ênfase à cooperação internacional que nos permita melhorar nossa competitividade e produtividade e que nos auxilie a progredir no tratamento de temas, como direitos humanos, proteção ambiental, combate ao narcotráfico e ao crime organizado, que figuram em lugar de destaque na nossa agenda interna e na agenda internacional; e
> - buscar uma maior e mais adequada participação no processo decisório regional e mundial, tanto nos foros políticos como nos foros econômicos. (LAMPREIA, *apud* BARRETO, 2012, p.359)

Uma das premissas da política externa do período Fernando Henrique Cardoso, como citamos, foi a prioridade à estabilidade macroeconômica e, por meio dela, a inserção internacional do Brasil na chamada nova ordem mundial, já que o isolacionismo em um mundo globalizado e de novas características, desenvolvidas com o fim da Guerra Fria, não era viável nem saudável, já que o país necessitava dessa inserção para engendrar o desenvolvimento nacional. Portanto, a definição dos elementos fundamentais da política externa de então incluíam a estabilidade econômica, a defesa da democracia e a abertura ao exterior. Em torno deles foram delineadas as prioridades do Brasil no mundo, entre as quais o fortalecimento do Mercosul, o aprofundamento das relações com os vizinhos sul-americanos, as relações com os Estados Unidos e a União Europeia, além do engajamento nos mecanismos multilaterais

como a ONU, a OMC e demais organizações internacionais, principalmente voltadas ao comércio.

Os temas principais da integração, comércio, meio ambiente e direitos humanos eram parte das pautas da diplomacia e a busca da "autonomia pela participação", retomando a expressão utilizada por Araújo Castro durante o período da chamada política externa independente, ou "autonomia pela integração", ou seja, a autonomia em relação a centros de poder articulada com o ambiente internacional, foi essencial para a perseguição do objetivo de ter presença ativa nos diálogos regionais e internacionais (LAMPRÉIA, 1999). Isso caracterizou a diplomacia como universalista e não excludente, de acordo com a inserção internacional desejada pelo governo e com a natureza brasileira de ter relações equilibradas com grande parte do mundo e presença nos cinco continentes. A atuação diplomática por princípios que haviam sido consolidados desde a época do Barão de Rio Branco, não impediu o pragmatismo na busca de novas oportunidades e sem privilégios de relacionamento (BARRETO, 2012).

A relação entre o doméstico e o internacional esteve presente na retórica do presidente e do ministro Lampréia, que chegara a afirmar que à diplomacia cabia

> participar ativamente dos mecanismos decisórios internacionais, para reforçar a nossa projeção externa e nossa capacidade internacional, e ampliar o acesso brasileiro a mercados, capitais e tecnologias, gerando mais e melhores empregos em uma sociedade que deles necessita para ser mais justa e equitativa. (LAMPRÉIA *apud* BARRETO, 2012, p.360)

Em suma, prevalecia o interesse público nacional e uma visão de futuro, valores sob os quais atuaria o Itamaraty com seu legado de atuação baseada em valores permanentes e que forneceriam um caráter constante ao comportamento externo do país e, assim, credibilidade com seus parceiros. Para tanto, contribuiu a imagem de um Brasil que tinha relacionamento pacífico com seus vizinhos, que dava preferência ao diálogo e à cooperação, que prezava pela paz, defendia o desarmamento e respeitava o Direito Internacional.

A primazia da busca pela paz, desenvolvimento e cooperação no plano internacional permanecia, fortalecendo as credenciais e credibilidade brasileiras no exterior e coexistindo com as características da pobreza e do subdesenvolvimento domésticos, que também eram condicionantes fundamentais da inserção internacional almejada. Em outras palavras,

> os limites da ação diplomática eram os limites dos próprios recursos brasileiros, sendo sua principal baliza o princípio de que era importante para

> o Brasil "assumir, nas suas relações com o mundo, um lugar condizente com as usas dimensões e com as características de grande país em desenvolvimento". (BARRETO, 2012, p.361)

As linhas mestras para ação externa do Brasil nos anos Cardoso, portanto, priorizavam, segundo Lampréia (1999) as relações com o Mercosul e a Argentina, já que, como afirmaram Lafer e Fonseca (1995), o entorno geográfico do Brasil seria sua circunstância, um espaço diplomático e estratégico construído para aprofundar a cooperação e melhorar a imagem da região ao mundo. Assim mesmo, as prioridades também não deixavam de incluir as seguintes metas:

- Consolidar e aperfeiçoar as relações com os nossos principais sócios, tanto no mundo desenvolvido como no mundo em desenvolvimento;
- Desenvolver as relações com novos sócios ou com sócios não tradicionais do Brasil, especialmente na Ásia, a última grande fronteira da diplomacia brasileira;
- Participar ativamente da construção do multilateralismo comercial, sob orientação da OMC;
- Consolidar o Mercosul, como uma dimensão adicional da individualidade de cada um dos seus membros, e dar-lhe uma crescente projeção regional e internacional, como entidade com personalidade própria e em nenhuma forma como uma mera etapa transitória no processo de integração em circuitos geográficos mais amplos;
- Participar ativamente do processo de integração hemisférica mas guardando um paralelismo entre o desenvolvimento das relações com a Europa e os demais núcleos, o que dá um perfil equilibrado às nossas relações econômicas internacionais; no processo de integração regional, explorar o potencial, o peso e a dimensão da economia brasileira como fator positivo no desenvolvimento do comércio e das relações econômicas na América do Sul.

Já no segundo governo de Cardoso, prioridade foi dada busca de solução para temas controversos e até então não tratados pelo Brasil, que ainda atravancavam a inserção completa do país no mundo, como o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), que foi finalmente ratificado, a expansão das relações com os países da América do Sul e as associações com os países desenvolvidos, como os EUA e a UE.

De acordo com a proposta de governo "Avança, Brasil" (1998), o processo de mudanças no país defendido por Fernando Henrique Cardoso para a consolidação da estabilidade passava pelas relações exteriores, na medida em que a ascensão a um novo patamar de desenvolvimento e bem-estar social dependia da articulação entre o ambiente interno e o externo.

De acordo com sua proposta ao segundo mandato, as conquistas alcançadas em sua primeira gestão – a conquista da estabilidade econômica, o fortalecimento da democracia, a reforma estatal, a presença de um governo atento ao social – haviam elevado o prestígio internacional do Brasil, permitindo, então, uma ação diplomática intensa na defesa dos interesses nacionais. Assim sendo, os dois objetivos básicos a serem perseguidos foram: criar condições externas favoráveis ao desenvolvimento econômico e social do país; e tornar mais significativa a presença do Brasil no debate dos grandes temas que dizem respeito à construção da ordem internacional pós-guerra fria (CARDOSO, 1998).

Na opinião do presidente, o Brasil estava preparado para assumir um papel internacional mais ativo e responsável, visando a construção de uma ordem internacional mais estável e justa, visto que o país tinha as credenciais necessárias, por suas grandes dimensões territoriais e populacionais, por viver em paz com seus vários vizinhos, por ter uma tradição diplomática pacífica e por defender os princípios universais da liberdade política e econômica (BARRETO, 2012). Isso se daria pela participação efetiva do país na negociação das normas que regem as relações comerciais nos mecanismos multilaterais de negociação e pela defesa intensa da eliminação das barreiras às exportações brasileiras, no âmbito bilateral e, nesse sentido, tanto a globalização como os processos de integração são considerados redefinidores do sistema internacional e poderiam abrir oportunidades importantes ao país.

Dessa forma, Cardoso reafirmou no "Avança, Brasil" as prioridades, elencadas da seguinte forma:

- Consolidar o Mercosul;
- Intensificar as relações com os demais países sul-americanos;
- Buscar uma integração hemisférica equilibrada;
- Aprofundar o relacionamento com a União Europeia;
- Expandir parcerias em outras regiões;
- Defender uma ordem econômica estável e justa;

- Participar nos novos temas da agenda diplomática;
- Promover o desenvolvimento e a paz mundial.

O então ministro do governo Fernando Henrique Cardoso, Luiz Felipe Lampréia (1999), destacou a postura brasileira no âmbito multilateral, que tem nas Nações Unidas a sua essência, de busca constante pela reforma institucional do órgão e a ênfase de interesse nos assuntos de direitos humanos e meio ambiente, além da assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, como oportunidades de uma inserção positiva do Brasil no Sistema Internacional. Ademais, o aprofundamento das relações com a UE, o Japão, a Rússia e a China, além da África, era parte desse projeto de inserção positiva. Mas a dimensão prioritária do Mercosul e a criação do espaço da América do Sul, integrado, pacífico, democrático e próspero, fizeram com que a face do regionalismo se destacasse neste segundo mandato.

Conforme Gelson Fonseca Jr.,

> (...) num mundo que simultaneamente se regionaliza e se globaliza, convém fazer não apenas a melhor política, mas também a melhor economia de uma geografia – como por exemplo, vêm fazendo os europeus, desde a década de 1950, no seu processo de integração.
>
> (...) Por esse motivo, o futuro dessa parte da América Latina está cada vez mais vinculado ao que acontece nos Estados Unidos. A América do Sul, em contraste, tem relações regionais e internacionais mais diversificadas, tanto no plano econômico quanto no político. (FONSECA JR., 1998, p.54-55)

O processo de integração hemisférica também voltou a ter destaque especial, uma vez que o comércio com os países do continente se fazia mestre e as negociações da ALCA se intensificavam. Nesse sentido, o Brasil se negava a fazer concessões comerciais se não houvesse reciprocidade por parte dos países do NAFTA (EUA, Canadá e México). Vale ressaltar que a proposta norte-americana, ainda em 1994, de iniciar as negociação sobre a criação da ALCA fora percebida pelo Brasil com certa relutância, uma vez que havia receio de que o bloco poderia favorecer o comércio e a política dos EUA em detrimento do Brasil e outros países. Por outro lado, o Brasil não poderia rejeitar o processo e, isolado, confrontar-se aos EUA. (MELLO, 2002)

O Brasil como um "país médio" (como afirmara o assessor do presidente, Gelson Fonseca Jr.), condicionado pelos desafios e fragilidades internas, deveria lutar por um sistema econômico e comercial de processos decisórios mais justos, abertos e favoráveis aos países em desenvolvimento. O caráter de país médio lhe conferia um

espaço favorável de proposições diplomáticas e de um papel proeminente de articulador de consensos (FONSECA JR., 1998). Daí a necessidade de construir uma presença internacional fundamentada na confiança, a qual depende em grande medida da coerência de ação. O realismo para atuar no Sistema Internacional não prescindia, pois, dos valores democráticos e princípios defendidos pelo Brasil mundo afora.

No final do segundo mandato de Cardoso, início de 2001, assumiu o cargo de ministro das Relações Exteriores Celso Lafer. Em sua posse, o presidente Cardoso destacou novamente a prioridade da América do Sul democrática e do país na economia mundial, por meio do aprofundamento do Mercosul e das relações com a Argentina, o desenvolvimento da integração física na América do Sul e os desafios da integração hemisférica. Lafer considerou a região como um dos fatores primordiais de continuidade ao crescimento do país e defendeu a articulação entre a democracia e um "internacionalismo de vocação pacífica", que significaria uma atuação ativa nas negociações multilaterais e regionais nos temas dos direitos humanos, do meio ambiente, desarmamento e da não-proliferação, uma vez que a diplomacia deveria atender as exigências da sociedade brasileira (BARRETO, 2012).

Lampréia, por sua vez, ao transmitir o cargo de ministro afirmou que

> as transformações ocorridas no Brasil o haviam aproximado, por decisão própria, do curso central da história mundial, em uma Era na qual a democracia política e a liberdade econômica eram as referências fundamentais. Declarou que fora esse sentido de convergência que levara o governo em sua gestão a resgatar as "últimas hipotecas diplomáticas, tais como a ratificação do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, a adesão ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos". Disse que fora também o espírito com que o Brasil defendera "a integridade do regime democrático em países" da região, e participara da negociação multilateral e regional de normas e regimes na área econômico-comercial. (BARRETO, 2012, p.546)

Apesar da relativa continuidade na política externa brasileira sob o comando de Celso Lafer, o ministro entendeu que haveria certos fatores externos de mudança que afetariam a condução da mesma, como a mudança de governo nos EUA (com o republicano George W. Bush assumindo a presidência), a antecipação das negociações da ALCA e as dificuldades do Mercosul. Ao fim de 2001, o embaixador Osmar Chohfi assumiu o cargo de Secretário-Geral do Itamaraty e confirmou a visão do ministro, afirmando que os próximos desafios exigiriam da diplomacia "particular habilidade e

esforço redobrado" (BARRETO, 2012). Apesar das influências externas, como apontou Lafer, a tarefa maior da diplomacia era de

> Traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino, que é no meu entender a tarefa da política externa, considerada como política pública, passa por uma avaliação da especificidade desses interesses. (LAFER, 2004, p.16-17)

De fato, foram muitos os revezes que surgiram durante a gestão de Lafer que afetaram a atuação externa brasileira. Como o próprio ministro confessou, ao fim de seu mandato, em 2002,

> Minhas expectativas em janeiro de 2001, quando assumi o Ministério viram-se, em parte, atropeladas na travessia. Imaginei, então, poder concentrar o foco de atuação nas negociações econômico-comerciais e avançar no aprofundamento do Mercosul e na organização do espaço sul-americano. Os cenários, tanto no plano interno quanto externo, pareciam muito positivos. Tais expectativas, no entanto, não se materializaram. Vários imprevistos surgiram, entre eles o 11 de Setembro; a nova agenda de segurança internacional e as dificuldades naturais que ela tem criado para a agenda do desenvolvimento; a deterioração da economia argentina e seu impacto no Mercosul; a fragilidade na América do Sul, que se agudizou a partir de 2001 etc.
> [...] Dos imprevistos acima mencionados decorreram as duas preocupações básicas que acabaram norteando minha gestão.
> A primeira foi a de preservar a agenda de desenvolvimento e as negociações econômico-comerciais para salvaguardar os interesses nacionais sem vê-los comprometidos pela nova agenda de segurança internacional. A segunda foi manter da melhor maneira possível a circunstância do nosso fazer diplomático.
> Meu objetivo foi evitar o risco de isolamento do Brasil, levando em conta as tendências do sistema internacional. Com efeito, há riscos nesse isolamento, riscos inclusive para um país de escala continental como o Brasil [...] mas que construiu, na sua história, através de sua política externa um *soft power* de credibilidade e um acervo de positiva presença diplomática bilateral e multilateral de natureza geral. Manter e ampliar esse acervo é importante para evitar o risco de um isolamento internacional do Brasil, pois hoje a autonomia não se constrói pelo isolamento, mas sim, pela participação no mundo, como indica nas suas reflexões o Embaixador Gelson Fonseca Jr. no seu livro sobre a legitimidade internacional. De fato, nossa participação no mundo e a qualidade da nossa inserção internacional dependem da nossa capacidade de atuar na elaboração das normas e das pautas de conduta que regem os atores da vida internacional. Isso, é claro, vale tanto para o econômico quanto para o político. (LAFER apud BARRETO, 2012, p.712-713)

Muitos dos acontecimentos e dos temas que permeavam a agenda da política externa brasileira no momento passavam pelo relacionamento Brasil-EUA, entre eles, as negociações na ALCA e na OMC, a questão do Iraque e os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, entre outros. Essa relação se tornou menos próxima com a eleição de

Bush, com o qual o presidente Fernando Henrique Cardoso não tinha tanta afinidade se comparada com o antecessor Clinton, mesmo assim, permeou a atuação da política externa brasileira em seus diversos aspectos. Mas, de maneira geral, nas palavras do presidente, "Se me coubesse sintetizar a política externa de meus dois mandatos (...) diria que se buscou nesse período a autonomia pela participação numa realidade internacional em mutação" (CARDOSO, 2006).

De maneira geral, como sublinhou Pinheiro (2000), o período compreendido na década de 1990 significou à política externa brasileira a consolidação da "autonomia pela participação", que mostrava ao mundo o comprometimento do país com as normas e a participação nos fóruns globais. Ao mesmo tempo, houve a adesão ao "institucionalismo pragmático", ou seja, o engajamento nas instituições multilaterais que poderiam garantir maior presença do país no sistema internacional e maior acesso ao desenvolvimento e autonomia; porém, os arranjos de cooperação dos quais o país participava poderiam ter altos e baixos graus de institucionalização – medida em que o comportamento do ator de conforma dentro dos princípios e normas internacionais –, garantindo uma posição de liderança nos arranjos de baixa institucionalização, uma vez que a busca da autonomia era prioritária, sobrepondo, portanto, a relação custo/benefício aos princípios de justiça. Ou seja, a autonomia buscada por meio da participação na construção da ordem, garantiria legitimidade e imagem solidária, e, simultaneamente, a resistência ao aprofundamento da institucionalização, particularmente no âmbito regional, se fazia importante a fim de preservar o diferencial de poder do Brasil.

4.4 As percepções do Brasil sobre a Nova Ordem Mundial e sobre os EUA

Como afirmamos anteriormente, a relação entre Brasil e Estados Unidos pautou a política externa do primeiro ao longo dos anos. Entretanto, o fim da Guerra Fria, período que engendrou transformações estruturais no sistema internacional, que coincidiu com o processo de redemocratização no Brasil, marcou um momento de avanço dessas relações com significativas mudanças. Do ponto de vista brasileiro, a conjuntura interna e externa apontavam a uma ideia de renovação em todos os sentidos, tanto na inserção internacional do país, como na sua organização administrativa. A

ordem liberal, então, se expandia e aprofundava sob a liderança da superpotência, que optou incentivar a construção de uma rede de instituições internacionais após 1945.

A crescente institucionalização do Sistema Internacional pós Guerra Fria, beneficiada pela queda do muro de Berlim, em 1989 e pelo desmantelamento da União Soviética, em 1991, funcionou também como propagadora do poder norte-americano, uma vez que o país se envolveu crescentemente nos mecanismos internacionais multilaterais e regionais. Por sua vez, o Brasil passava a entender o Estado articulado com o mercado mundial para alcançar a modernização e o desenvolvimento. Como ressaltamos acima, foi com Cardoso que esse projeto brasileiro tomou forma, trazendo suas consequências benéficas e maléficas. Fato é que o país se engajou de maneira marcante na economia internacional, desde o lançamento do Plano Real, em 1994, sendo essa uma das principais ações que possibilitaram a autonomia pela integração.

Foi em grande parte devido a esse novo papel brasileiro no campo da economia que o diálogo do Brasil com os demais países aumentou, enquanto este buscava possibilitar o desenvolvimento e consolidar a democracia. Nesse processo, a diplomacia brasileira também se renovou, guardando os princípios com base no quais atuara durante sua história. Dentre as marcas de continuidade a percepção do papel especial dos Estados Unidos no cenário internacional e regional, a qual se acentuou nos anos 1990. A ausência de polos no sistema levou ao reposicionamento de muitos atores e esse contexto novo de distribuição de poder demandou das políticas externas novo direcionamento. Mesmo o Brasil, que, de uma forma ou outra, sempre destacou as relações com os Estados Unidos e que construiu uma tradição de seu serviço exterior, se viu frente a forças econômicas, culturais e sociais que requeriam sua adaptação.

A modernização econômica, a inserção competitiva, os investimentos, a abertura econômica e a tecnologia foram considerados exigências do mercado global que forçavam a transformação das estruturas das economias periféricas. Essas exigências se inseriam no contexto do Consenso de Washington e permeavam também as relações com os Estados Unidos. Nesse sentido, também se articulavam os valores chamados ocidentais, em um processo de homogeneização, que, para Lampréia (1999), era benéfica ao Brasil, uma vez que demandava a coerência entre a política interna e externa, que era marca da inserção internacional que o país buscava e estava fundada na estabilidade econômica e política.

A relação bilateral Brasil-EUA no século XX, seguindo a análise de Monica Hirst (2009), foi marcada por aproximações e desencontros. Nos anos 1990, mesmo que permanecessem as diferenças entre ambos, houve indicativos de novas possibilidades de sintonia. Segundo a autora,

> De fato, poderiam estar ocorrendo dois fatos novos: primeiro, as diferenças e desencontros já não contaminam o ânimo do diálogo bilateral como o faziam antes; segundo, o choque de interesses entre Brasil e Estados Unidos concentra-se em temas econômicos e comerciais, sem com isso afetar o bom relacionamento político e diplomático entre os dois países. Em questões regionais – da estabilidade da América do Sul à cooperação energética – há importantes interesses comuns. (HIRST, 2009, p.14)

Assim mesmo, durante a década de 90, houve apontamentos de ampliação da interdependência entre as duas economias e certa convergência em assuntos políticos, o que pode ser observado com a inviabilização mútua da ALCA e os desentendimentos na Rodada do Milênio da OMC. Por outro lado, as diferenças políticas entre ambos os países se deveram às orientações da política externa de cada um frente ao sistema internacional, não tanto por casos específicos de desentendimentos; além disso, a identificação de interesses estratégicos mútuos foi um dos pontos importantes de convergência (Idem). Em linhas gerais, é possível dizer que, resumidamente, houve algumas etapas do relacionamento Brasil-EUA desde uma perspectiva do primeiro país (HIRST, 2009):

1- *1889-1940*, fase de aliança informal, ou não escrita, com foco no intercâmbio comercial e no apoio diplomático recíproco;
2- *1942-1977*, fase do alinhamento automático, deflagrada principalmente com a entrada dos EUA na II Guerra Mundial, em 1941, e do apoio brasileiro, com concessão de base no Nordeste e envio de tropas; a relação foi enfática nos campos do comércio, da cultura e militar; porém os indícios da busca por uma maior diversificação de parceiros por parte do Brasil, nos anos 1960, já estremeciam o alinhamento automático, em nome de uma "política externa independente", que durou até o início do período militar, em 1964;
3- 1977-1990, fase da política autônoma, influência do contexto mundial de Guerra Fria, o final do regime militar brasileiro também engendrou uma distensão nas relações Brasil-EUA, com a busca por autonomia e universalismo, substituindo o "alinhamento automático" por uma "relação especial", ainda que marcada por desavenças políticas, principalmente nas posições em relação à região. No

entanto, o projeto brasileiro sofreu uma descontinuidade, já que as sucessivas crises econômicas, a fragilidade institucional e o contexto do fim da Guerra Fria requeriam ajustes, inaugurando um momento em que a diplomacia brasileira adquiriu mais substância política;

4- *1990-2000*, fase de ajuste das relações, na qual a integração do Brasil no grupo das democracias de livre mercado significou colocar a diplomacia em prol do aumento da competitividade internacional e do acesso a mercados, tecnologia e crédito. Os governos de Bill Clinton e Fernando Henrique Cardoso foram emblemáticos no sentido de aprofundamento dos diálogos bilaterais em diversos temas, em muito auxiliados pela diplomacia presidencial, como vimos.

Assim que, pode-se dizer que nesse último período houve uma flexibilização com relação às expectativas de ambos e a busca de um equilíbrio relativo enquanto as relações se tornavam mais complexas, com o papel cada vez mais atuante das empresas multinacionais e demais organizações não governamentais e seu peso na formulação de política externa de ambos os países. Ademais, devido ao relacionamento pessoal entre os presidentes Bill Clinton e Fernando Henrique Cardoso, as relações melhoraram, tendo em vista os anos anteriores (BARRETO, 2012). A renovação dessa parceria se traduzia "em uma agenda bilateral afirmativa e em uma coordenação mais estreita em assuntos hemisféricos e internacionais, com ênfase na integração, segundo as diretrizes emanadas da Cúpula de Miami" (LAMPRÉIA apud BARRETO, 2012, p.403).

Algumas questões acordadas entre ambos os países facilitaram os entendimentos, como o fim do contencioso na área de patentes, com a aprovação do Código de Propriedade Intelectual brasileiro, a assinatura pelo Brasil do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e as iniciativas comerciais, com a criação de um mecanismo de diálogo que visava expandir o comércio e os investimentos. As grandes diferenças que dificultavam o relacionamento bilateral já não existiam e foi-se delineando uma agenda considerada positiva, como avaliaremos no capítulo seguinte. Como afirmara o ministro Lampréia, as relações com os EUA permaneciam como um dos importantes paradigmas da política externa brasileira.

Nesse sentido, de acordo com Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p.43),

> A análise das relações com os Estados Unidos proporciona-nos maior compreensão do significado da renovação e da adaptação dos paradigmas da política exterior. A busca de melhores relações bilaterais foi acompanhada da

> ênfase na autonomia da atuação internacional do país e da afirmação de sua condição de *global player* e de *global trader*. Os conflitos ocorridos nos governos militares, as questões da dívida externa que tanto peso tiveram nos governos Figueiredo, Sarney e Collor de Mello, além de intensas disputas comerciais ou políticas *strictu sensu*, pareceram deixar de existir ou, ao menos, passaram a fazer parte dos conflitos ordinários das relações entre Estados. Ou seja, a opção pela "autonomia pela integração" proporcionaria maior aproximação sem alinhamento automático nem opções excludentes. Manter-se-ia a possibilidade de dissensão quando os interesses brasileiros fossem ameaçados pela ação dos Estados Unidos que, apesar de detentores de poder global e regional, teriam cerceada sua capacidade de ação pelo cenário internacional multipolar em emergência na década de 1990, que abriria novas possibilidades para uma nova inserção do Brasil.

A valorização das relações Brasil-EUA na era Cardoso foram fortemente influenciadas pelas relações pessoais dos presidentes, tendo em vista que a questão da ALCA ainda era um ponto pendente na agenda, uma vez que o Brasil almejava consolidar primeiro o Mercosul para depois aprofundar as negociações de uma área de livre comércio hemisférica. Em visita ao Brasil, em 1997, o presidente Clinton ressaltara seus desejos de aprofundamento da cooperação econômica e apoio às políticas brasileiras voltadas ao meio ambiente e à educação. Havia, em linhas gerais, o compartilhamento dos valores de democracia, estabilidade e crescimento.

Embora houvesse propósitos comuns na relação entre os dois países e concordância em diversos temas, ainda havia espaço para interesses divergentes e expressão das particularidades, como deixou claro o presidente brasileiro (BARRETO, 2012). A situação dos EUA de superioridade militar e econômica era bem diferente do contexto brasileiro, assim, era natural e compreensivo para ambas as partes que persistissem diferenças. Por um lado, por exemplo, houve a assinatura, em 2000, de um acordo sobre a utilização da base aérea de Alcântara, no Maranhão, para lançamento de satélites, por outro, a convocação brasileira da primeira Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul foi motivo de desconforto aos EUA, que entendiam a iniciativa como obstáculo à cooperação continental (Idem). Em outras palavras, havia em mente a consideração de divergências específicas entre ambos os países.

Com a saída de Clinton da presidência, o relacionamento próximo entre os presidentes se arrefeceu e, com a vitória de George W. Bush nas eleições norte-americanas, a administração republicana alterou a atuação da política externa, agora mais voltada a protagonismos nos contenciosos pelo mundo, mais intervencionista e menos afeita a diálogos. Pelo lado do Brasil, segundo Vigevani et. al. (2003), os anos finais do segundo mandato de Cardoso foram marcados por uma postura mais firme em

termos de política externa, como mostra o discurso do presidente na Terceira Cúpula da ALCA, em 2001:

> [...] a Alca será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre *antidumping*; se reduzir as barreiras não tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica dos nossos povos; e, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável (Cardoso, 2001, p. 3).

De acordo com a análise de Pecequilo (2008), o presidente Cardoso, ao assumir, foi confrontado com o dilema ALCA/Mercosul e com a revisão das políticas anteriores relativas aos EUA alinhamento/autonomia. A autora caracteriza o período do início do governo Fernando Henrique Cardoso até 1999 como de alinhamento pragmático da política externa brasileira com relação aos EUA, mas não sem considerar os "focos de resistência", como a preferência brasileira ao Mercosul diante da proposta da ALCA e a postura de reivindicações na OMC. Os novos temas e a reforma econômica, sendo as prioridades do governo Cardoso, foram os alicerces também de sua política externa e o diálogo bilateral deu indícios de amadurecimento entre 1995 e 2000:

> Apresentou-se um incremento das trocas diplomáticas e estratégicas, com a criação de diversos grupos de trabalho para consultas bilaterais nas áreas de comércio, investimentos, política, segurança, energia, apenas para citar alguns. A institucionalização desses mecanismos foi, e continua sendo, fundamental para estruturar a relação. Entretanto, este amadurecimento não implicou concessões dos EUA em temas que eram centrais para a agenda de Cardoso: ONU, ALCA e OMC. (PECEQUILO, 2008, p.93)

No entanto, persistiam algumas discordâncias, como a diluição versus preservação dos acordos regionais preexistentes, a implementação de acordos comerciais paulatinamente versus o projeto fechado dentro da OMC, à liberalização dos produtos industriais e dos serviços versus a aplicação de regras diferenciadas de abertura de acordo com as características das economias, a abertura dos setores agrícolas versus a revisão dos subsídios e medidas protecionistas, etc. Essas divergências revelavam linhas de fratura, principalmente na área comercial, que não eram superáveis apenas com a proximidade diplomática e pessoal entre os dois países. Por isso, no final da era Cardoso, o alinhamento pragmático já mostrava seus limites, que se intensificaram com a crise neoliberal, os desequilíbrios do Plano Real, o

retrocesso do Mercosul devido à crise argentina e o aumento da desigualdade social. (PECEQUILO, 2008)

Assim sendo, a relação bilateral passou da fase de alinhamento para uma fase mais autonomista. Em relação a essa aparente mudança, Pecequilo (2008, p.95) sustenta que:

> Mesmo os avanços diplomáticos durante a gestão de Cardoso podem ser atribuídos mais à estabilidade econômica e ao amadurecimento político, que criaram um ambiente positivo para os contatos, do que ao alinhamento. Caso fosse assim, o «desalinhamento» que se manteve constante na ALCA e na OMC teria levado a rupturas, o que não ocorreu. O período foi profícuo, como demonstram os diversos grupos de trabalho criados e os foros de consultas, mas com limites de concessões.

Essa visão se aproxima da posição de Vizentini (2003), que, por sua vez, defende que a mudança nas relações bilaterais foi relevante, porém, deve ser entendida também do ponto de vista tático, que considerava as críticas à globalização assimétrica, a aproximação do Brasil aos demais emergentes e o aumento da resistência aos EUA na OMC. Apesar disso, a partir de 1999, no final do mandato de Cardoso, o relacionamento bilateral não sofreu grandes rupturas ou avanços, já que, ao assumir, Bush se voltou à Eurásia e ao engajamento nas Guerras do Iraque e do Afeganistão, além da preocupação com o tema do terrorismo, desencadeado pelos atentados de 11/09/2001, deixando em segundo plano as relações com a América Latina.

4.5 A constituição da agenda EUA-Brasil

Na década de 1990, particularmente nos dois mandatos de Cardoso no Brasil, a relação bilateral com os Estados Unidos experimentou um momento favorecedor de novos entendimentos políticos, seja por estímulo proveniente do cenário internacional, seja por fatores endógenos da relação e a situação doméstica de ambos – apesar das diversas crises no âmbito econômico, a presidência de Bill Clinton (1993-2000), se comparada às gestões republicanas anteriores, pode ser considerada mais conciliadora e engajada internacionalmente.

Pelo lado dos norte-americanos, Bill Clinton assume a presidência em um momento de mudança da racionalidade da política externa, devido em grande parte ao fim da Guerra Fria, o que significava repensar o papel do país internacionalmente, mas, acima de tudo, reposicionar o foco do governo nas questões domésticas. Isso afetou as parcerias externas grandemente. O foco nas relações domésticas se refletiu, no âmbito

da política exterior, na disseminação da democracia e do livre comércio seguindo inicialmente no sentido da criação de uma comunidade de democracias lideradas pelos EUA no objetivo de manter a segurança internacional. Como Lake (1993, p.5, tradução nossa) afirmara,

> Durante a Guerra Fria, contivemos uma ameaça global às democracias de mercado; agora devemos procurar ampliar seu alcance, especialmente em lugares de especial significado para nós. O sucessor de uma doutrina de contenção deve ser uma estratégia de alargamento e engajamento de comunidades livres no mundo de democracias de mercado[42].

A combinação entre interesses nacionais e estratégia de expansão e engajamento se traduziu em prioridades de política externa que privilegiaram temas até então considerados de segunda ordem, ou nível, que explicaremos a seguir. Eram pilares da estratégia de expansão o fortalecimento das democracias de mercado, a consolidação de novas democracias em regiões estratégicas, a contenção de conflitos por parte de Estados contrários à essa comunidade e a promoção de uma agenda humanitária capaz de carregar e espalhar esses valores, chamados 'universais'.

As "novas ameaças" consideradas pelos EUA agora não eram tradicionalmente militares, como o terrorismo, a proliferação de armas nucleares e de tecnologia nuclear para fins não pacíficos e a violência subnacional, e poderiam afetar os interesses norte-americanos, seja no aspecto econômico, político ou militar. Dessa forma, o engajamento internacional do país se colocava como estratégia cabível, já que poderia significar ao país o fortalecimento de sua prosperidade econômica, a partir da abertura e da expansão de mercados e da promoção do multilateralismo econômico, e também auxiliaria na garantia da segurança nacional, uma vez que regiões chave ao interesse dos EUA se manteriam em paz e estáveis.

Do lado brasileiro, o governo Fernando Henrique Cardoso também se lançava na missão de uma inserção mais assertiva do Brasil, com o objetivo de alcançar a autonomia por meio da participação internacional ativa. No aspecto econômico, Cardoso retomou o projeto neoliberal iniciado no governo Collor de maneira mais articulada e estável, estimulando a abertura aos fluxos comerciais e financeiros. Seu

[42] Throughout the Cold War, we contained a global threat to market democracies; now we should seek to enlarge their reach, particularly in places of special significance to us. The successor to a doctrine of containment must be a strategy of Enlargement-engagement of the world's free community of market democracies.

ministro da Fazenda, Pedro Malan, identificava-se ao programa das instituições econômicas internacionais expresso no Consenso de Washington (VIZENTINI, 2005). Em termos de política externa, Vizentini (Idem, p.382) explica que:

> Fernando Henrique habilmente esvaziou o Itamaraty de suas funções, uma vez que este órgão representava um foco de resistência do projeto nacional-desenvolvimentista. Fernando Henrique Cardoso transferiu as atribuições econômicas do MRE para o Ministério da Economia e, ao mesmo tempo, assumiu pessoalmente sua dimensão política com a introdução da diplomacia presidencial.

Suas linhas de ação externa prioritárias foram: o fortalecimento da integração regional, com o aprofundamento e a valorização discursiva do Mercosul; a busca pela diversificação de parceiros bilaterais, sem, no entanto, a definição de um projeto estratégico que direcionasse a ação; perfil mais ativo nas organizações multilaterais, como a OMC e a ONU; e a busca por elevar a posição do Brasil à potência internacional, perseguindo um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Enquanto no plano doméstico, houve uma intensificação do processo de privatização das grande empresas estatais, uma reforma fiscal e legal e uma estabilização monetária – "fundada sobre o endividamento externo e o Plano Real, que acabou com o histórico superávit comercial nacional" (VIZENTINI, 2005, p.383) – que condissesse com a posição de global player do Brasil.

Após essas considerações, é possível entender que a agenda política adotada na relação bilateral Brasil-EUA priorizou temas considerados pertencentes à agenda global, principalmente questões relativas ao meio ambiente e aos direitos humanos, nos quais tem importância especial a participação de organizações, movimentos sociais e a opinião pública. Esses assuntos são considerados de 'segundo nível, de acordo com a avaliação de Monica Hirst, que também alerta que uma "articulação positiva foi estabelecida entre a democratização brasileira e a ampla comunidade de atores não-governamentais atentos aos assuntos mundiais nos Estados Unidos, com impacto decisivo sobre as relações políticas dos dois países" (HIRST, 2009, p.106).

As questões consideradas de 'primeiro nível', referente aos temas políticos e de segurança internacional que se desenvolvem em reação a crises e eventos mundiais, englobando mais aspectos estratégicos, ficaram em segundo plano nesse período, retornando ao centro apenas a partir de 2001, após o 11 de setembro. Em outras palavras, o Brasil não participou junto aos EUA dos episódios de intervenção

observados na Guerra do Golfo (1991), na crise haitiana (1996), ou em Kosovo (1998), distinguindo a relação do país com os norte-americanos da relação da Argentina com aquele, na qual era possível observar um alinhamento mais profundo nessas questões, diferentemente das questões políticas no âmbito regional, nas quais a participação brasileira, aos olhos norte-americanos, é considerada como fator de paz e estabilidade.

Assim sendo, nas questões referentes à segurança internacional, o Brasil se concentrou na adesão aos regimes de não-proliferação de armas nucleares, cedendo às pressões estadunidenses. Houve ingresso do país no Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), em 1998, no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (Mctr), em 1994, e no Grupo de Supridores Nucleares (NSG). Como ressalta Moniz Bandeira (2010), a decisão de adesão ao TNP pelo Brasil surpreendeu a muitos, visto que o país considerava o tratado discriminatório por reconhecer o status das cinco potências nucleares e legitimar uma ordem internacional fundada no desequilíbrio de direitos e deveres entre os países. Mas, segundo Moniz (2010, p.143), "A adesão do Brasil (...) não teria nenhum significado, em termos de não proliferação, dado que ele já estava associado a sistema alternativo superior", referindo-se aos acordos firmados com a Argentina nesse campo – o Acordo Quadripartite, de salvaguardas, a ABACC (Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade de Materiais Nucleares) – e o ingresso na AIEA (Agência Internacional de Energia Nuclear).

Para os EUA, a questão da tecnologia de duplo uso era essencial e, assim se fazia premente a necessidade de conter seu acesso por países em desenvolvimento, a fim de evitarem ameaças diretas ao país. No entanto, a adesão do Brasil a tais regimes não gerou os efeitos esperados. Conforme ressalta Vizentini (2005), a aceitação das demandas, predominantemente, norte-americanas não resultou em acesso a tecnologia sensível dos países desenvolvidos, como o Brasil esperava. Na verdade, conforme apurado anos depois documentos oficiais apontaram que os EUA promoveram o embargo e suspenderam a venda de tecnologia sensível ao programa espacial brasileiro, nos anos 90, com receio de que fossem utilizados para fabricação de artefatos nucleares em mísseis[43].

Apesar de tais desencontros, no campo da segurança, observou-se a participação brasileira mais ativa nas missões de paz da ONU – em El Salvador, Moçambique,

[43] Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ciencia/987963-eua-boicotaram-o-programa-espacial-do-brasil-nos-anos-90.shtml>

Angola e Timor Leste –, aproximando-se também da posição defendida no discurso estadunidense, porém, isso não impediu que ambos os países defendessem posições diferentes em outros assuntos tratados no Conselho de Segurança da ONU.

No âmbito regional, também houve algumas discrepâncias, que, como aponta Hirst (2009, p.119), se posicionam ao redor da questão do fortalecimento dos valores democráticos na América do Sul, já que, embora ambos sejam favoráveis a isso, "nem sempre coincidem sobre o método mais adequado para alcançar este fim". O Brasil mantém uma posição não intervencionista, enquanto os EUA optam por ingerência em assuntos internos, como ocorreu no Haiti (1994), no Peru (2001) e na Venezuela (2002). Contudo, essas diferenças políticas foram atenuadas pelo uso frequente da chamada diplomacia presidencial, que estreitou o contato bilateral e esclarecer posições divergentes assumidas por cada país nos anos Cardoso-Clinton. Uma das questões em que houve colaboração estreita de ambos foi no combate ao narcotráfico, no qual se observou a vinculação entre a política brasileira e a assistência norte-americana às ações desta no controle do narcotráfico. A cooperação nesse campo contou com a assinatura de alguns acordos, como o Memorando de Entendimento sobre narcóticos (1996) e o Tratado de Assistência Legal Mútua (1997).

Priorizada, a agenda política de segundo nível, aquela cujos atores e interesses extrapolam o meio estatal, englobaram principalmente os temas do meio ambiente, direitos humanos e relativos à imigração e outros, mais abrangentes, com relação às percepções da opinião pública sobre a relação bilateral em si. A ênfase dos governos Fernando Henrique Cardoso e Clinton nas questões domésticas e de cunho social, bem como a consolidação da democracia no caso brasileiro e do espaço das ONGs no caso norte-americano, foram fatores cruciais para que esses temas tomassem um primeiro plano na agenda política bilateral.

As questões relativas à proteção do meio ambiente, como mudança climática, poluição dos mares e oceanos, destruição da camada de ozônio e degradação dos recursos naturais, foram preferidas pelos norte-americanos nas discussões bilaterais e multilaterais, contando com engajamento especial, uma vez que o país entendia tais assuntos como ameaça a seus interesses estratégicos nacionais. No caso brasileiro, a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a conhecida Rio92, significou um ponto de inflexão na diplomacia ambiental do país, que, ao contrário dos anos 80 (quando era alvo das pressões norte-

americanas e internacionais e assumia uma posição defensiva nos foros multilaterais), passou a se engajar ativamente na abordagem das questões ecológicas, associando-as às demandas sociais. Houve, então, o envolvimento do governo na organização da Cúpula da Terra, o Fórum Global do Meio Ambiente e a formulação de políticas específicas para os problemas globais em tais fóruns. Além disso, o país ainda marcou presença e defendeu a limitação de emissão de gases tóxicos pelos países desenvolvidos na Conferência de Quioto, em 1998.

Como explica Hirst (2009, p.140),

> Além de alcançar um status sem precedentes na agenda internacional do Brasil, a política ambiental propiciou novos enfoques para a ação do Estado, destacando-se a conexão entre os direitos dos povos indígenas e o desenvolvimento sustentável no país. Foi ainda nessa quadro que a implementação de políticas ambientais pela maioria dos estados brasileiros ampliou os financiamentos do BID e do Banco Mundial em iniciativas de saneamento e higiene promovidas em diferentes partes do país. Em 2000, o país já havia obtido mais de US$ 5 bilhões em empréstimos de agências multilaterais direcionados para projetos ambientais. Além disso, o país tornou-se um importante 'mercado verde' para as exportações norte-americanas de tecnologias, bens e serviços ambientais.

Portanto, pode-se dizer que o tema do meio ambiente tornou-se, talvez, o mais importante na agenda bilateral Brasil-EUA, com a realização de encontros frequentes entre ambos os governos a fim de revisarem os tópicos centrais da agenda ambiental global. Houve também concordância quanto a necessidade de um regime de monitoramento das condições das florestas no mundo e, no geral, grande avanço no que tange a consolidação de uma agenda comum.

Quanto ao tema da proteção dos direitos humanos, vale destacar que era preterido no relacionamento Brasil-EUA até os anos 1980 devido às discordâncias que passavam pela situação de ditadura vivenciada pelo primeiro. Assim sendo, o assunto sofreu uma reformulação em termos de enfoque, assumindo uma conotação mais abrangente e com as discussões alcançando o nível global, firmando-se como uma causa universal que, portanto, desprezava fronteiras. As noções e as denúncias de abuso e violações de direitos humanos contra crianças e indígenas no Brasil, por exemplo, foram apontadas por ONGs norte-americanas e internacionais, que pressionavam por uma postura firme brasileira na então Comissão de Direitos Humanos da ONU. Dessa forma, desde o início dos anos 1990 iniciou-se uma articulação mais estreita entre a política interna e externa do Brasil, culminando, em 1996, com o Plano de Ação para os

Direitos Humanos e a criação, no ano seguinte, do Secretariado Nacional de Direitos Humanos. Por outro lado, o problema do racismo contra os afro-americanos e as divergências quanto à reparação econômicas aos mesmos pela escravidão, bem como a discriminação contra os palestinos, não foram tratados pelo governo dos EUA, que chegaram a se retirar da Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação e a Intolerância Racial (2001). Enquanto o Brasil agia na direção contrária, de ampliar as bases da 'diplomacia racial' e tomar medidas inclusivas aos afrodescendentes. (HIRST, 2009, p.137-138)

A segunda metade dos anos 90 representava o auge e, simultaneamente, o declínio, do modelo neoliberal da globalização. Experimentou-se uma instabilidade financeira mundial, além do colapso da Argentina e, em 2001, os atentados terroristas aos EUA. Dessa maneira, no segundo mandato de Cardoso é possível perceber uma postura mais crítica quanto à globalização e a Alca, simultânea a uma iniciativa de integração sul-americana (VIZENTINI, 2005). Nesse último ponto, a preferência à América do Sul e não à América Latina como esfera geográfica da política regional colocou o Mercosul como centro da estratégia e o crescimento das taxas do comércio no bloco foi sensível até 1997, quando se iniciou a crise financeira global, esgotando o bloco no seu formato até então. Mas a ALCA continuava como fator de pressão ao bloco, bem como a postura argentina de alinhamento total aos EUA, ao que as negociações foram iniciadas em 1994, mas caminhavam com lentidão, sem oposição do governo brasileiro, mas na tentativa de ganhar tempo, adiando ao máximo suas negociações (MONIZ BANDEIRA, 2010). Apesar disso, na opinião de grande parte dos analistas, houve uma melhoria significativa no relacionamento com os EUA neste período, simultâneo a uma orientação globalista da política externa brasileira.

As crise na Ásia, em 1997, e na Rússia, em 1998, afetaram fortemente o sistema financeiro mundial, significando ao Brasil intensa fuga de capitais e possibilidade de retrocesso na busca pela estabilização monetária iniciada com o Plano Real, por isso, houve a desvalorização do real para equilibrar as contas. A política externa levada a cabo até então precisou ser reformulada, uma vez que o cenário mundial em que se baseara a inserção do país se desarticulava: agora, "o discurso da adesão subordinada à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à 'globalização assimétrica'" (VIZENTINI, 2005, p.386) e a agenda voltada para a América do Sul foi incrementada,

a fim de superar a crise do Mercosul e manter o processo de integração regional com relativa autonomia frente aos EUA.

Mas quais as relações entre a agenda bilateral levada a cabo e os conceitos teóricos desenvolvidos e traduzidos em políticas nesse período? O que significa a preferência da discussão de determinados temas em detrimento de outros e a forma como os países se comportaram diante das discordâncias em termos de estratégia?

Considerações Finais – A agenda das relações bilaterais sob o olhar da teoria

De acordo com Cervo (2008, p.1), "Um conjunto de conceitos, quando entrelaçados pela função de dar compreensão a determinado objeto de estudo na área das ciências humanas, conduz (...) à teoria". Isso nos elucida sobre a importância de retirar do conhecimento histórico conceitos explicativos da evolução das relações exteriores, que, por sua vez, poderão fornecer suporte para que outros episódios e fases de tais interações sejam compreendidos, permitindo ainda ao analista a identificação de elementos de continuidade e outros de ruptura, por meio da comparação sistematizada que tais conceitos permitem.

O eixo da relação do Brasil com os EUA revela entrelaçamentos entre as abordagens teóricas e a coexistência de modelos de relacionamento, indicando uma alternância vista sob perspectiva de longo prazo que engendra efeitos também

diversificados. Conforme o entendimento de Cervo (2008), isso ocorre devido a experiência singular do Brasil de perseguir um "modelo próprio de inserção internacional", pois "faz de si ideia própria do papel a desempenhar no mundo" (2008, p.3), o que remete a uma concepção do destino nacional que guia as ações da diplomacia:

> Diplomacia sem política não passa de conduta vazia, movimento sem rumo, ação externa sem estratégia de realização de interesses nacionais e mesmo coletivos. Cabe à política exterior agregar os interesses, os valores, e as pretendidas regras do ordenamento global, da integração ou da relação bilateral, isto é, prover o conteúdo da diplomacia desde uma perspectiva interna, quer seja nacional, regional, quer seja universal. (CERVO, 2008, p.9)

Essa busca por uma nova inserção era explicada, em grande medida, pela mudança do paradigma de funcionamento do Sistema Internacional (FONSECA JR., 1998), que deixava de ter como elemento estruturador os polos Norte/Sul e Leste/Oeste. As relações se diversificaram e não mais se pautavam pela lógica das polaridades, mas pela lógica da globalização e da fragmentação. As 'polaridades indefinidas' passaram a caracterizar a vida internacional do Estado. Fonseca Jr aponta que é possível observar uma dialética de mútua complementaridade entre forças: por um lado, a globalização das finanças, da economia, da informação e dos valores, por outro, a fragmentação das identidades, dos fundamentalismos, da exclusão social, etc. Levando isso em consideração,

> A autonomia possível, necessária para o desenvolvimento, só pode ser construída pela participação ativa na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão da ordem mundial. Em outras palavras, os "interesses específicos" do país estão mais do nunca, atrelados aos seus "interesses gerais" na dinâmica do funcionamento da ordem mundial. (FONSECA, 1998, p. 117)

Dessa forma, a política externa brasileira ao longo da década de 1990 se organizou em três pilares, de acordo com Alsina (2003), quais sejam: a afirmação da democracia brasileira e sua propagação internacional, bem como o processo contrário de influência externa sobre a política doméstica; a busca pela inserção competitiva do país na economia mundial por meio da adesão à lógica do livre mercado; e a universalização de valores democráticos, de respeito aos direitos humanos e preservação do meio ambiente (entre outros), que lançavam as bases para uma ética cosmopolita. Em outras palavras, as palavras-chave do novo modelo de inserção perseguido eram: democracia,

mercado e direitos humanos. Esses conceitos, segundo Alsina, auxiliam a delinear o sentido geral das políticas adotadas no período.

Apesar de uma e outra diferença na condução da política externa nos anos Fernando Henrique Cardoso – que mudou muito em função da percepção de injustiça representada pelas regras da OMC, favoráveis aos países ricos e ao protecionismo aplicado pelos mesmos, e das crises financeiras experimentadas pelos países emergentes a partir de 1997, entre outros eventos –, o contexto interno e externo eram complexos e o grau de incerteza pelo qual se pautavam as ações diplomáticas, muito alto. No entanto, colaborou à condução da política externa mais ativa a chamada diplomacia presidencial e as credenciais de Fernando Henrique Cardoso, que auxiliaram a lançar um intenso programa de visitas ao exterior, com vistas a "garantir uma adequada avaliação do Brasil, a partir do advento do Plano Real, por parte de seus principais parceiros – sobretudo com base na necessidade de atração de investimentos e capitais – bem como o de elevar o nível de interlocução do País com as lideranças das nações visitadas" (ALSINA, 2003, p.57).

Assim sendo, procuraremos expor as ligações entre as teorias de Relações Internacionais e de Estado, cujo panorama traçamos nos primeiros capítulos deste trabalho, e a política externa levada a cabo durante os anos de Cardoso na presidência da República em relação aos Estados Unidos.

Uma síntese teórica sobre as relações bilaterais?

No capítulo 1 trabalhamos previamente as algumas das principais abordagens teóricas das Relações Internacionais. No capítulo seguinte, expusemos a ideia de neoliberalismo e sua aplicação como projeto político estadunidense para a América Latina e a forma como ocorreu a assimilação da doutrina neoliberal pelo Brasil. Assim sendo, e após a explicação do contexto e situação experimentada por cada um dos países, fica mais evidente a transição da teoria para a prática e os limites turvos entre elas. Em outras palavras, percebe-se um cenário de crescente interdependência acompanhado de uma decrescente distinção entre política interna e externa. Fundem-se ideias e interesses, conceitos e práticas políticas e a realidade do mundo se impõe à realidade conceitual.

As relações entre Brasil e Estados Unidos podem ser, portanto, explicadas a partir da combinação entre teorias de Estado e de Relações Internacionais, visto que uma explicação que considere apenas um dos vieses corre o risco de ser parcial e pode desconsiderar elementos cruciais da política bilateral que indicam para outro sentido. Por um lado, a adesão do Brasil aos princípios neoliberais ocorreu com ressalvas; as medidas sugeridas pelo Consenso de Washington foram acatadas, mas sofreram alterações, diferentemente do que ocorreu em outros países que adotavam completamente as medidas sugeridas. No Brasil, observamos um processo de tradução. Por sua vez, os EUA passaram a perceber o Brasil como um parceiro importante, em especial no âmbito econômico.

O fortalecimento das relações, da perspectiva brasileira, transbordava o campo econômico, já que se vinculava também à busca de melhores condições para a inserção internacional no geral, para o qual contribuíram ainda as transformações do cenário mundial e influenciaram a condução de uma política pragmática de relações cordiais, levando a relação bilateral em direção a um amadurecimento. O modelo de desenvolvimento econômico brasileiro reformulado no início da década de 90 e a percepção de que era necessária participação maior no debate das grandes questões internacionais possibilitaram a visualização de um caminho de inserção pautado pelo engajamento em organizações e regimes internacionais, além dos esforços com vistas à integração regional. Nesse sentido, a relação com os EUA não era preferencial, uma vez que a diversificação das parcerias estava inserida na ideia da autonomia pela participação, e, assim, as relações bilaterais com o referido país não surtiria os efeitos esperados – como exemplo cita-se a falta de apoio norte-americano na busca brasileira de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

A noção de autonomia pela participação reflete que, mesmo com a incorporação dos princípios neoliberais, a associação da política externa com o realismo político se fez permanente e contínua (PINHEIRO, 2000). A atuação da diplomacia do país, portanto, depende em grande parte da capacidade de projeção do país e de seu reconhecimento como ator relevante e participativo no tratamento dos temas centrais globais, por meio do aumento das capacidades e instrumentos de poder e também da participação em diversos foros regionais e multilaterais, em uma estratégia combinada que transcende medidas de setores liberais e nacionais-desenvolvimentistas (CERVO, 2006) – visto que os esforços pela consolidação de parcerias que beneficiem a

capacidade de influência internacional do país simultaneamente são capazes de fortalecer o caráter universalista da política externa. É nesse sentido que este trabalho buscou pensar uma síntese teórica que permeia a relação Brasil-EUA.

Não se pretende, aqui, repetir a exposição breve das principais abordagens teóricas das Relações Internacionais, que já foi realizado no primeiro capítulo, senão apontar os conceitos e elementos de contato entre esses arcabouços na formulação da política externa dos dois países em questão e que, em última instância, afeta a relação bilateral, guiando-a a propósitos nacionais, bem antes do que a iniciativas coletivas. Anteriormente, portanto, expusemos o realismo e o liberalismo e suas versões *neo* como abordagens que mantiveram a perspectiva política na Teoria das Relações Internacionais e revisitamos as abordagens normativas, enfatizando o construtivismo e os arcabouços críticos como mantenedores do aspecto sociológico e histórico.

O realismo, que abordaremos adiante, também como teoria de Estado, se constitui, assim como o liberalismo, como uma das abordagens principais que melhor poderiam explicar as políticas externas de Brasil e Estados Unidos no período. Os elementos que indicam tal proposição estão contidos na questão maior da inserção internacional de ambos os países, cada um com sua estratégia. Os EUA, perseguindo uma estratégia de expansão e engajamento, evidencia os esforços em prol do alcance de poder, recursos e capacidades tão prezados pelos realistas. Ao mesmo tempo, a noção de engajamento transmite a ideia de cooperação e participação em instituições multilaterais, essencialmente liberais, de valorização dos ganhos relativos e dos temas econômicos.

No caso brasileiro, segue-se a mesma lógica. A estratégia da 'autonomia pela participação' também destaca a busca de autonomia, que é uma concepção realista constante na diplomacia brasileira (PINHEIRO, 2000), e, ao mesmo tempo, a participação ativa nas instituições, também chamado de institucionalismo pragmático. Segundo Letícia Pinheiro (Idem), a preservação da lógica da autonomia no interior do projeto liberal se dá pela presença dos princípios realistas de auto suficiência, não ingerência e capacidades duras e brandas, bem como das circunstâncias. Tais elementos passaram, na década de 1990, a ser associado ao projeto de ajuste da economia nos moldes neoliberais, o que se traduziu na adesão às normas e regimes internacionais em prol do aumento da capacidade de acesso a recursos financeiros e tecnologia ao desenvolvimento nacional.

Como explica Huntington (1993), os Estados, sujeitos internacionais, buscam a primazia – que, no caso dos EUA, não serve apenas ao próprio país, como também às democracias de mercado e à ordem internacional, isto é, o conceito de primazia foi universalizado. Em suas palavras,

> É errôneo pensar que a principal razão pela qual os Estados buscam a primazia internacional consiste em capacitar-se para vencer guerras e que, portanto, se uma guerra é improvável, a primazia não é importante. Os Estados buscam a primazia para manter a sua segurança, promover seus interesses e conformar o ambiente internacional de forma a refletir os interesses e valores deles. Ela é desejável não fundamentalmente para obter vitória em uma guerra, mas para alcançar os objetivos do Estado sem recurso a ela. *A primazia é, pois, uma alternativa à guerra* (HUNTINGTON, 1993 p. 4)

Já o ressurgimento do liberalismo nos anos 1990, de acordo com Andrew Hurrell (2009), ocorreu tanto em sua forma como modelo de análise das Relações Internacionais, como enquanto programa político. As perspectivas liberais se consolidaram no contexto das relações entre os Estados Unidos e a América Latina enfatizando a densidade da interdependência social, econômica e ecológica entre os países, o consenso ideológico em torno da crença no livre comércio e nos valores democráticos, a emergência de novos atores transnacionais, a pluralidade de atores na formulação da política externa e a crescente importância das instituições tanto regionais como multilaterais.

O autor ainda explica que é central ao liberalismo a visão de que "a democratização muda os objetivos e as prioridades da política externa dum país e, em particular, amplia a possibilidade de cooperação com outras democracias, tanto global como regionalmente" (HURRELL, 2009, p.173). De fato, no período analisado, o Brasil destacou a relevância da democracia e apoiou os norte-americanos na defesa da construção de uma comunidade de valores no continente (como ocorreu na Cúpula da Democracia da OEA, em 2001). Apesar de tal aproximação ideológica, na prática não houve tanta aproximação das políticas externas de ambos, não garantindo necessariamente uma cooperação estável – o Brasil defendia a democracia, mas não a forma como os EUA estava disposto a difundi-la, por intervenções coercitivas. Ademais, as questões relativas à justiça econômica e distributiva, que ressaltam o aspecto social, eram uma das prioridades brasileiras no que dizia respeito aos valores liberais, o que não ocorria no caso estadunidense, que se encontrava em outro patamar de desenvolvimento. Esses fatores, dentre outros, não deixam de retratar os elementos

neoliberais identificadores dos dois países, mas também alertam para outras questões profundas que deixam vestígios de princípios realistas e também de diferenças de percepção que são um elemento analítico importante ao construtivismo.

A abordagem construtivista, em uma tentativa de seguir por uma via alternativa às duas teorias do *mainstream,* se atém a destacar os aspectos sociológicos que alimentam os objetivos políticos, procurando explicar questões de identidade, comunidade, ideacionais e de construção social da anarquia que perpassam os demais aspectos da vida de um Estado. As questões de direitos humanos e meio ambiente, que tomaram primeiro plano na agenda bilateral Brasil-Estados Unidos congregam elementos da perspectiva construtivista, combinando questões territoriais e de identidade com aspectos mais econômicos, mas que, no fundo, tanto as motivações como as soluções dependem da construção social dos atores envolvidos, sejam Estados ou indivíduos ou organizações.

As teorias de Estado ou teorias políticas referem-se à natureza, funções e divisões do Estado, em outras palavras, dizem respeito ao poder – que, segundo Hobbes, consistem nos meios adequados de se obter vantagem sobre outro, alcançando os efeitos desejados. O poder, então, diz respeito a relação entre dois sujeitos e da imposição da vontade de um sobre o outro, determinando seu comportamento (BOBBIO et. al., 2002). No aspecto econômico, a produção de bens é o meio principal de alcance de poder; no âmbito ideológico, a difusão da crença em certas ideias; e no campo político, os recursos e capacidades, em especial a utilização da força, são os meios específico do poder. A forma como o poder vai ser alcançado, expandido e projetado dependerá de fatores endógenos e exógenos no determinado momento histórico, bem como do tipo de visão de cada governo para o Estado, seja ela mais liberal ou mais conservadora.

A partir dessa consideração, cabe compreender o período de Guerra Fria, imediatamente anterior aos anos 1990, no qual a ordem bipolar remete a noção de coesão de um grupo frente agressão iminente e, mais que isso, a dimensão política de "produção continuada de perigo como garantia de coesão crescente" (GUIMARÃES, *apud.* PINHEIRO GUIMARÃES, 2000, p.10). Com o fim deste contexto, os Estados Unidos emergem como única superpotência, em uma situação de hegemonia militar, detentora de economia forte e competitiva e de promotora de ordem pública como a única legítima, em posição de liderança global. O nacionalismo norte-americano se promoveu por valores chamados universais, a liberdade, a democracia, o livre mercado,

etc., a fim de afirmar-se como líder do mundo livre. Assim, alguns conceitos foram empregados e difundidos para descrever a nova situação, como 'liderança', 'primazia' e 'unipolaridade' (Idem).

A transposição de tais denominações para a prática da política externa ocorre na década de 90, como foi dito, um momento de incertezas, de mudança de lógica, de *rationale*, já que o passado recente oferecia respostas diretas e objetivas e, agora, a complexidade das questões não permitia mais soluções prontas. A saída para os EUA foi a reformulação de seus objetivos estratégicos: a ausência do inimigo externo claro incentivou o retorno das prioridades ao âmbito doméstico, com a política externa trabalhando em favor da manutenção da segurança nacional, da promoção da democracia e do crescimento econômico, conforme indicam os documentos produzidos no governo Clinton que analisamos no capítulo 4.

No caso do Brasil, o novo contexto demandava o fortalecimento do paradigma universalista da política externa e a percepção das possibilidades para a projeção do país por meio da diversificação de parcerias e da participação ativa na agenda global. Como alicerces desse comportamento internacional brasileiro estão os conceitos de universalismo e autonomia, identificada com soberania. A afirmação da soberania se entendeu necessária, para o equilíbrio de forças com os países centrais. No plano doméstico, havia a expectativa de implementação de um processo de modernização e superação da ordem econômica anterior, o que engendraria uma mudança rápida do perfil internacional do país. Dessa forma, as prioridades delineadas pretendiam, nas palavras de Hirst e Pinheiro (1995, p.7),

> 1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional,
> 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e,
> 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil.
> Para cada meta havia um tema prioritário que daria o tom da mudança pretendida. No primeiro caso, destacava-se a decisão de abandonar uma postura defensiva com respeito ao tema ambiental; no segundo, a de alcançar uma negociação rápida sobre o tema da legislação de propriedade intelectual; e, no terceiro, a de elaborar um discurso que interpretava o fim da Guerra Fria como uma fonte de oportunidades e não de aprofundamento da clivagem Norte-Sul. Deve-se ainda mencionar a intenção do novo governo de alterar sua postura com respeito ao desenvolvimento de tecnologias sensíveis, o que significava, no plano internacional, ser mais flexível *vis-à-vis* dos regimes de não-proliferação; e, no âmbito interno, restringir a participação dos militares na condução da política nuclear. De fato, a mudança na área da tecnologia dual enfeixava os três propósitos mencionados acima.

Tais conceitos foram construídos socialmente ao longo da história e fazem parte das percepções intersubjetivas que preenchem as ações políticas de cada ator. As estratégias de diálogo bilateral se pautaram por esses conceitos, em grande medida difundidos como pertencentes à escola realista no campo das RI. De acordo com HURRELL (apud. HIRST, 2009), a relação Brasil-EUA na década de 1990 deve ser analisada em termos tradicionais do Estado, considerando os interesses nacionais e o poder relativo como as principais variáveis, em contraste às ideias liberais proeminentes no período. No mesmo sentido segue Pinheiro (2000), defendendo que, ainda que a Guerra Fria tenha significado o abalo do realismo como teoria de RI e as estratégias de ação dos Estados em busca da realização de seus objetivos tenham sido reformuladas, o racionalismo realista se manteve, permanecendo como "living tradition" (Idem, p.314), como teoria de ação do Estado. Prova disso teriam sido os contenciosos comerciais na OMC e as divergências de posição na ONU observadas na relação Brasil-EUA, nas quais a hegemonia do realismo superou por vezes as intenções multilaterais.

Em paralelo, o chamado institucionalismo neoliberal também foi buscado, como um meio termo entre o realismo hobbesiano e o grotiano (PINHEIRO, 2000), e ajuda a explicar os arranjos institucionais de cooperação entre os Estados que visam reduzir os efeitos da anarquia. Nesse conceito se encontram claramente teoria e prática na política externa, uma vez que congregam princípios de justiça (que remetem à filosofia, a moral e às normas e regras que regem o sistema) e interesses e atitudes próprias (realidades de poder e benefício particular), como elementos constitutivos de ordem.

Em suma, é possível concordar com Pinheiro (2000) sobre a manutenção de um double standart na postura exterior do Brasil, que também se aplica aos EUA: de um lado, a prática, privilegiando interesses nacionais, de outro, o discurso, apontando para a cooperação. O projeto neoliberal foi, assim, levado a cabo de maneira pragmática no Brasil, uma vez que a política externa estava voltada a atender o crescimento econômico doméstico e, ao mesmo tempo, o discurso de cooperação e interdependência despontava. O que aconteceu, portanto, foi uma complementaridade entre as duas visões; segundo Fonseca Jr. (1998), houve a percepção de modelos diferenciados de construção da legitimidade e, assim, tratamento individualizado para as questões globais, as quais poderiam ser trabalhadas nos foros multilaterais pelo Brasil associado a outros países do entorno regional, na visão de que esse formato poderia aumentar a probabilidade de ganhos absolutos.

Nota-se claramente, então, nos anos 1990 e, especialmente na relação Brasil-EUA, a combinação de elementos teóricos de diferentes vertentes na prática da política externa que são aplicados a fim de que os interesses próprios de cada Estado pudesse ser alcançado.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria Rita (org.). *O Estado Numa Era de Reformas:* Os Anos Fernando Henrique Cardoso - Parte 1. Brasília : MP, SEGES, 2002.

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das Relações Internacionais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 47, Ago. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 Jul 2011.

ALBRIGHT, Madeleine. The Testing of American Foreign Policy. *Foreign Affairs* Vol. 77, No. 6 (Nov. - Dec., 1998), pp. 50-64.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. Relações Brasil-EUA e a integração continental. *Política Externa*, São Paulo, v.5, n.1, jun/ago 1996.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil*: a diplomacia brasileira no contexto da globalização. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

ALSINA JR., João Paulo Soares. A Síntese Imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Rev. Bras. Polít. Int.* 46 (2): 53-86 [2003].

ANDERSON, Perry. *O Fim da História:* de Hegel a Fukuyama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992, 145 p.

_____. Balanço do neoliberalismo. In GENTILI, Pablo; SADER, Emir (orgs.). *Pós-neoliberalismo:* as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília / IPRI; S. Paulo: IOESP, 2002.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX:* dinheiro, poder e as origens do nosso século. São Paulo: UNESP, 1996.

AYERBE, Luís Fernando. *O Ocidente e o 'Resto'*: a América Latina e o Caribe na cultura do Império. 1ª.ed. – Buenos Aires: Clacso, 2003.

_____. A arquitetura das relações dos Estados Unidos com a América Latina nos governos Clinton e Bush: continuidades e mudanças. 2010.

_____. *Neoliberalismo e política externa na América Latina*: uma análise a partir da experiência argentina recente. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

BAILLARD, Philippe (Org.). *Teoria das Relações Internacionais*. Tradução de J.J. Pereira Gomes e A. Silva Dias, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

BARRETO, Fernando de Mello. A política externa após a redemocratização. Brasília: FUNAG, 2012.

_____. Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, v.2: 1964-1985. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BECK, Ulrich. *O que é globalização?* Equívocos do globalismo respostas a globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BERNAL-MEZA, Raul. Latin American concepts and theories and their impacts to foreign policies. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Concepts, history and Theories of International Relations for 21st Century*: regional and national approaches. Brasília: Premius, Instituto brasileiro de Relações Internacionais, 2009.

_____. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, janeiro/junho, ano/vol.45, no.001. Brasília, DF: IBRI, 2002.

_____. Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América Latina frente à Ordem Mundial em transição. *Rev. Bras. Polít. Int.* 48 (1): 5-23 [2005].

BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda.* São Paulo: UNESP, 1995.

_____. et al. *Dicionário de Política*, 12ª ed. BSB: UnB, 2002.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Löic. O imperialismo da razão neoliberal. *Revista Possibilidades*. Ano 01 no 01, Jul./Set. 2004, p.24-28.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 1996-1999*. Mensagem ao Congresso Nacional. MPOG. Brasília 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luis C. The New Left: a View from the South. *In* Anthony Giddens, ed. (2001) *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press. Paper presented at the Centre for Brazilian Studies, Oxford University, December 1999. In portuguese "A Nova Esquerda: uma visão a partir do Sul". *Revista de Filosofia Política* - Nova Série, vol.6, 2000 (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia). *Idéias e Debate* n° 38, Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2000.

_____; WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes (orgs) (1999). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: UnB, 3ª ed., 2010.

BRINKLEY. Democratic Enlargement: the Clinton Doctrine. *Foreign Policy*, Vol 106, Spring, pp. 110-127 (1997).

BROWN, Chris. International Political Theory and the idea of world community. In: BOOTH, Ken; SMITH, Steve (Orgs.). *International theory today.* London: Polity Press, 1995.

BROWN, S. *The faces of power*: united sates foreign policy from Truman to Clinton. New York, Columbia University Press, 1994.

CAMERON, Fraser. *US Foreign Policy after the Cold War*. London and New York: Routledge, 2nd edition, 2005.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política:* a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006.

_____. *Avança, Brasil*: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1998.

_____. O regime político brasileiro. *Cadernos Cebrap*, n.2, 1972.

_____. Discurso do senhor presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas. Québec, Canadá, 20 abr. 2001.

_____. Discurso do Ministro das Relações Exteriores no Inter-American Dialogue, realizado em Washington, no dia 14 de dezembro de 1992. In: MRE. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília: MRE, n.71, ano 18, 2º sem/1992, p.157-164.

CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise:* 1919 – 1939. Brasília: Editora Universidade de Brasília / IPRI, 2001.

CERVO, Amado. *Inserção internacional*: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. *Relações internacionais do Brasil*: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

CLINTON, William J. Announcement Speech: *Old State House, Little Rock, Arkansas. October 3, 1991.*

_____ . Discurso proferido na abertura da Cúpula de Miami: *Remarks on Goals of the Summit of the Americas in Miami*, em 09 de dezembro de 1994.

_____. *Inaugural address*, January 20, 1993. In: From revolution to reconstruction [site]. Groningen: Arts Faculty of the University of Groningen, ©1994. Disponível em: <http://odur.let.rug.nl/~usa/P/bc42/speeches/clinton1.htm>. Acesso em: 02/06/2012.

_____. *Inaugural address*, Januay 20, 1997. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=54183#axzz20H11r9cU> Acesso em 23/06/12

COX, Robert. Social forces, States and World Orders beyond International Relations theory. In: KEOHANE, Robert (Org.). *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

_____; SINCLAIR, Timothy. *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

DEMOCRATIC LIDERSHIP COUNCIL (DLC). *The New Progressive Declaration*: A Political Philosophy for the Information Age, July 10, 1996.

_____. *The third way: progressive governance for the 21st century.* April 25, 1999.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá:* teoria das Relações Internacionais. Tradução de Ane Lize Spaltemberg de Seiqueira Magalhães, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

ESCUDÉ, Carlos. *El Realismo de los Estados Débiles***.** Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

_____. Peripheral Realism: an argentine theory-building experience 1986 – 1997. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Concepts, history and Theories of International Relations for 21st Century*: regional and national approaches. Brasília: Premius, Instituto brasileiro de Relações Internacionais, 2009.

_____. Foreign policy theory in Menem's Argentina. Gainesville: University Press of Florida, 1997.

FARIAS. Alex J. Difusão do neoliberalismo na América Latina. 2010. Disponível em: <www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/download/89/126> Acesso em: 25/01/12.

FAUX, Jeff. Lost on the third way. *Dissent* 46/2, primavera 1999.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos. *História do Plano Real:* fundamentos, impactos e contradições. 2 ed. ampl. São Paulo: Boitempo, 2003.

FINNEMORE, Martha. *National interests in international society.* New York: Cornell University Press, 1996.

FIORI, Jose L. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____. *O poder americano*. Petrópolis, Vozes, 2004.

FONSECA JR., Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sergio H. (Orgs.) *Temas de Política Externa Brasileira II.* Vol.1. 2ª.ed. – Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo, SP: Paz e Terra, 1994.

_____. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais* – Poder e Ética entre as Nações, São Paulo, 1998.

FUKUYAMA, Francis. The end of history?. *The National Interest,* v. 16, pp. 3-18, Summer, 1989.

_____. Second thoughts: the last man in a bottle. *The National Interest,* pp. 1-20, Summer, 1999.

GARCIA, Eugênio V. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. 2ª.ed.rev.,ampl.e atualizada – Rio de Janeiro, RJ: Contraponto; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

GIDDENS, Anthony. *As consequencias da modernidade.* Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

_____. *A terceira via e seus críticos.* Tradução de Ryta Vinagre. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____ . *A terceira via:* reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da socialdemocracia. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 5 ed. Rio de Janeiro / São Paulo: Record, 2005.

GUIMARÃES, Cesar. A política externa dos Estados Unidos: da primazia ao extremismo. *Estudos Avançados* [online]. 2002, vol.16, n.46, pp. 53-67. ISSN 0103-4014.

GUZZINI, Stefano. A Reconstruction of Constructivism in International Relations**.** *European Journal of International Relations*, v. 6, n. 2, pp. 147–182, 2000.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary A. C. Political Science and the three New Institutionalisms. *Political Studies*, dec. 1996.

HALLIDAY, Fred. A Guerra Fria e seu fim: consequências para a teoria das Relações Internacionais, *Contexto Internacional*, v. 16, n. 1, pp. 53-73, jan/jul 1994.

_____. International Relations and Its Discontents, *International Affairs*, v. 71, n. 4, pp. 733-746, 1995.

HELD, David. Democracy and globalization. In: ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David; KOHLER, Martin (Orgs.). *Re-Imagining political community:* studies in cosmopolitan democracy. Cambridge: Polity Press, 1998.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. *Dados,* Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 Aug. 2011.

HIRST, Monica. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Rev. Bras. Polít. Int.* 38 (1): 5-23 [1995].

HOFFMANN, Stanley. A New World and Its Troubles. *Foreign Affairs. v*. 69, n. 4, pp. 115-122, Fall, 1990.

HOPF, Ted. The promise of constructivism in International Relations. *International Security.* v. 23, n. 1, pp. 171 – 200, Summer,1998.

HUNTINGTON, Samuel. The Clash of Civilizations?. *Foreign Affairs*. v. 72, n. 3, pp. 22 – 49, Summer, 1993.

_____. "Why international primacy matters". *International Security*, v. 17, nº 4, 1993.

HURRELL, Andrew. Sociedade Internacional e governança global. *Lua Nova.* n. 46, pp. 55 - 75, 1999.

_____. Order and justice in International Relations: what is a stake?. In: FOOT, Rosemary; GADDIS, John Lawis; HURRELL, Andrew (Orgs.). *Order and justice in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

_____. Latin America in the New World Order: A Regional Bloc of the Americas? *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 68, No. 1 (Jan., 1992), pp. 121-139.

_____. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs* 82, 1, 2006. p.1-19.

_____. O Brasil e os Estados Unidos: reflexões comparativas. In: HIRST, Monica. *Brasil-Estados Unidos*: desencontros e afinidades. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. *Revista de Economia Política,* vol. 31, nº 2 (122), pp. 238-248 abril-junho/2001.

IKENBERRY, John G. The myth of post-cold war chaos. *Foreign Affairs*. v. 46, n. 3, pp. 79 – 91, mai / jun 1996.

_____. *Liberal order and imperial ambition:* essays on American power and world politics. Cambridge: Polity Press, 2006.

_____. "Why export democracy?: the hidden grand strategy of american foreign policy". *The Wilson Quarterly*, v.23, n.2, Spring 1999.

JAGUARIBE, Hélio. A nova odem mundial. In: DUPAS, Gilberto; LAFER, Celso; LINS DA SILVA, Carlos Eduardo (Orgs.). *A nova configuração mundial do poder*. Brasília: Paz e Terra, 2008. p. 23-37.

JECKSON, Robert H. The Political Theory of International Society. In: BOOTH, Ken; SMITH, Steve (Orgs.). *International Relations theory today*. Pennsylvania: State University Press, 1995.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências:* transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.

KEOHANE, Robert. *After hegemony*: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

_____; MARTIN, Lisa. The Promise of Institutionalist Theory, *International Security*, v. *20,* n. 1, pp. 39-51, 1995.

_____; MILNER, Helen. Internationalization and domestic politics: an introduction. *In*: KEOHANE, Robert & MILNER, Helen (Orgs.). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Touchstone, 2004.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileir*a: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____. Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estud. av.* [online]. 2000, vol.14, n.38, pp. 260-267. ISSN 0103-4014.

_____; FONSECA JR., Gelson. *A problemática integração num mundo de polaridades indefinidas*. Integração Aberta - Documento de trabalho do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais de Portugal, 1995.

_____; FONSECA Jr., Gelson. Questões para a diplomacia no contexto internacional de polaridades indefinidas: notas analíticas e algumas sugestões. In: FONSECA Jr., Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sérgio Henrique (Orgs.). *Temas de política externa brasileira II. V. 1,* 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Paz e Terra, 1997.

LAKE, Anhony. *From Containment to Enlargement*. Discurso proferido na John Hopkins University, em 21 de setembro de 1993. Disponível em <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html> Acesso em 03/05/12.

LAMPRÉIA, Luiz F. A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso: continuidade e renovação. *Rev. Bras. Polít. Int.* 42 (2): 5-17 [1998]

_____. *Diplomacia Brasileira – Palavras, Contextos e Razões.* Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LAYNE. *From preponderance to offshore balancing*: America`s future grand strategy. International security, 1997.

LECHINI, Gladys. Africa, Asia and Latin America: the building of concepts to International Relations in global south (a view on some international reports). In: SARAIVA, José Flávio Sombra (ed.). *Concepts, histories and theories of International Relations for the 21st century*: regional and national approaches. Brasília: Premius, Instituto brasileiro de Relações Internacionais, 2009.

LIMA, Maria R. S. Teses Equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 1996. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581996000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 Set. 2009.

LINDSAY, James. *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

MAGALHÃES, F.S. *Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica*. Brasília, Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

MARTIN, Lisa; SIMMONS, Beth. Theories and empirical studies of international institutions. *International Organizations, v. 52, n. 4, pp. 729 – 757, 1998.*

MASTANDUNO, Michael. The unipolar moment: realist theories and U.S. grand strategy after the Cold War. *International Security,* v. 21, n. 4, pp. 49-88, 1997.

MCGANN, James G. *The global "go-to think tanks":*the Leading Public Policy Research Organizations in the World, 2007. Disponível em: <http://www.fpri.org/research/thinktanks/mcgann.globalgotothinktanks.pdf> Acesso em: 17/04/12.

MEARSHEIMER, John. The False Promise of International Institutions, *International Security*, v. *19, n.* 3, pp. 5 – 49, Winter 1994/1995.

MELLO, Flavia de Campos. Política externa brasileira e os blocos internacionais. *SÃO PAULO EM PERSPECTIVA*, 16(1): 37-43, 2002.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, No. 77, 2o semestre de 1995, Ano 22, ISSN 0101 2428

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *As relações perigosas*: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004). 2ª.ed. – Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2010.

MORGENTHAU, Hans. *Política entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

NSS. *National Security Strategy,* 1998. Disponível em: <http://www.fas.org/man/docs/nssr-98.pdf> Acesso em 07/05/12.

NYE Jr, Joseph. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Editora Gente, 2009.

_____. *O paradoxo do poder americano.* São Paulo: UNESP, 2002.

_____. In governament we Don`t trust. *Foreign Policy*, 1997.

OHMAE, Kenichi. *The end of the Nation State:* the rise of regional economies. Londres: HarperCollins, 1995.

OLIVEIRA, Flávio Rocha de. Política Externa e de Segurança dos EUA: a Estrutura Decisória. In: Angelo Del Vecchio. (Org.). *Política Intacional e Hegemonia*. Brasil e Estados Unidos no Contexto da Globalização. São Paulo: Editora Sociologia e Política, 2010

ONUF, Nicholas. Institutions, Intentions and International Relations, *Review of International Studies*, v. 28, n. 2, pp. 211-228, 2002.

PECEQUILO, Cristina S. *A política externa dos Estados Unidos*: continuidade ou mudança. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.

_____. As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008): as três fases contemporâneas. *Nueva Sociedad*. Out/2008. ISSN: 0251-3552

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 22, n.2, jul/dez 2000, p.305-335.

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel (org.). *Estados Unidos*: visões brasileiras. Brasília: FUNAG/IPRI, 2000.

REIS, Fábio Wanderley. Atualidade mundial e desafios brasileiros. *Estud. av.* [online]. 2000, vol.14, n.39, pp. 14-20. ISSN 0103-4014

RICARDO, David. *Princípios de Economia Política e Tributação*. Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo, SP: Nova Cultural, 1996.

RICH, Andrew. *Think Tanks, public policy, and the politics of expertise*. New York: Cambridge University Press, 2004.

ROMERO, Peter. Western Hemisphere Relations in the 21st Century: the US perspective, 1998. Disponível em: <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/romero.htm> Acesso em 27/06/12

ROSATI, Jerel A; SCOTT, James M. *The politics of United States foreign policy.* 5a. ed. Boston: Wadsworth censage learning, 2011.

SALLUM JR., Brasilio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. Tempo Social; *Rev. Sociol.* USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000).

SANTOS, Marcelo. *O poder norte americano e a América Latina no pós-Guerra Fria*. São Paulo:Annablume; FAPESP, 2007.

SCHOULTZ, Lars. *Estados Unidos poder e submissão:* uma história da política norte-americana em relação à América Latina. Tradução de Raul Fiker. Bauru: EDUSC, 2000.

SERRANO, Franklin; BRAGA, Júlia. O mito da contração fiscal expansionista nos EUA durante o governo Clinton. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 2 (27), p. 213-239, ago. 2006.

SILVA, André Luis Reis da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica*: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002). Tese de doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SLAUGHTER, Anne-Marie. The real new world order. *Foreign Affairs,* v. 76, n. 5, pp. 183 - 197, set / out 1997.

SCHLESINGER JR., Arthur M. *Os ciclos da História Americana*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Record, 1992.

SCHOULTZ, Lars. *Estados Unidos*: poder e submissão, uma história da política norte-americana em relação à América Latina. Tradução de Raul Fiker. Bauru: EDUSC, 2000.

SORENSEN, Georg. IR theory after cold war. *Review of international studies*. pp. 83 – 100, v. 24,,n.5,1998.

THE WHITE HOUSE. *The Clinton/Gore Economic Record: Continued Strong Growth Across the Board November 4, 1999***.** Disponível em: <http://clinton4.nara.gov/WH/New/New_Markets_Nov/factsheets/growth.html> Acesso em: 20/06/12.

THERBORN, Goran. A crise e o futoro do capitalismo. In GENTILI, Pablo; SADER, Emir (orgs.). *Pós-neoliberalismo:* as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

TODD, Emmanuel. *Depois do império:* a decomposição do sistema americano. Tradução de Clóvis Marques, Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

VIGEVANI, Tullo. *Relações Brasil-Estados Unidos* / Tullo Vigevani. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 30).

_____; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira*: a busca pela autonomia de Sarney à Lula. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

_____; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período Fernando Henrique Cardoso: a busca de autonomia pela integração. *Tempo soc.* [online]. 2003, vol.15, n.2, pp. 31-61. ISSN 0103-2070

VIZENTINI, Paulo G. F. *A Nova Ordem Mundial global:* Relações Internacionais do século 20. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1996.

_____. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora FRGS, 1998; Coleção Relações Internacionais e Integração, 2.

_____. De Fernando Henrique Cardoso a Lula: uma década de política externa (1995-2005). *Civitas – Rev. Ciências Sociais*, Porto Alegre, v.5, n.2, jul/dez 2005, p.381-397.

_____. O Brasil e o mundo: a política externa e suas fases. *Ensaios FEE*, Porto Algre, v.20, n.1, p.134-154, 1999.

_____. *Relações internacionais do Brasil:* de Vargas a Lula. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

WALT, Stephen. International Relations: one world, many theories. *Foreign Policy.* Special Edition: Frontiers of Knowledge, n. 110, pp. 29 – 46, Spring, 1998.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics.* New York: McGraw-Hill, 1979.

_____ . Structural Realism after the Cold War, *International Security*, v. 25, n.1, pp. 5-41, 2000.

WENDT, Alexander. The Agent-Structure Problem in International Relations, *International Organization*. v. 41, n. 3, pp. 335-370, 1987.

_____. Collective identity formation and the international state. *American Political Science Review June.* v. 88, n. 2, pp. 384-396, 1994.

_____. *Social theory of international politics.* United Kingdom: Cambridge University Press, 1999.

_____.On the Via Media: a response to the critics. *Review of International Studies.* v. 26, n.1, pp. 165–180, 2000.

WILLIAMSON, John. Depois do Consenso de Washington: uma agenda para reforma econômica na América Latina. Palestra proferida na FAAP, São Paulo, 25 de agosto de 2003.

ZACHER, Mark. Os pilares em ruína do templo de Vestfália: implicações para a governança e a ordem internacional. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs.). *Governança sem governo:* ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

ZEHFUSS, Maja. *Constructivism in International Relations:* the politics of reality. United Kingdom: Cambridge University Press, 2002.