

# OPÇÕES ESTRATÉGICAS. O PAPEL DO BRASIL NO SISTEMA INTERNACIONAL\*

SEBASTIÃO C. VELASCO E CRUZ

Em seus contornos gerais a história é bem conhecida. Tendo gravitado, desde a Independência, na órbita das grandes potências européias – em especial da Grã-Bretanha – no período republicano o eixo da política externa brasileira desloca-se em direção aos Estados Unidos. Abraçada de forma pouco conseqüente logo após a proclamação da República, a opção americanista ganharia significado mais amplo e profundo com Rio Branco, que estabeleceu, através de sua ação e de seu pensamento, os marcos no interior dos quais a diplomacia brasileira viria a operar durante quase 60 anos. Fundada no reconhecimento precoce da tendência ascendente dos Estados Unidos, no concerto das grandes potências, a estratégia triangular desenhada por Rio Branco reservava à aliança informal com aquele país três papéis bem definidos: 1) o de servir como anel protetor, minimizando os riscos envolvidos nas relações com a França e a Inglaterra, com as quais tínhamos um passado de rusgas e pendências no presente a dirimir; 2) o de atender a um requisito incontornável à solução favorável e pacífica de conflitos territoriais que ainda tínhamos com países vizinhos; 3) o de equilibrar as relações de força no subsistema sul-americano, ao reforçar a posição do Brasil *vis-à-vis* a Argentina<sup>1</sup>.

A prioridade conferida à parceria com os Estados Unidos traduziu-se não raro, como se sabe, em gestos pouco edificantes. Basta lembrar

\* Trabalho preparado para a Convenção da International Studies Association (ISA), 26/28-07-2001, em Hong Kong. Meu agradecimento a Shiguenoli Myamoto e Tullio Vigevani, pelas indicações sempre esclarecedoras e pelo acesso que me proporcionaram a materiais que de outra forma me teriam sido de consulta dificilmente possível.

<sup>1</sup> Não há nenhuma pretensão de originalidade neste e nos demais parágrafos dedicados à reconstrução das linhas evolutivas da política externa brasileira. Ao elaborá-los, levei em conta inúmeros estudos, dos quais relaciono no final do texto apenas os que me foram mais úteis.

o apoio dado à pretensão norte-americana de atuar como poder de polícia no Hemisfério (o “corolário Roosevelt”, de 1904); o voto contrário à “Doutrina Drago”, iniciativa do chanceler argentino condenando a intervenção militar de países credores para impor cumprimento de obrigações contratuais a países inadimplentes; ou ainda, o apoio emprestado à agressão cometida contra a Colômbia, da qual resultou um país fictício – o Panamá – e a solução buscada pelos EUA para o problema seu de navegação interoceânica. Mas – como transparece na atuação do Brasil na conferência de Haia, por exemplo – ela não se confundia com uma política de alinhamento automático, ou de submissão passiva aos interesses e às conveniências do mais poderoso. Na expressão original dessa estratégia, a “relação especial” com os Estados Unidos era buscada como meio adequado para preservar a integridade de um país grande e complexo, que se sabia frágil, e para lhe ampliar as margens de autonomia.

Nesse sentido, nem a ambivalência calculada que marcou em dado momento a conduta exterior do governo Vargas – a qual lhe rendeu o apoio indispensável ao reaparelhamento do Exército e os meios para a implantação da siderurgia de grande escala no Brasil –, nem o ativismo diplomático do governo JK configuram uma ruptura com padrão acima descrito. E, embora não seja este o lugar indicado para ensaiar um balanço dessa estratégia, o contraste com o resultado das opções de política exterior da nossa vizinha Argentina pode sugerir que, em muitos sentidos, ele foi positivo<sup>2</sup>.

Seja como for, por razões várias, a um tempo internas e internacionais, no final dos anos 50 multiplicavam-se sinais de que o modelo da “relação especial” caminhava para o esgotamento. Não foi preciso aguardar muito para se assistir ao reconhecimento oficial desse fato. Já em 1961, com Janio Quadros, ele se fazia ouvir no discurso da Política Externa Independente. O governo Janio foi meteórico, mas a reorientação operada

<sup>2</sup> O paralelo entre o Brasil e a Argentina, que sob o impulso de longo ciclo de crescimento acelerado fia-se na solidez de seus laços com a Inglaterra para disputar, na América do Sul, a hegemonia com os Estados Unidos, é um dos *leit-motives* do revisionismo historiográfico argentino. Cf. Colin M. Lewis. “Explaining Economic Decline. A Review of Recent Debates in the Economic and Social History Literature on the Argentine”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, no. 64, 1998, pp. 49-68. E Joseph S. Tulchin, “The Origins of Misunderstanding: United States – Argentine Relations 1900-1940”. Carlos Escudé. “US Political Destabilisation and Economic Boycott of Argentina during the 1940s”, e Guido di Tella, “Argentina Between the Great Powers, 1939-46; a Revisionist Summing-up.”. In Guido di Tella e D. Cameron Watt (eds.) *Argentina Between the Great Powers, 1939-46*. Macmillann/St. Anthony’s College, 1989.

por Afonso Arinos, seu ministro de Relações Exteriores, não expiraria com ele. Pelo contrário, seria aprofundada com San Tiago Dantas e Araújo Castro, na Presidência João Goulart, ganhando travejamento doutrinário muito mais firme. A Política Externa Independente expressava a disposição de intervir, com dicção própria, no debate das grandes questões internacionais, de escapar aos alinhamentos rígidos próprios à lógica da Guerra Fria, de multiplicar vínculos diplomáticos e explorar áreas de convergência com países que partilhavam com o Brasil a condição de subdesenvolvidos. No contexto dessa política, a relação com os Estados Unidos continuava sendo decisiva. Mas agora a boa qualidade da mesma não aparecia mais como condição para a autonomia. Numa clara inversão, os ganhos de autonomia passavam a ser buscados através de uma estratégia de vocação universalista, a melhoria na interação com a potência hegemônica ficando a depender do grau de sucesso dessa política.

Abstração feita do breve interregno castellista, quando parecia voltar ao leito seguro da “relação especial”, mais ou menos enfaticamente, por quase três décadas a política externa brasileira foi norteada pela opção universalista. Que teria, no “pragmatismo responsável” seu coroamento, e na denúncia do acordo de cooperação militar com os Estados Unidos, em 1977, o lance de mais forte simbolismo.

Depois de vinte anos de mando castrense efetuava-se no Brasil, em meados dos anos 80, a passagem a um governo civil. Ato contínuo, revogava-se muito do então chamado “entulho autoritário”, liberalizava-se a legislação eleitoral e partidária, anulavam-se em grande medida os mecanismos de controle sobre a vida sindical e as atividades grevistas, num processo de reordenamento jurídico-político que iria culminar na Constituição “Cidadã” de 1988. Mas a direção da política exterior não mudaria por isso. Contemplada na perspectiva da época, a política externa brasileira parecia obedecer a um padrão-evolutivo pouco sensível aos avatares da conjuntura, pois determinado, essencialmente, por fatores situados no plano das estruturas: de um lado, a tendência de longo prazo do sistema internacional no sentido da distribuição menos desequilibrada de recursos de poder entre as grandes potências; de outro, as tendências socioeconômicas e demográficas que levaram o país agroexportador, escassamente povoado, dos tempos de Rio Branco, à condição de oitava maior economia do mundo, dotada de parque industrial integrado e de uma população, predominantemente urbana, com cerca de 140 milhões de habitantes. Não obstante o impacto da crise da dívida, num mundo crescentemente multipolar, o universalismo da política externa brasileira afigurava-se como a pauta de conduta obrigada para um país que apenas

momentaneamente afastara-se de sua trajetória excepcional de crescimento. Nesse período, a grande inovação no campo da política externa foi o estreitamento dos laços com a Argentina e a celebração dos atos – a Delaração de Iguazú, em novembro de 1985; a Ata de Integração Brasileiro-Argentina, no ano seguinte, e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em novembro de 1988 – que pavimentaram o caminho para o Mercosul.

Ao findar a década de 80, porém, a confiança expressa na avaliação antes referida estava seriamente abalada. Com o país às portas da hiperinflação e o mundo sob o estupor causado pelo *débaçle* do socialismo soviético, imperava o sentimento agudo de crise, com a busca desenfreada de “saídas” que ele desatava. Foi nesse contexto que ocorreu o giro na política externa brasileira, sob o comando de Fernando Collor de Mello. Opção pelo Primeiro Mundo, incorporação sonora dos novos temas da agenda internacional (direitos humanos, meio ambiente, narcotráfico), remoção dos focos de atrito nas relações com os Estados Unidos – em poucos meses o discurso e a prática da diplomacia brasileira estavam profundamente transformados. Marcado pelo estilo personalista do presidente, esse movimento teria sua origem fora da corporação diplomática. E, não de todo coerente embora, ele parecia implicar no abandono da tradição universalista, com o retorno conseqüente ao velho paradigma da relação privilegiada com os Estados Unidos.

O radicalismo, contudo, não duraria muito. Já no segundo ano do governo Collor, com a nomeação de personalidade sensível aos ventos da mudança, mas profundamente identificada com a cultura do Itamaraty, começava laborioso trabalho de síntese conceitual, que se prolongaria no governo Itamar Franco, quando se constitui finalmente a matriz que, desde então, vem informando a política externa brasileira. Esse trabalho de reelaboração foi perseguido sob o mote da adaptação às novas realidades e da reafirmação de valores antigos. É assim que o reposicionamento diante de temas tão significativos quanto o da “não-proliferação” – denunciado desde a década de 60 como tentativa inaceitável de legitimar o cartel nuclear existente – combina-se com um discurso que retoma em outras bases a antiga ênfase no tema do desenvolvimento, invoca novos argumentos para pleitear reformas na organização do poder mundial e se associa a uma conduta diplomática que procura preservar/ampliar os espaços de autonomia. O regionalismo da política externa dos anos 90 ganha plena significação nesse registro. Ainda às voltas com os problemas que vieram à tona na assim chamada “década perdida”, acicatado pela acolhida dada, por inúmeros vizinhos, à idéia de livre comércio hemisférico contida na

“Iniciativa Bush”, o governo brasileiro acelera a criação do Mercosul, atribuindo-lhe o duplo papel estratégico de instrumentar o país para a competição acirrada que se trava na economia global, e de lhe aumentar o poder de barganha nas negociações vindouras, sobre o comércio hemisférico, com os Estados Unidos.

Hoje, seis anos e meio depois da Cúpula de Miami, que lançou oficialmente o projeto da ALCA, há razões para acreditar que a política de inserção internacional informada por tal concepção estratégica atravessa um momento crítico. Isso se deve, antes de tudo, ao simples avanço no calendário das negociações da ALCA, que entram a partir de agora em sua fase decisiva, quando as cartas serão colocadas na mesa e os compromissos em torno de questões substantivas serão assumidos. Com efeito, quando a discussão deixa o terreno dos procedimentos e passa a ter como foco pontos específicos, que afetam de maneira muito diferenciada o conjunto dos interesses sociais em cada país envolvido na negociação, as pressões, contra ou a favor desta ou daquela solução, se intensificam, tornando a tarefa da diplomacia sumamente mais complicada. Mas tudo se torna mais difícil ainda quando se leva em conta a diversidade de interesses entre os países, tal como vocalizados por seus respectivos governos. Se temos presente o movimento realizado pelo Chile, ora em negociações bilaterais com os Estados Unidos para sua incorporação ao NAFTA, e se consideramos que o nosso principal parceiro no Mercosul, a Argentina, há tempos mergulhada em profunda crise, nunca ocultou o fato de que a sua grande aposta sempre foi a integração com os Estados Unidos, torna-se difícil encarar com otimismo o futuro daquela estratégia.

Esse o ponto que desejo ressaltar. Como se viu no relato precedente, desde o final do século XIX, a relação com os Estados Unidos constituiu o dado central no desenho da política externa brasileira. Marcada, ao longo de vários anos, por litígios graves, na década de 90 a relação entre os dois países se distende, passando a se definir em termos predominantemente cooperativos, sem que por isso tenham desaparecido entre os mesmos todos os motivos de discórdia. As diferenças mais importantes entre eles têm como foco a pretensão norte-americana de criar um espaço econômico homogêneo no hemisfério. O Brasil reagiu negativamente à idéia quando de seu anúncio, e só a contragosto viria a absorvê-la alguns anos mais tarde. De 1994 para cá, quer na discussão sobre o cronograma das negociações da ALCA, quer na definição de seu formato, a atitude brasileira tem sido dilatatória. Pois bem, ultrapassada a fase dos preliminares, seja qual for o futuro das negociações, tudo leva a crer que a

política externa brasileira está na iminência de sofrer mudanças de grande envergadura.

\*

Dado o caráter prospectivo da afirmativa que fecha o parágrafo acima, ela será apoiada em uma conjectura, a se desenvolver ao longo de três linhas argumentativas.

A primeira delas põe em tela de juízo uma proposição factual de larga aceitação na literatura. Refiro-me à alegação segundo à qual a guinada na política externa observada nos primeiros meses do governo Collor teria sido gestada fora do Itamaraty, cujo papel se resumiria, no essencial, ao de conter os arroubos do jovem Presidente e de operar como elemento de continuidade da tradição de nossa diplomacia. Reconhecendo, embora, a interveniência do estilo personalista de Collor nesse episódio, as ponderações que se seguem nos levam a encarar tal versão com ceticismo.

Para começar, ela não se coaduna bem com o que sabemos a respeito de como se dão os processo de mudança na formulação de políticas — exterior, ou outra qualquer. Sem dúvida, o personalismo era uma característica de Collor de Mello, que a levava às raias da caricatura. Mas, ele não se fazia sentir apenas no âmbito da política exterior, era a marca registrada de seu governo. O personalismo, ademais, não era simplesmente uma projeção das disposições pessoais de Collor: nas condições de crise catastrófica que cercaram o início de seu governo, ele atendia a uma demanda difusa em amplos setores da população, aí incluídos expressivos segmentos das elites sociais e econômicas do país, que sufragaram seu nome e depositavam em sua excepcional “autonomia” — em relação a partidos, instituições representativas e círculos burocráticos — as expectativas de mudanças drásticas que habitavam os seus sonhos<sup>3</sup>.

O mais importante, contudo, é que o par personalismo/autonomia nada nos informa sobre a origem das iniciativas que são desencadeadas como gestos pessoais do líder. Dois exemplos rápidos serão o bastante para

<sup>3</sup> Sobre a “autonomia” de Collor e suas relações com a conjuntura do final do período Sarney. Cf. Martins, Luciano, “A autonomia política do governo Collor In *Plano Collor: Avaliações e Perspectivas*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científico Editora, 1990, e Grupo de Conjuntura. “Cenários Políticos no Início dos anos 90”. *Cadernos de Conjuntura*, no. 25, IUPERJ, fev., 1990.

calçar essa afirmativa: a terapia de choque administrada pelo “Plano Collor”, e a reforma do comércio exterior, decretada no mesmo dia. Em ambos os casos, a decisão quanto ao momento e a forma de apresentação das mudanças tem o selo de Collor. Mas a concepção intelectual das mesmas lhe é inteiramente estranha – a liberalização comercial, para me ater a esse exemplo, vinha sendo preparada na esfera da Comissão de Política Aduaneira desde de 1985, quando tiveram início os estudos sobre a revisão da TAB (Tarifas Aduaneiras brasileiras), sob a liderança de José Tavares de Araújo. Ora, se foi assim nesses dois componentes basilares do projeto governamental, porque seria diferente no campo da política exterior?

Para efeito de raciocínio, talvez seja conveniente deixar em aberto por um momento a questão da paternidade da mudança. Ficamos, portanto, com duas possibilidades: na primeira, Collor teria idéias próprias e bem definidas sobre o que fazer no campo da política externa. Além de pouco plausível à luz do conhecimento que temos da trajetória pregressa e das ações subseqüentes do personagem em causa, essa hipótese é pouco compatível com esta informação, que circulou com inistência na imprensa na época: o nome preferido por Collor para o Ministério das Relações Exteriores era o de Fernando Henrique Cardoso, de quem teria esperado uma resposta positiva às sondagens que vinha fazendo até quinze dias antes da cerimônia de sua posse. Ora, não é razoável imaginar que um Presidente recém-eleito, disposto a provocar por conta própria uma ruptura radical na tradição da diplomacia brasileira buscasse, para o papel de operador dessa política, alguém com a proeminência e a biografia do então senador de São Paulo. Salvo se entre eles houvesse forte afinidade, nesse particular. Mas, como sabemos, não é bem esse o caso. Cabe concluir, portanto, que a verdade está contida na segunda possibilidade: a de que o papel, afinal de contas modesto, de Collor tenha sido, basicamente, o de marcar com timbre pessoal uma reorientação emanada da própria corporação diplomática<sup>4</sup>.

Essa hipótese, convém observar, acomoda um fato devidamente anotado na literatura sobre o período<sup>5</sup>, mas que pairava em estado bruto, constituindo mesmo uma aparente anomalia no quadro da interpretação

<sup>4</sup> A rigor, seria preciso considerar a possibilidade de que a mudança de rumo tivesse origem em outros grupos, internos ou externos ao aparelho de Estado — a burocracia econômica, ou setores empresariais, por exemplo. Mas o distanciamento desses setores da temática da política externa, aliado às evidências contundentes do descolamento de Collor em relação aos mesmos, torna de todo implausível essa hipótese.

<sup>5</sup> cf. p. ex., Mello, Flávia Campos, op. cit., nota 14, pg. 97.

consagrada: refiro-me à participação de membros do Itamaraty na equipe de governo de Collor, ocupando posições de destaque na Presidência, em vários, em vários ministérios, e na comissão encarregada de negociar a dívida externa, cuja chefia foi entregue ao embaixador Jório Dauster.

Girando em torno de um detalhe, essa discussão é importante porque nos remete para um aspecto decisivo no processo de reformulação da política exterior brasileira nos anos 90, a saber, a maneira como as mudanças no ambiente doméstico e internacional foram processadas no interior da corporação diplomática. Esse é um assunto que ainda está para ser investigado mais sistematicamente, mas para efeito do argumento que está sendo esboçado aqui, basta reter esse fato, que o contato direto, na época, com membros da casa<sup>6</sup> permitia constatar e que foi ventilado na imprensa: na entrada da década de 90, a coporação diplomática brasileira estava profundamente dividida<sup>7</sup>.

E seria de surpreender se não estivesse. Durante quase trinta anos a diplomacia brasileira vinha sedimentando um modelo de atuação e um discurso cujo princípio regulador era a noção de autonomia, entendida esta como condição necessária à plena realização do projeto nacional de desenvolvimento – que por sua vez infundia realismo à aspiração de autonomia. No momento em que se operou a transição ao governo civil, a convergência era clara, entre as orientações que prevaleciam no corpo diplomático e as posições defendidas pelos representantes intelectuais políticos mais importantes no campo da antiga oposição. Não caberia rememorar aqui os insucessos da coalizão desenvolvimentista que se constituiu em governo, então. Limito-me a referir telegraficamente alguns episódios – o estrepitoso fracasso do Plano Cruzado, a polarização inédita em torno da constituinte, a espiral inflacionária ...– para chegar sem mais delongas ao ponto que interessa à presente discussão: em 1989 o centro político estava momentaneamente desagregado, com o País cindido em dois campos separados por forte sentimento de antagonismo. Para ambos os lados, a questão de fundo era o papel do Estado, elemento central de qualquer estratégia de desenvolvimento. Direita e esquerda: para a primeira, a solução dos problemas nacionais estava em remover os entraves colocados pelo Estado ao funcionamento do mercado, privatizar empresas públicas, atrair capitais estrangeiros, expor o sistema produtivo à concorrência internacional; para a segunda, tratava-se de desprivatizar o Estado, romper a lógica de seu enfeudamento pelos detentores do poder político e social, a fim de colocar o

<sup>6</sup> Entrevista do autor com diplomata do Itamaraty, Brasília, 21-02-90.

<sup>7</sup> Cf. “Plano de nova política externa causa polêmica”, *O Estado de S. Paulo*, 25-02-90, e “Itamaraty não tem sucesso ao elaborar nova política externa”, *Folha de S. Paulo*, 17-02-91.

Estado a serviço de um modelo de desenvolvimento calcado na desconcentração da renda e da riqueza, e na afirmação do país como ator autônomo no cenário internacional<sup>8</sup>. Por mais insulada que ela fosse, não é razoável imaginar que a corporação diplomática ficasse imune a esse embate.

Mas essa é apenas uma parte da história. A outra envolve o corpo da diplomacia brasileira de forma mais direta e decisiva. Estou aludindo, é claro, ao contencioso com os Estados Unidos que foi levado a um ponto crítico nesse período. Mais uma vez, serei extremamente sucinto. No exato momento em que no Brasil experimentava-se uma política mais agressiva visando a ocupação de espaços no campo das tecnologias de ponta – a reserva de mercado ao produtor nacional na indústria da informática, mas com extensão possível a outros setores, como “novos materiais”, ou química fina – assistíamos a uma reorientação estratégica na política econômica internacional dos Estados Unidos, que elevava ao topo de suas prioridades a abertura de mercados e a defesa das rendas de monopólio de suas firmas naquelas indústrias. E que brandia, com esses fins, conceitos e dispositivos inscritos na nova versão de sua lei de Comércio, que acabava de ser votada pelo Congresso (a Omnibus Trade Bill, de 1984). O choque era inevitável. E ele começou com a denúncia da Política Nacional de Informática, feita em discurso por Reagan no dia 7 de setembro de 1985, data que se diria escolhida a dedo por seu simbolismo. Na seqüência, pressões em um crescendo, concessões da parte brasileira, acordos... e novos atritos sobre outras matérias, que acabariam com a adoção de medidas retaliatórias contra o Brasil por desrespeito a direitos de propriedade intelectual na área da química fina<sup>9</sup>.

Em 1989, final do primeiro governo da transição no Brasil, o embaixador Luiz Felipe de Seixas Correa fazia, sobre o futuro das relações Brasil-Estados Unidos, esse prognóstico sombrio.

<sup>8</sup> Para uma análise circunstanciada dessa conjuntura Cf. Cruz, Sebastião C. Velasco. *Estado e Economia em Tempos de Crise*. Rio de Janeiro/Campinas, Relume Dumará

<sup>9</sup> O descompasso entre o processo brasileiro e o rumo tomado pela reestruturação econômica em curso no plano internacional, depois da crise dos anos 70, é discutido em Cruz, Sebastião C. Velasco, op. cit., e idem *Desencontros. O Brasil e o mundo no limiar dos anos 80*. IFCH/UNICAMP, *Primeira Versão*, no. 88, 1999. Sobre a razão de ser e as implicações da política do Estado norte-americano no episódio, cf. Evans, Peter. “Declining Hegemony and Assertive Industrialization: U.S.-Brazilian Conflict in the Computer Industry”. *International Organization*, 43 (2), 1989, pp. 207-238. Análise definitiva dos atritos entre os dois países nessa área, vinculando-os à dinâmica interna dos conflitos empresariais, interburocráticos e políticos no Brasil encontra-se no imponente trabalho de Vigevani, Tullo *O contencioso Brasil Estados Unidos da informática. Uma análise sobre a formulação da política exterior*. São Paulo, Editora Alfa Omega/EDUSP, 1995.

“É de presumir-se que esses desentendimentos e atritos continuem. Tanto na área comercial, como na de propriedade intelectual, as políticas postas em prática pelo Brasil afetam interesses específicos dos EUA. Não parece existir margem para que estas políticas sejam alteradas substancialmente em futuro previsível, uma vez que derivam da proteção e da promoção de interesses essenciais para o modelo de desenvolvimento brasileiro. Tampouco parece possível que o Brasil venha a modificar sua política em relação a questões nucleares.... Também na área de não-proliferação de mísseis, os interesses americanos e brasileiros colidem, sendo improvável que o Brasil sequer contemple abandonar seu objetivo de capacitação tecnológica para efeito de lançamentos espaciais.” “O potencial de problemas no relacionamento bilateral parece, pois, elevado. Ao prolongar-se no tempo, tenderá a conduzir, seja a um crescente alheamento dos dois países, seja a um agravamento de tensões e, eventualmente, a uma ruptura.”<sup>10</sup>

Nem todos, porém, compartilhavam o pessimismo – ou a determinação – do assessor para Assuntos Internacionais da Presidência da República. Para o seu colega Paulo Tarso Flecha de Lima, que estivera na linha de frente nas conversações com os negociadores norte-americanos, em sua condição de Secretário Geral do MRE, as lições a tirar desse e de outros diferendos eram bem distintas. Tome-se, a título de exemplo, o texto da conferência realizada em 1988, e publicada sob o título significativo de “Modernização e obstáculos para a internacionalização da economia brasileira”. Aqui, a despeito de sua brevidade, e em que pese a reiteração de alguns dos lugares comuns do discurso diplomático brasileiro naquela altura, são nítidos os sinais que apontam na direção de um sensível reposicionamento. Como na passagem citada a seguir:

“Mas o que acho necessário sublinhar diante dos senhores ... é que as posições brasileiras na “Rodada Uruguai” deverão superar as atitudes marcadamente defensivas que visavam sobretudo a obter tratamento unilateral em favor dos países do Terceiro Mundo.”

<sup>10</sup> Luiz Felipe de Seixas Correa. “As relações internacionais do Brasil em direção ao ano 2000”. In Fonseca Jr, Gelson e Leão, Valdemar Carneiro (orgs.) *Temas de política externa brasileira*. Brasília, FUNAG/Ática, 1989, p. 237 e 238

“No exercício em curso pretendemos adotar atitude mais ativa e uma postura negociadora, com olhos no futuro. Isto significa, em termos claros, intercambiar medidas de liberalização em nosso país por medidas análogas em outros, com o objetivo de extrair benefícios palpáveis.”

“A modernização de nossa economia é certamente o caminho para uma inserção construtiva e moderna do Brasil na economia internacional. É também o corolário natural da sociedade democrática que desejamos consolidar e na qual não seria possível conciliar a hipertrofia do Estado com a desejável liberdade de ação e de iniciativa.”<sup>11</sup>

O Secretário Geral do MRE discorria, perante um público seleto de empresários, sobre os aspectos de sua alçada na tímida reforma tarifária anunciada em maio de 1988 pelo governo a que pertencia. Sua condição oficial, e o objetivo da locução, não permitiam desenvolvimentos maiores. Meses depois, já despido do cargo, em conferência pronunciada na Faculdade de Direito da UFMG, em 5 de março de 1990, ele faria uma apresentação incomparavelmente mais ampla de seu pensamento.<sup>12</sup> O que primeiro chama a atenção no texto de Flecha de Lima é a ênfase que ele atribui aos novos temas da agenda internacional – meio ambiente, direitos humanos, terrorismo, drogas – e sua aguda sensibilidade em relação a tendências da opinião pública nos países ricos, que se traduzem em pretensões atentatórias à soberania dos mais fracos: o dever de ingerência, invocado com insistência pelo governo Mitterand, por exemplo, a defesa que se chegou a se fazer em público da gestão internacional da Amazônia. O embaixador aponta o que há de ameaçador em tais fatos, e denuncia o muito de falso que existe nessas invocações recorrentes à “*consciência ética do Ocidente*” (as aspas são do autor), forma rediviva do “paternalismo civilizatório” que outrora se expressava na tese do *white man’s burden* tão cara ao europeu colonizador.

Mas, ao mesmo tempo, adverte contra reações meramente defensivas.

<sup>11</sup> Paulo de Tarso Flecha de Lima. “Modernização e obstáculos para a internacionalização da economia brasileira”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 31, 123-124, 1988/2., pp. 103-106.

<sup>12</sup> id., “O Brasil no panorama internacional. Desafios e controvérsias”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 33, 129-130, 1990., p. 16

“... está superada a retórica agressiva com que também o governo brasileiro revidava no passado às investidas das correntes ambientalistas estrangeiras e que consistia essencialmente em brandir o princípio da soberania. O mundo de hoje já não comporta posturas de isolamento.”<sup>13</sup>

Também em relação ao tema do desarmamento Flecha de Lima antecipa tempos difíceis, com pressões acrescidas por parte dos Estados Unidos, e agora também da União Soviética, no sentido de controlar a cooperação e o comércio de bens, tecnologia e produtos de uso dito dual (pacífico e bélico). Nesse particular, ele continua a sustentar as posições tradicionais da diplomacia brasileira, defendendo a rejeição do TNP e de “ideologia discriminatória” da não-proliferação.

A parte mais extensa do texto é a dedicada, como seria de esperar, aos temas econômicos. Podemos caracterizar a atitude geral do autor acompanhando a maneira como ele trata a questão da propriedade intelectual, que estivera no centro do contencioso Brasil-Estados Unidos e em torno da qual travavam-se algumas das principais batalhas da Rodada Uruguai do GATT, cujo encerramento estava previsto para o final daquele ano. Depois de expor os argumentos que o Brasil, junto com a Índia, vinha sustentando desde o início na mesa de negociações, Flecha de Lima formula esse comentário revelador:

“As opções não são simples. Em primeiro lugar, porque nesta ... como noutras áreas de negociação, o Brasil não pode entregar-se ao exercício estéril da obstrução. Se o tentar, acabará simplesmente ignorado e confrontado mais tarde com regras que serão elaboradas à sua revelia. Se desrespeitar essas regras, ficará – o que é pior – à margem dos fluxos mundiais de comércio e investimento. Impõe-se, portanto, participar ativamente....”

Um pouco adiante, uma observação que põe em maior evidência o sentido geral do argumento:

“Sintonizado com o seu tempo, o Brasil pode mesmo osstentar legislação específica para proteção do software, o que demonstra sua

<sup>13</sup> Op. cit., p. 16

repulsa a práticas de “pirataria”... Temos consciência da importância crucial, para o desenvolvimento do país, de um constante aprimoramento das regras em que se assenta esse direito. Até mesmo porque, caso deixemos de criar e aplicar internamente com eficácia, uma legislação compatível com nossa época, assistiremos fatalmente a um gradual “desinvestimento” de empresas estrangeiras no Brasil, a pretexto de inadequada proteção patentária. cumpre portanto, participar dessa discussão...”.

Ora, a legislação protetora do software fora arrancada ao governo brasileiro através de intensa pressão das autoridades comerciais americanas, que exigiam a proteção por meio de *copyright*, mais longa e muito mais rígida do que a contida nas propostas feitas pelo lado brasileiro. E mesmo assim foi objeto de processo movido pela Microsoft que reclamava contra a produção de sucedâneos do MS -DOS apoiado nas ameaças de sanções comerciais brandidas pelo governo dos Estados Unidos<sup>14</sup>. Apresentá-la como um trunfo, evidência da atitude “correta” do Brasil, era muito mais do que manejar um argumento pífio. Com ele, e o seu complemento, o embaixador Flecha de Lima estava a sinalizar um caminho que levava em direção contrária àquela pressuposta na avaliação de seu colega antes referida.

À luz desses elementos podemos voltar à questão do papel de Collor. O Itamaraty não esteve à margem, nem foi obrigado a absorver uma linha de atuação vinda de fora. Além de emprestar a essa mudança de curso a contribuição duvidosa de seu estilo próprio, o que Collor fez – e nesse ponto ele foi importante, na política exterior tanto quanto no capítulo das reformas econômicas – foi intervir no campo fortemente polarizado da diplomacia, consagrando a vitória do lado que advogava políticas compatíveis com o discurso já predominante nas elites brasileiras e com a tônica geral de seu programa de governo.

\*

A segunda linha de argumentação põe em foco um aspecto central no debate que então se travava. Refiro-me à maneira como os participantes do mesmo caracterizam o sistema internacional, e como avaliam as

<sup>14</sup> Para um estudo circunstanciado sobre esse tópico das negociações, cf. Vigevani, Tullo, op. cit., especialmente caps. XV, XVII e XVIII.

tendências, sempre contraditórias, que apontam para sua mudança. Esse é um elemento-chave na inteligência do processo de formulação da política exterior, em geral, e tem clara correspondência com um componente crítico — o referencial normativo global — na formulação de qualquer outra política<sup>15</sup>. Podemos perceber facilmente a importância decisiva desse momento na definição das grandes opções de política exterior, se atentamos para a intensidade e as implicações do debate estratégico que vem se desenvolvendo nos Estados Unidos desde o fim da Guerra Fria. Lá como aqui, a discussão gira em torno da seguinte pergunta: para onde caminha o sistema internacional? Qual a sua configuração futura provável? Prevalecerão os fatores que o empurram em direção a um sistema de equilíbrio de poder, ou, inversamente, aqueles que respondem, no presente, pela singularidade histórica dos Estados Unidos como única e incontestada superpotência? Dada a estrutura do processo de formulação da política exterior nesse país, o debate se dá de forma explícita, descentralizada e pública, sendo desnecessário grande esforço para identificar os seus contornos e a posição assumida pelos interlocutores mais importantes<sup>16</sup>. Entre nós, ele tende a ser intertécnico, centralizado, e defeso ao olhar dos não incluídos. Apesar disso, uma inspeção atenta revela diferenças notáveis, a esse respeito, na controvérsia brasileira sobre a política externa.

Tome-se, por exemplo, a intervenção do embaixador Paulo Nogueira Batista em um dos seminários da série promovida pela Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico do MRE, entre 1992 e 1993, quando estava no auge o processo de reformulação conceitu-

<sup>15</sup> Essa afirmativa generaliza resultados expostos em Cruz, Sebastião C. Velasco. “Política industrial e crise: perspectivas teóricas sobre o tema da investigação”, em *Estado e economia em tempos de crise*, op. cit., primeiro capítulo.

<sup>16</sup> A esse respeito, cf. Posen, B. R. e Ross, A. L. “Competing Visions for U.S. Grand Strategy”. *International Security*, vol. 21, n. 3, 1996/97; Gholz, E., Press, Sapolsky, H. M.. “Come Home America. The Strategy of Restraint in the Face of Temptation” e Mastanduno, Michael, “Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War”. In *International Security*, vol. 21, no. 4, 1997, pp. 3-48 e 49-88, respectivamente; Halliday, Fred e Rosenberg, Justin, “Interview with Ken Waltz”, *Review of International Studies*, vol. 14, no. 3, 1998, pp. 371-386. e Waltz, K. N. “Structural Realism after the Cold War”. *International Security*, vol. 25, n. 1, 2000. Para reflexões sobre esse debate a partir de perspectivas externas ao mesmo, Cf. Vaïsse, J., “Les États-Unis sans Wilson. L’Internationalisme américain après la guerre froide”, *Critique Internationale*, no. 3, 1999, e Guimarães, Cesar, “Envolvimento e ampliação: a política externa dos Estados Unidos”. In Guimarães, Samuel Pinheiro (org.), *Estados Unidos. visões brasileiras*. Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, 2000, pp. 9-63.

al aludido na primeira parte deste artigo<sup>17</sup>. Ou então, para mencionar fonte de mais fácil acesso, também do ex-embaixador do Brasil na ONU, o artigo-manifesto, “A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?”, publicado na revista *Política Externa*<sup>18</sup>.

Nesse texto, o ponto de partida é a questão essencial relativa à avaliação que se faz das possibilidades de país no curto e no longo prazo.

“Conforma-se o Brasil ... com o status de “potência média”, a forma eufemística para designar o que, de fato, seria um projeto de “Brasil pequeno” com que muitos parecem se contentar? Ou está o país disposto a se empenhar pela realização de um projeto maior, de mobilização de todo o seu imenso potencial, transformando-se, conseqüentemente, naturalmente, numa das mais importantes potências econômicas do planeta?”

Que riscos econômicos e políticos podemos correr, em qualquer dos casos, no processo de aumento de nossa inserção na economia mundial? Que responsabilidades políticas, e até militares, estaremos dispostos a assumir...? <sup>19</sup>

Pela retórica em que é vazada a pergunta é fácil imaginar a resposta do autor. Nela estava implícita uma concepção, certa ou errada, dos processos econômicos e políticos internos, e da maneira como eles condicionavam aquelas possibilidades. Mas o que nos interessa agora é a outra face da moeda. E em relação a esta, o embaixador não dá margem a dúvida:

“Convicto de que o mundo estava emergindo, automaticamente, da bipolaridade Leste-Oeste para a unipolaridade norte-americana, Collor não soube entender aquilo que estava escrito no muro em letras garrafais, a saber, que os Estados Unidos, embora hajam saído da guerra fria como a única superpotência militar, já não são mais a única superpotência econômica; não se acham, por conseguinte, em condições de impor e garantir, so-

<sup>17</sup> Cf. Ministério das Relações Exteriores, *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília, FUNAG/IPRI, 1993, pp. 304-311.

<sup>18</sup> Vol 1, no. 4, 1993, pp. 106-135.

<sup>19</sup> “Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)”. In Fonseca Júnior, Gelson e Castro, Sérgio Henrique Nabuco de, *Temas de Política Externa Brasileira II*, FUNAG/IPRI, vol. 1, pp. 49-78.

zinhos, uma “nova ordem mundial”. Além disso, não soube o ex-presidente compreender que os Estados Unidos já não podem mais se permitir a generosidade com que exerceram sua hegemonia no mundo ocidental, na política vitoriosa de contenção do comunismo e da União Soviética...”

“Collor veria as relações mundiais de poder emergentes do fim da guerra fria como congeladas, insuscetíveis de se modificarem no curto e no longo prazos, uma nova Pax Americana que se estenderia imperturbável pelo próximo século. Nesse cenário, o Brasil, resignado a uma industrialização de segunda classe, se contentaria com um *status* de potência média, de sócio menor na prosperidade contínua e sem limites do Primeiro Mundo.”

Em sua visão, como se vê, o sistema internacional no pós-Guerra Fria se mantém em estado relativamente fluido; os Estados Unidos não são mais tão fortes, não tendo nem as razões, nem os meios que lhe justificaram, no passado, gestos de generosidade; essa situação cria para um país como o Brasil riscos e oportunidades: risco de se fiar em uma relação de “amizade” na qual está fadado a se machucar; oportunidade, de perseguir seus objetivos próprios e os interesses mais fundos de seu povo sem o temor de ser reduzido à nulidade pela ação do *hegemon*, ou da comunidade que ele forma com os seus pares.

O contraste com a avaliação consagrada no “recentramento” operado no discurso diplomático no primeiro lustro da década passada é nítido. Em relação a esta, o material disponível é abundante, uma vez que, de alguma forma, mais ou menos fragmentariamente, tal avaliação aparece com frequência em pronunciamentos oficiais dos responsáveis pela condução da política exterior no período. Para contornar problemas de método que a heterogeneidade do material pudesse causar, e por simples questão de comodidade, procederei ao exame que se segue com base em um ensaio escrito pelo embaixador Gelson Fonseca Jr. — certamente um dos formuladores mais reflexivos e intelectualmente mais equipados de sua geração —, cujos pontos de vista expressam com alta fidelidade o pensamento dominante na instituição.

Vale a pena esclarecer, não se tratará aqui de sintetizar um argumento longo e complexo, nem de ajuizá-lo do ponto de vista intelectual, por critérios de coerência interna, adequação ao objeto, ou pela originalidade de sua contribuição. O móvel que orienta este exercício é eminentemente tipológica. Daí a liberdade que tomarei, ao buscar no artigo apenas os elementos necessários para a pretendida caracterização.

“Anotações sobre as Condições do Sistema Internacional no Limiar do Século XXI”. A reflexão começa em clave realista, formulando de saída as perguntas canônicas.: “De que maneira se dá a distribuição global de poder no sistema internacional nos dias de hoje? Comò a distribuição de poder afeta opções de política externa brasileira?” Mas logo se afasta dos caminhos usualmente trilhados ao discorrer sobre as maneiras como a combinação da lógica do equilíbrio de poder entre os Estados com a lógica da economia globalizada torna difícil resolver os três problemas realistas clássicos, que no tempo da Guerra Fria estavam claros: “quais são os pólos de poder, como interação e em que direção caminha o sistema.” Parte do interesse do artigo reside na discussão desse ponto, que aliás já fora objeto de ensaio escrito pelo autor em parceria com Celso Lafer<sup>20</sup>. Sobre esse tópico, porém, limito-me a observar que o sistema internacional, no entender de Fonseca Júnior, apresenta-se sob figura análoga à configuração do poder na política doméstica descrita pelos teóricos do pluralismo.: agenda fragmentada; recursos variados e com peso distinto segundo a arena; alinhamentos cruzados e móveis, ameaças difusas. Chamando a atenção para os novos padrões de legitimidade e para a relevância acrescida dos mesmos no contexto presente, o autor introduz de forma algo brusca o ponto que nos interessa, ao responder à pergunta sobre como se articulam as relações internas entre os pólos do poder mundial com a seguinte afirmativa:

“É discutível a hipótese de que o unipolarismo se converta necessariamente em multipolarismo. a possibilidade de que o unipolarismo seja um instrumento de agregação de interesse, gerando um processo de aproximação entre as potências não deve ser descartada.”<sup>21</sup>

A partir daí – com certa hesitação, que se expressa no texto pela passagem aparentemente não regulada do condicional ao modo indicativo – o autor passa a caracterizar o sistema de concerto, organizado em torno do pólo (i.e, os Estados Unidos), que “atuaria, com base em *soft power*, como líder...”. Dela, convém reter a passagem que se segue:

<sup>20</sup> Fonseca Jr., Gelson, “Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil”. *Política Externa*, vol. 7, no. 4, 1999, p. 46.

<sup>21</sup> Hirst, Mônica. “Obstáculos ao governo regional no hemisfério ocidental: velho regionalismo na nova ordem mundial”. *Política Externa*, v. 4, n. 2, 1995, e Lima, Maria Regina Soares de, e Hirst, Mônica. “O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e desafios de uma relação complexa”. In Fonseca Jr., Gelson e Castro, Sergio Henrique Nabuco de (orgs.). *op. cit.*, vol. II, pp. 43-64.

“Nos dias de hoje, o cerne das preocupações do concerto ainda é a prevenção da guerra. Porém, seus objetivos são mais amplos. Um discurso razoavelmente homogêneo sobre o que é legítimo, sustentado na defesa da democracia, dos direitos humanos, do livre mercado, da segurança coletiva, do desenvolvimento sustentável, é o primeiro... sinal do concerto. Em seguida, desenha-se a tendência a que se formem regimes com base nesses valores e o melhor exemplo é o que ocorre na área do comércio internacional...”

O texto menciona duas variantes possíveis de concerto: “fechado”, como na Europa do Congresso de Viena, que tende a posições conservadoras, e o que se deseja venha ser o atual, um concerto “aberto”, “na medida em que resolvesse um dos problemas cruciais do sistema internacional, o de articular mecanismos que absorvam reivindicações universais”. E faz referência à combinação do sistema de concerto com outro “em que o multipolarismo seria mais evidente, em que as perspectivas de poder das potências elegíveis se manifestaria mais claramente.” Mas não tira maiores conseqüências dessa observação. Ao fazer o balanço dos sete anos transcorridos desde o artigo de Rosencrance, autor da sugestão no sentido de pensar o sistema do pós-Guerra Fria com base na noção de concerto, sua conclusão é reveladora – de certezas e dúvidas:

“Passados sete anos da reflexão de Rosencrance a conclusão possível a tirar é que não terá havido nenhuma ameaça frontal ao concerto. A hegemonia coletiva não se aprofundou significativamente. ... As ameaças a que o concerto persistisse nasceram de momentos unilaterais dos próprios EUA, mas que foram “absorvidas” pelos interesses maiores inclusive dos próprios EUA — de manter o concerto (caso das sanções ao Iraque) ou, mais realisticamente, porque não houve condições de contração efetiva ao que os EUA propunham...”

“Em suma, ... temos um unipolarismo mitigado, que tenderia a se converter em concerto, e, de outro lado, um multipolarismo que, na medida em que se consolidasse, poderia enriquecer a dinâmica do concerto, mas sem necessariamente destruí-lo”.

Não é preciso salientar o quanto essa concepção – em sua insistência nos elementos localizados de indeterminação, no reconhecimento e no prognóstico que faz do concerto, sob estrita liderança dos Estados Unidos – nos

informa a respeito da conduta da política externa brasileira. A título de conclusão parcial, o que restaria a fazer nesta seção é insistir na discrepância entre as representações do sistema internacional aqui esboçadas, agregando que, embora parcialmente silenciadas, nos dias que correm tais diferenças persistem.

\*

O comentário acima me remete à terceira e última das linhas em que se desdobra o argumento esboçado neste artigo, que estará centrada na tendência à ampliação do conflito em torno das questões de política externa. O fato de estar escrevendo na semana mesma em que se realiza a III cúpula das Américas, em Québec, me dispensa de apresentar as indicações de que algo nesse sentido está ocorrendo agora. Os fatos estão aí, aos olhos de todos: o espaço inédito na imprensa, a multiplicação de grupos que se manifestam – contra, a favor, ou condicionalmente em relação à ALCA – a própria intensidade das divergências já expressas, que levaram a promulgação de regra disciplinar preventiva no âmbito do MRE e, ainda há pouco, a adoção de medida punitiva contra um membro de escol da corporação diplomática, exonerado do cargo que exercia. O problema é a extrapolação que se faz quando se tomam tais fatos como indicativos de uma tendência. Essa a afirmativa que cabe justificar.

O primeiro passo é constatar que a referida politização não constitui exatamente uma novidade. Com efeito, há anos, observadores qualificados do processo da política exterior no Brasil vêm chamando a atenção para ocorrências que apontam nessa direção, e refletindo sobre os fatores que, em diferentes conjunturas, deram origem às mesmas<sup>22</sup>. Em artigo recente, Maria Regina S. de Lima retomou o tema, abordando-o em plano mais elevado de abstração. Em linhas gerais, levando em conta determinantes institucionais – no caso, a natureza do regime político – o argumento faz depender a maior ou menor vinculação da política externa à dinâmica da política doméstica da natureza das questões envolvidas na agenda externa. em suas palavras:

“... a politização da política externa (...) depende da existência de impactos distributivos internos que ocorrem quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos

<sup>22</sup> Lima, Maria Regina Soares de. “Instituições democráticas e política exterior”. *Contexto Internacional*, 22, n. 2, 2000, p. 289-90.

segmentos sociais. Quando, ao contrário, os custos e benefícios não se concentram em setores específicos, ou os resultados da ação externa são neutros do ponto de vista do conflito distributivo interno, a política externa produz bens coletivos, aproximando-se do seu papel clássico, de defesa do interesse nacional ou do bem-estar da coletividade.”

E, logo a seguir, as ilustrações que dão substância concreta ao esquema esboçado.

“A integridade territorial e política da nação pode ser concebida como bem coletivo, na melhor tradição realista.... Contrariamente, os resultados de negociações comerciais em arenas multilaterais ... são claramente diferenciados em termos de ganhos e perdas para distintos grupos econômicos, configurando-se a diplomacia comercial como questão distributiva. Da mesma forma, a política de integração regional, em um contexto de regionalismo aberto”<sup>23</sup>.

Em sua elegância, o argumento é convincente. Acredito, porém, que ele recobre apenas parcialmente o fenômeno em causa. Ao fazer esta observação tenho em mente, sobretudo, a questão da integração em escala hemisférica. O impacto distributivo de uma tal decisão será certamente enorme, e os estudos já se multiplicam na tentativa de aferi-lo desagregadamente. Há setores que se consideram ganhadores futuros certos, e se posicionam favoravelmente face à questão desde já, em consequência – parece ser este o caso da indústria têxtil e de calçados, por exemplo; outros já se sabem marcados para perder, ou perecer, e lutam seja para evitar esse desfecho, seja para adiar indefinidamente o momento de sua efetivação – os produtores de bens de capitais estão nesta categoria. O problema – que é dos atores, antes de ser de qualquer esquema explicativo – surge da amplitude e da complexidade das matérias em negociação, bem assim como da incerteza essencial que cerca os seus efeitos – na hipótese de que elas sejam levadas a bom termo. Mesmo se adstritos ao impacto de negociações comerciais, os estudos econométricos embutem necessariamente hipóteses inverificáveis sobre aspectos da realidade que são tratados como

<sup>23</sup> Cf. Leite, Paulo Moreria, “Acirra-se a disputa pela tecnologia digital no Brasil”. *Gazeta Mercantil*, 15-03-2001.

parâmetros. Mas as negociações não se prendem a questões de comércio. Com base em que modelo formular projeções sobre o efeito combinado das mudanças institucionais na área de tarifas, subsídios, compras governamentais, serviços, propriedade intelectual, mecanismos de solução de controvérsia, entre outros? E como lidar, no cálculo racional de interesses, com o fato de que as negociações da ALCA visam ao estabelecimento de relações especiais entre atores com enorme diferencial de poder, nada garantindo a parte mais fraca contra o fenômeno que os teóricos dos custos de transação estudam sob a rubrica do “oportunismo”? Como incluir nesse cálculo a disposição de órgãos do Estado americano – a USTR, ou a própria Presidência – de intervir, politicamente, para garantir resultado favorável a empresas sediadas seu território, em casos de concorrências públicas, ou em processos decisórios internos sobre padrões tecnológicos, em outro país – como se deu no caso do SIVAN, e parece estar se dando agora no tocante à tecnologia da TV de alta definição<sup>24</sup>.

Alguns exemplos, apenas. Que servem para realçar esse fato incontornável: processos como o que estamos considerando incorporam elementos irredutíveis de incerteza.

Seria possível seguir nesse veio, mas prefiro apressar o enunciado desta proposição: quando levados a decidir em condições de elevada incerteza, os agentes – individuais e coletivos – valem-se de convenções, normas institucionalizadas, ou retraduzem o problema que se lhes oferece para um plano onde o que conta não é o cálculo, de resto impossível, de interesses, mas a adequação a valores compartilhados, a afirmação/constituição de identidades coletivas.

No caso do debate sobre a ALCA todos esses elementos estão presentes. Se isso é verdade – e se as considerações expendidas até aqui forem pertinentes – estamos na iminência de assistir, não apenas a uma ampliação do debate sobre questões de política externa, mas a uma mudança sensível nos seus termos.

\*

Combinados, esses três desenvolvimentos dão o suporte buscado à proposição em causa, e lhe expandem o significado. Pelo alcance, pela percepção generalizada de suas vastas conseqüências no longo prazo, pela incerteza essencial que o envolve, pela maneira como questiona tradições e valores arraigados, pela coincidência temporal entre a fase crítica das negociações e o calendário eleitoral no país, por tudo isso o tema da ALCA

tende a entrar com força na agenda e a se constituir como divisor de águas no cenário da política brasileira. Tudo leva a crer que teremos um diálogo de surdos. Os que olham com simpatia a ALCA – ou com ela se resignam – falam dela como uma negociação comercial; seus oponentes a vêem como aspecto mais saliente de um processo onde o que está em causa é o projeto do Brasil como Nação. A comunicação torna-se impossível, porque os interlocutores estão falando de coisas diferentes.

É impossível antecipar qual será o resultado desse embate, que já está sendo travado. Até mesmo porque ele não depende apenas do que se passe na arena interna, fortemente condicionado que será pelo andamento das negociações, vale dizer, em última instância, pelo que vier a resultar dos conflitos sobre a ALCA no sistema político norte-americano.

Seja como for, depois desse episódio o processo da política exterior no Brasil não será o mesmo. O ingresso de novos atores no debate da política externa brasileira não é um fenômeno de conjuntura. Além dos elementos já avançados – e do efeito de aprendizado que eles implicam – atuam na mesma direção o interesse e a competência cognitiva ampliados que a própria internacionalização acentuada da economia induz.

Envolvimento maior do público e dos órgãos de representação política no processo de decisão da política externa. Não há o que lamentar nesse fato. Corolário da democracia, que desejamos cultivar, ele representa um valioso ativo, quando – na melhor tradição dessa mesma política – pensamos a inserção do Brasil no sistema internacional com base no princípio da autonomia.

**SEBASTIÃO C. VELASCO E CRUZ** é professor no Departamento de  
Ciência Política do IFCH/UNICAMP

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARBILLA, José María, *A Diplomacia das Idéias: A Política da Renovação Conceitual da Política Externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)*. Dissertação de Mestrado, IRI-PUC/RIO, 1997.
- BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois séculos de História)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973.
- CERVO, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo, Editora Ática, 1992.
- CERVO, Amado Luiz. “Os grandes eixos conceituais da política exterior do Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano-41, no. especial, “40 anos”, 1998.

- CRUZ JR., Ademar Seabra de; Cavalcante, Antonio Ricardo F.; Pedone, Luiz. "Brazil's Foreign Policy under Collor". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 35, n. 1, 1993.
- FONSECA Jr., Gelson. "Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável", e "Alguns aspectos da política externa brasileira contemporânea", ambos em Fonseca Jr. Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- HIRST, Mônica e Pinheiro, Letícia. "A política externa do Brasil em dois tempos". *Revista Brasileira de Política Internacional*. 38 (1), 1995.
- JAGUARIBE, Hélio, "Introdução geral", in Albuquerque, JAG (org.) *Crescimento, modernização e política externa. Sessenta Anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Vol. 1, São Paulo, Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.
- LIMA, Maria Regina Soares de. "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". *América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2, 1994.
- MELLO, Flávia de Campos. *Regionalismo e inserção internacional. continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese de doutoramento, FFLCH, USP, 2000.
- RICÚPERO, Rubens. "O Brasil , a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular", in Albuquerque, JAG (org.) *Crescimento, modernização e política externa., op. cit.*
- RICÚPERO, Rubens. *Rio Branco: O Brasil no mundo*. Rio de Janeiro, Contraponto/PETROBRÁS, 2000.

## **O PAPEL DO BRASIL NO SISTEMA INTERNACIONAL**

*SEBASTIÃO C. VELASCO E CRUZ*

Examinam-se as grandes opções estratégicas que se apresentam para o Brasil no cenário internacional que se vai desenhando com base na reconstrução da posição que historicamente os EUA têm ocupado na definição dos diplomáticos brasileiros. Procura-se reconstruir a controvérsia a respeito dos grandes temas envolvidos.

## **BRAZIL'S ROLE IN THE INTERNATIONAL SYSTEM.**

*The great strategic options open to Brazil in the evolving international scene are examined on the basis of a reconstruction of the position historically occupied by the USA in the definition of Brazilian diplomatic objectives. The main points of controversy are reconstructed.*