

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
COORDENAÇÃO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CARLOS GOMES DE SIQUEIRA FILHO

ESTRATÉGIAS POLÍTICAS NA GESTÃO FHC (1998 – 2002):
MUDANÇAS E PERSPECTIVAS.

Recife
Dezembro/2015

**FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
COORDENAÇÃO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

CARLOS GOMES DE SIQUEIRA FILHO

**ESTRATÉGIAS POLÍTICAS NA GESTÃO FHC (1998 – 2002):
MUDAÇAS E PERSPECTIVAS.**

Monografia desenvolvida pelo aluno Carlos Gomes de Siqueira Filho, orientada pelo Prof. Dr. Elton Gomes dos Reis e apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Faculdade Damas da Instrução Cristã como requisito final para obtenção do grau de Bacharel.

Recife
Dezembro/2015

Siqueira Filho, Carlos Gomes de

**Estratégias políticas na gestão FHC (1998 - 2002): mudanças e perspectivas. /
Carlos Gomes de Siqueira Filho. – Recife: O Autor, 2015.**

55 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Elton Gomes dos Reis

**Monografia (graduação) – Faculdade Damas da Instrução Cristã.
Trabalho de conclusão de curso, 2015.**

Inclui bibliografia.

**1. Relações Internacionais. 2. Inserção internacional. 3. Neoliberalismo. 4.
Fernando Henrique Cardoso (FHC). I. Título.**

**327
327**

**CDU (2.ed.)
CDD (22.ed.)**

**Faculdade Damas
TCC 2016-401**

CARLOS GOMES DE SIQUEIRA FILHO

**ESTRATÉGIAS POLÍTICAS NA GESTÃO FHC (1998 – 2002):
MUDANÇAS E PERSPECTIVAS.**

Monografia desenvolvida pelo aluno Carlos Gomes de Siqueira Filho, orientada pelo Prof. Dr. Elton Gomes dos Reis e apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Faculdade Damas da Instrução Cristã como requisito final para obtenção do grau de Bacharel.

Área de concentração: Relações Internacionais

Aprovação: _____ de dezembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Elton Gomes dos Reis
Orientador
Faculdade Damas da Instrução Cristã – FADIC

Prof. Dr. Pedro Gustavo Cavalcanti Soares
Professor de Projeto Experimental II
Faculdade Damas da Instrução Cristã – FADIC

Prof. Dr^a. Luciana Campelo de Lira
Avaliadora
Faculdade Damas da Instrução Cristã – FADIC

Para Luís da Silva, tio Lula.

Agradecimentos

A muito e muitos a agradecer pois a jornada foi longa e árdua e aqui agradeço não apenas a meus familiares mas, principalmente aos meus amigos e professores que me ajudaram de forma direta ou indiretamente. Em primeiro lugar agradeço aos meus pais que tanto contribuíram para a minha formação e em especial para a minha tia, Tia Socorrinho, que sempre cuidou e zelou por mim e pela minha educação me dando força e apoio nas horas mais difíceis. Aos meus amigos e companheiros dentro e fora da vida acadêmica um agradecimento especial a Jerfferson Amorim, Duda Gomes, Duda Dourado, Alan, Ricardo, Manu, Lucinda, Belinha, Alan, Marília, Vitor Tavares, Thamy, Mayara, Danilo, Maeli, Victor Anunciação. Aos amigos que a vida colocou no meu caminho fica muitíssimo obrigado a Yna,, Marina, Patrícia e Ana Patrícia, com carinho. Aos amigos que estão longe, Eve e Aleida com carinho e saudades.

Por fim um muito obrigado ao corpo docente da Faculdade Damas em especial ao professor e meu orientador Drº Elton Gomes pela sua disponibilidade e paciência, a Professora Drª Luciana Lira e ao professor Drº Pedro Soares e por fim ao professor Doutorando Gustavo de Andrade Rocha por sua ajuda e debates sobre o tema abordado no trabalho. A todos esses meu muito obrigado.

“Transportei minha alma através do invisível, buscando decifrar uma mensagem do além. E com o tempo minha alma voltou para mim e responde: eu sou o céu e o inferno!”

Oscar Wilde.

Resumo

Análise histórica da inserção do Estado Brasileiro no contexto do neoliberalismo que vigorou na América Latina ao longo dos anos 1990 com foco no segundo mandato de do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Depois de uma análise de como as mudanças no rumo da economia internacional após a Crise do Petróleo ocasionou na ascensão do neoliberalismo na economia e seus efeitos na conjuntura internacional e principalmente no Brasil bem como seus impactos na economia e na nova inserção internacional do Brasil. Estas questões são discutidas através do viés construtivista as mudanças que ocasionaram na percepção que o neoliberalismo seria a via para o Brasil inserir –se no novo contexto internacional de globalização bem como a análise dos discursos que legitimaram a adoção do período neoliberal do Brasil.

Palavras-chaves: Neoliberalismo, Inserção Internacional, Pós – Guerra Fria, Fernando Henrique Cardoso.

Abstract

Historical analysis of the insertion of the Brazilian State in the context of neoliberalism that prevailed in Latin America during the 1990s, focused on the second mandate of the President of Brazil's then, Fernando Henrique Cardoso. After the analysis of how the changes in the course of the international economy after the Oil Crisis caused the rise of neoliberalism in the economy and its effects on the international scenario and especially in Brazil, as well as its impact on the economy and the new international insertion of Brazil. The changes that resulted in the perception that neoliberalism would be the path for Brazil to enter the new international context of globalization, as well as the analysis of the speeches that legitimized the adoption of the neoliberal period in Brazil, are discussed through the constructivist approach.

Keywords: Neoliberalism, International Insertion, Post Cold War, Fernando Henrique Cardoso.

Lista de Gráfico

Gráfico 1 – Reservas internacionais/Dívida Externa (%) Lista de abreviaturas e siglas

Siglas

FMI - Fundo Monetário Internacional.

FHC - Fernando Henrique Cardoso.

MRE - Ministério das Relações Exteriores.

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte.

PEI – Política Externa Independente.

EUA – Estados Unidos da América.

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Sumário

1	INTRODUÇÃO	1
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	5
2.1	O Construtivismo nas Relações Internacionais	10
2.2	A interdependência complexa nas relações internacionais.....	16
3	O CONCEITO DE INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.	17
3.1	Transformações externas como vetores de reorientação interna.	24
3.2	Do desenvolvimentismo ao neoliberalismo.	29
3.2.1	Período neoliberal do Estado brasileiro	31
3.3	Transição do período desenvolvimentista para o neoliberal: algumas considerações..	34
4	ADAPTAÇÃO À ORDEM GLOBAL: UMA NOVA INSERÇÃO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO.....	38
4.1	A autonomia pela participação: uma inserção internacional alinhada.....	39
4.1.1	A Autonomia pela participação: uma inserção internacional através do perfil do Estado Normal.....	42
4.2	O legado Intelectual: A defesa da conduta do Estado Normal pela ação da autonomia participativa.....	43
5	CONCLUSÃO.....	49
	BIBLIOGRAFIA.....	53

1 Introdução

Durante muitos anos a infraestrutura produtiva do Brasil esteve sendo financiada pelas instituições multilaterais internacionais, a exemplo o FMI e o Banco Mundial, bem como em épocas anteriores através de empréstimos com, até então as potências do momento. Porém, ao longo do século XX são essas instituições multilaterais que desempenham papel de principais financiadoras do desenvolvimento do país. Através de empréstimos diretos ao Estado Brasileiro elas ajudaram a fomentar as principais bases estruturais do Brasil em diferentes épocas e governos mesmo quando os grandes projetos eram financiados em países em desenvolvimento por recursos públicos por falta de acesso a linhas de crédito de longo prazo. (BAUMANN, 1998). Esse período no qual o Estado era detentor das principais fontes produtivas do país ficou conhecido como Estado Desenvolvimentista, no qual esse Estado estava fortalecido em sua estrutura e ao longo do seu percurso conseguiu alguns avanços sobretudo em áreas onde ele detinha maior conhecimento, o Estado Desenvolvimentista foi responsável durante muito tempo pelo desenvolvimento econômico do país mesmo quando esse desenvolvimento era atrelado a dívida externa adquirida pelo Brasil para subsidiar suas empresas estatais, por exemplo. Entretanto, o desenvolvimentismo na década de 1970 encontrava -se em cheque, a crise do petróleo de 1973 mostrou a fragilidade das economias do terceiro mundo e o país passa a ocupar no final dos anos 1970 o lugar do principal devedor externo (CANUTO, 1998). Mesmo assim, a política brasileira para o crescimento econômico era a de utilização de recursos para financiar a retomada do processo de crescimento via empréstimos para as estatais continuou a vigorar até meados da década de 1980, sendo o endividamento externo parte central do modelo de desenvolvimento adotado sobretudo após 1968. É importante notar que a inserção econômica internacional e financeira do Brasil nesse período não era só dependente como também por meio de dívidas externas que visavam a captação de recursos para as diversas empresas estatais fazendo com que o componente "estatizado" da dívida externa passasse a ser cada vez mais importante. (BAUMANN, 1998). Ainda em relação a crise de 1973, sabe -se que os bancos multinacionais com o apoio de governos centrais ofereceram empréstimos aos governos do terceiro mundo e até aos produtores de petróleo, o que fez com que esses governos pobres evitassem revoltas em seus países enquanto que para os países produtores de petróleo esses empréstimos serviram para que eles se "desenvolvessem" rapidamente. Ao mesmo tempo esses empréstimos serviram para reduzir os problemas econômicos dos países centrais, aumentando

a possibilidade de venderem seus produtos no mercado internacional. (WALLERSTEIN, 1994). A condição de credores do desenvolvimento nacional se arresta até meados da década de 80 quando a crise da dívida desencadeia uma grande crise inflacionária no terceiro mundo e em especial no Brasil agravando a pobreza e a desigualdade social, por exemplo. É importante salientar que elementos internos contribuem para mais ou para menos em uma tentativa de inserção internacional na qual o Brasil se propunha, em especial após a redemocratização. Fatores como a forte presença do Estado não era mais tolerado na nova retórica latino americana na década de 1990, sobretudo com o advento do neoliberalismo e ademais após os eventos que culminaram com a desintegração e ruína da União Soviética.

O mundo no qual o Brasil se empenhava em "participar" era um mundo globalizado onde as economias nacionais estavam cada vez mais interconectadas graças ao avanço das telecomunicações e dos transportes em geral. Sobre a inserção do Brasil na década de 1990 vale considerar que embora Collor, em seu discurso pretendia modernizar o Brasil e para isso a propunha o neoliberalismo e as medidas de choque propostas no Consenso de Washington para remediar e garantir desenvolvimento para a região sul do continente americano. Todavia a falta de refinamento em suas argumentações e o processo de impeachment do qual sofreu evidenciaram sua inabilidade de seguir adiante com o projeto neoliberal. Entretanto, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que o neoliberalismo Brasileiro não só apenas aflorou como também encontrou respaldo em seu discurso no qual refinou - o sob a alegação de que a inserção internacional do Brasil deveria ser mais participativa e não distante como outrora havia sido nos governos militares ditatoriais.

A autonomia pela participação (VIGEVANI; CEPALUNI,2011) trazia embutida em seu discurso a ressalva do Consenso de Washington para a região da América Latina, afim de reverter o déficit produtivo, tecnológico e a pobreza na região. Todavia a análise proposta da aurora neoliberal ainda na década de 1970 mostra que os países centrais nos quais eram maiores patrocinadores ou simplesmente estavam a frente dos principais órgãos de desenvolvimento do mundo estavam cobrando os empréstimos fornecidos as economias menores. Nesse sentido o neoliberalismo foi uma ferramenta que impulsionou o fim do socialismo real evidenciando suas incapacidades, sobretudo econômicas e produtivas, e associou a forte intervenção Estatal ao sistema de ditaduras não a toa o Brasil ao trazer o conceito de inserção pela participação passou a defender os valores liberais, para isso dois fatores davam respaldo a nova inserção brasileira; a redemocratização, evento esse que não foi causado por revoltas e perturbações de ordem interna e o fato de o país conseguir sair da

agonia da hiperinflação agravada na década de 1980 e que em 1994 encontrava alívio com o Plano Real. Essas duas credenciais, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso serviram de embasamento para a estratégia política de seu governo e para isso contava com Celso Lafer, ministro das Relações Exteriores do seu primeiro mandato que entendia bem e afirmava os benefícios da globalização e seu impactos positivos para as forças produtivas nacionais e para o estado brasileiro, e de Luís Felipe Lampreia, no qual embasava as ações do perfil neoliberal do Estado Brasileiro legitimando - o através um discurso no qual interliga as transformações internas sofridas no Brasil com as transformações do cenário internacional.

No presente trabalho a análise histórica que legitimou neoliberalismo adotado pelo Brasil é a chave central para o entendimento de políticas internas que visaram modernizar o país inserindo-o no novo contexto global do período após guerra fria. Subentende-se que, mesmo o evento do esfacelamento da União Soviética não trouxe uma retórica libertária e coesa para o mundo, e sim uma retórica de neoliberalismo salvador dos problemas sociais e exemplo de modelo a ser seguido, por fim, de uma supremacia ocidental em relação a oriental. Além da análise do discurso que legitimou as ações do Estado Neoliberal brasileiro, analisa - se aqui que o Neoliberalismo não surgiu como fórmula pronta para os problemas estruturais e econômicos do Brasil, ele já estava sendo gestado e aplicado desde a década de 1970 e teve seu apogeu na década de 1990, impulsionado, sobretudo pelo maior aprimoramento da globalização. Estão em análise no presente trabalho os efeitos da política neoliberal e suas consequências em curto prazo na economia do Brasil e suas consequências sociais ao retirar o Estado do centro da atividade produtiva, através das desregulamentações que abriram campo para as compras das estatais por empresas estrangeiras. Essa análise encontra respaldo na fundamentação teórica construtivista que trata de examinar o papel das ideias na constituição da nova identidade neoliberal do Estado Brasileiro e na maneira como esse Estado se posiciona em face da globalização.

Sendo assim a construção do discurso está envolvido diretamente com a construção da realidade seja esse discurso político, científico ou econômico. Além da teoria construtivista na análise do discurso, o conceito de interdependência complexa mostra a nova interligação entre economias de diferentes níveis passaram a interagir e como esse processo pode trazer oportunidades e novos desafios diante da então perspectiva neoliberal (HERMANN, 2011).

Embora o recorte histórico do trabalho seja o período de 1998 - 2002, sob a alegação da necessidade de se fazer compreender como o processo neoliberal encontrou respaldo não apenas na região latino-americana mas, sobretudo no Brasil a fundamentação do

construtivismo mostra que as transformações advindas do cenário internacional influenciaram numa nova imagem, no qual o Estado Brasileiro gostaria de mostrar para a comunidade internacional logo após a redemocratização e posteriormente após a estabilidade econômica, entretanto, a adoção do modelo neoliberal mostrou - se ser um equívoco no que se refere a suas intenções de modernização, produtividade e maior inserção do Brasil diante das economias avançadas sob os efeitos reversos o conceito de interdependência complexa fornece uma explicação genuína de como as economias passaram a se entrelaçarem e a dependerem uma da outra, um exemplo de como a crise do México em 1999 atingiu o Brasil nesse mesmo período. Por último a análise dos discursos dos formuladores da política externa brasileira(MRE, 1993) no período histórico destacado que deram sentido e respaldo as políticas adotadas nesse período mesmo quando elas não corresponderam aos intentos dos quais elas foram desenhadas para ser. Um estudo que serviu de apoio para o presente trabalho também fortalece a ideia de por que os Estados redirecionam suas políticas externas analisando os motivos internos e externos para a mudança, o que faz com que o trabalho busque mais uma análise do que um julgamento em si do período destacado.

Por fim, o presente trabalho usa do argumento histórico, além da análise da mesma além do discurso dos formuladores de Política Externa, bem como dados econômicos que comprovam que a escolha do modelo neoliberal no Brasil não trouxe os resultados pretendidos pelos formuladores de políticas externas comprovando que esse modelo não inseriu o Brasil tão pouco a região latino-americana no cenário internacional como grandes *players* que pretendiam ser.

2 Fundamentação Teórica

Ao longo do século XX o Brasil vem buscando alcançar um patamar de poder e representatividade no sistema internacional, para tanto ao longo de sua atuação é notório as suas linhas de forças na condução da ação externa do Estado Brasileiro afim de alcançar tal objetivo que por diversas vezes foram moldados em virtude das mudanças e fatores externos, assim foi com o longo ciclo desenvolvimentista que buscou o desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e autonomia de segurança (CERVO; BUENO,2011) de Getúlio Vargas, que durante a Segunda Guerra Mundial, utilizou da conjuntura de anarquia para obter ganhos, sobretudo, econômicos onde ao fim da guerra o Brasil buscou sentar – se ao lado das nações vencedoras do conflito; com as políticas desenvolvimentistas de Juscelino onde a busca pelo desenvolvimento incluiu grandes empréstimos a fim de financiar o famoso plano quinquenal, que buscava o rápido desenvolvimento do país e para tal intento o comprometimento com operação Pan – Americana evidenciam ainda mais a busca do Brasil por desenvolvimento diante das mudanças político – estratégicas do momento e mais uma vez o alinhamento com o hegemônico, dessa vez os Estados Unidos; com a Política Externa Independente (PEI) dos governos de Jânio Quadros e João Goulart, na busca por um caminho de autonomia na ação internacional durante o constrangimento ideológico da Guerra Fria; e com os intentos grandiosos do Brasil potência durante o período militar.

Entretanto, nenhum desses projetos, foram capazes de tirar o Brasil da periferia do sistema capitalista, o que resultou na década de 1980 em uma grande estagnação econômica, advinda dos vultuosos empréstimos requeridos pelo Brasil à organismos financeiros internacionais sob a alegação de custear seu desenvolvimento, e a revisão do perfil desenvolvimentista que outrora havia trazido ganhos, porém que ao termino da Guerra Fria, já na década de 1980, resultou na revisão do longo caminho trilhado pelo Brasil na busca de representatividade internacional sob esse paradigma, tornou o país cada vez mais dependente dos países desenvolvidos e de organismos internacionais tais qual o FMI e Banco Mundial (CERVO; BUENO, 2008).

A inserção internacional do Brasil(CERVO; BUENO, 2008) ao fim da Guerra Fria pode ser estendida para além desse período sendo observável ao longo dos anos 90 onde as mudanças bruscas do paradigma desenvolvimentista para o liberal do Estado brasileiro evidenciam as tentativas de alinhar –se as mudanças do cenário internacional num curto de

espaço de tempo. O Brasil deixa de lado, porém sem abandonar completamente, o nacionaldesenvolvimentismo de décadas sob alegação de que tal paradigma resultou no endividamento externo e na pauperização da população marcada por um período inflacionário ao longo da década de 1980, o que agravou ainda mais a situação externa do Brasil diante da comunidade internacional, passando o país a adotar ao longo da década de 1990 o paradigma neoliberal no qual buscava poupar gastos governamentais, abrir os portos para as mercadorias externas afim de estimular a modernização da indústria nacional bem como o desmonte das estatais sob a alegação de não serem eficientes e demandarem muitos investimentos do governo na busca de modernizá-las e torná-las mais competitivas internacionalmente. Embora o fim da Guerra Fria tenha evidenciado a supremacia dos Estados Unidos, o cenário internacional ainda demorava a se definir visto que conflitos isolados ao longo da década de 1990 eclodiam pelo mundo sobretudo na periferia do sistema internacional como subprodutos da Guerra Fria. Mesmo após seu termino, tais conflitos exigiam uma outra análise e percepção do cenário que se configurava, pois até então, conflitos étnicos, religiosos e que envolviam questões de gênero não constavam nas discussões internacionais de maneira que chamassem a atenção da comunidade internacional.

O Pós-Guerra Fria mostrou ao mundo o déficit democrático¹ que estava sendo mascarado de ambos os lados nas organizações internacionais, debate recorrente até os dias atuais, até então pelas potências nucleares durante o conflito bipolar, bem como o subdesenvolvimento em geral, muito embora tais potências já tivessem ciência da pauperização das populações latino americanas e africanas, por exemplo. Nesse contexto de Pós-Guerra Fria, o Brasil adota uma postura neoliberal que não condizia com suas capacidades estruturais e foca sua atenção nos países desenvolvidos em busca de uma participação mais ampla no cenário internacional. De todo modo a adoção neoliberal não trouxe perdas irremediáveis e a partir da estabilização econômica o Brasil passa por uma fase de amadurecimento em sua inserção internacional quando busca uma via mais autônoma ao olhar aos países da região e busca parcerias com seus vizinhos como plataforma de inserção internacional e para a promoção de sua imagem em foros internacionais sobretudo na área

¹ “O déficit democrático das organizações internacionais é um tema recorrente e propõe – se a busca de mais representatividade, transparência e responsabilidade”, (FALK, 1995). São discutido a presença de atores não - estatais e o papel da sociedade civil transnacional, e prevalece a visão de que a movimentação destes atores favorece a democratização do sistema. Para alguns autores liberais as instituições internacionais são tratadas como estruturas que constroem e moldam o comportamento dos Estados. Dessa forma, embora sejam criadas pelos Estados, elas ao longo de sua história, tem um impacto sobre seu comportamento, inclusive limitando as opções disponíveis para suas políticas externas domésticas.

ambiental, de direitos humanos por exemplo, constataam os esforços do Brasil de promover uma imagem positiva por meio de sua diplomacia.

Todavia, o neoliberalismo adotado como perfil do Estado Brasileiro² com o intuito auferir ganhos, sobretudo econômicos não surtiu o efeito desejado ao longo da década de 90, de fato a estabilização econômica trouxe algum alívio principalmente no âmbito doméstico, mas o ônus da abertura econômica, bem como o modelo privatista, não colocou o país no patamar das nações desenvolvidas muito menos dentre as nações que trilhavam um caminho amadurecido rumo ao desenvolvimento na era da globalização.

Diante da não efetivação dos objetivos, e de sucessivos constrangimentos causados pelo mau desempenho, tanto econômico quanto social, o Brasil muda seu perfil e assume o que Amado Cervo em “História da Política Externa do Brasil” chama de “Estado Logístico” ou seja o perfil estatal que exerce a função de apoio e legitimação de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidade e poder dialogando com as entidades civis na busca por uma inserção mais amadurecida internacionalmente bem como uma promoção de uma boa imagem internacional sem perder o foco no desenvolvimento. Essa mudança de perfil de todo modo não mudou o paradigma do então presidente Fernando Henrique Cardoso que buscava a autonomia pela participação (VIGEVANI; CEPALUNI 2011), mas por outro lado conseguiu trazer ganhos reais a política externa brasileira bem como abriu portas ao desenvolvimento dentre eles o industrial e o econômico, sobretudo com o freio nas privatizações foi possível ver uma maior performance do Brasil no exterior.

O presente estudo busca através do marco teórico do construtivismo uma leitura que aproxime as mudanças ocorridas no cenário internacional do Pós-Guerra Fria com as mudanças de perfis do Estado Brasileiro na sua busca pela inserção internacional nesse contexto. O construtivismo nega a antecedência ontológica aos agentes e a estrutura e com isso se apresenta como uma co-constituição de ambos, mas também o fato de se tratar de um processo contínuo e permanente o que faz com que se encaixe na leitura a ser feita do contexto Pós - Guerra Fria bem como as decisões que fizeram o Estado Brasileiro mudar seu

²No Reino Unido e nos Estados Unidos as principais características dessa medida foi a redução dos investimentos na área social, ou seja, no que se refere a educação, saúde e previdência. Ao mesmo tempo também adotou – se como prática também a privatização das empresas estatais, o que a uma perda de poder dos sindicatos, passou – se a defender um modelo no qual o Estado não deveria intervir em nada na economia, deixando – a funcionar livremente, ou seja considerando as características do novo momento, uma releitura da forma clássica do liberalismo.

Para os países pobres as recomendações do Consenso de Washington foram: redução dos gastos governamentais, diminuição dos impostos, abertura econômica para as importações, a liberalização para a entrada do capital estrangeiro, privatização e desregulamentação da economia. No Brasil houve várias privatizações de empresas estatais e muito do dinheiro arrecadado foi usado para manter a cotação da nova moeda brasileira, o real.

perfil na sua nova estratégia internacional tendo necessidade de uma nova identidade com os valores liberais e democráticos tão evidentes ao longo da década de 1990.

A revisão da literatura construtivista serve de ideal análise para um cenário mundial de constantes mudanças e incertezas, bem como a busca pela inserção de um ator internacional que por diversos governos e perfis estatais recorre aos seus pilares da diplomacia na busca pela sua representatividade internacional buscando legitimar suas ações. Tal teoria também nos oferece um referencial na leitura dos paradigmas percorridos pelo Brasil ao longo de sua trajetória internacional afim de entender seus modelos e os meios traçados na tentativa de alcançar seus intentos.

Embora tenha-se na ótica construtivista o marco teórico do presente trabalho, faz –se necessário a análise do conceito da interdependência complexa (KEOHANE; NYE, 1977) que fruto do neoliberalismo e do neoliberalismo institucional³ “enquadrar” na nova ordem mundial. Esse conceito nos permite compreender como novos atores não estatais e a economia dos Estados passaram a ser decisivos no que tange ao poder e a influência dos atores na comunidade internacional.

Sendo assim a melhor maneira de traçar uma linha lógica entre o plano internacional e as preferências políticas, econômicas e estratégicas do Brasil no período Pós Guerra Fria exige uma linha de análise que dialogue com a natureza do sistema internacional sem deixar de entender que ele é mutável e que os atores mudam conforme a estrutura e que tais estruturas podem atender a demandas específicas de atores específicos assim como o construtivismo e a análise do conceito da interdependência complexa que mostra como o mundo passa a estar cada vez mais interligado mediante os avanços da globalização.

Sendo assim, o fim da Guerra Fria é um conjunto de fatores e não um simples fato isolado que pode ser analisado em parte, ao contrário, deve ser analisado como um contínuo e seus desdobramentos isolados pelo globo em especial na periferia do sistema internacional que após o fim do antagonismo entre União Soviética e Estados Unidos ainda trazem

³ O neoliberalismo institucional tem como seus maiores expoentes Robert Keohane (1984; 1986; 1989) e Joseph Nye (1989; 2005) além do intergovernamentalismo neoliberal de Andrew Moravcsik (1995; 2009) Como consequência desse processo, Robert Keohane (1986; 1989) e outros autores neoliberais defenderam que o Estado não mais atuaria de maneira unívoca no cenário mundial, justamente porque a criação e a influência de políticas transnacionais e de novos atores, organizações internacionais, empresas multinacionais, grandes corporações, sindicatos, organizações não-governamentais gerariam novas redes de interdependência entre os mesmos. Com uma multiplicidade de temas, agendas e atores, articulados de modo assimétrico segundo os *issues* da política internacional, surgiu o conceito de Interdependência Complexa (IC), a qual “[...] refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 82 in CAIRO JUNQUEIRA, 2013)

constrangimentos internacionais, visto que o fim do conflito aflorou o que antes era sufocado pela rivalidade das grandes potências.

A escolha do marco histórico do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso foi feita por chamar a atenção a uma mudança de perfil de estado que serve de análise de como o Estado Brasileiro conseguiu galgar ganhos reais bem como representatividade internacional chegando a algumas a posto de liderança no governo posterior. O segundo mandato é caracterizado por mudanças de leitura crítica da imagem política exterior do Brasil na era da globalização; ganhos, intentos e perdas no contexto neoliberal adotado pelo país em toda década de 90 bem como um aprofundamento das relações com a vizinhança. É inegável que uma autocrítica foi necessária após um período de perdas e constrangimentos; nesse sentido mesmo com uma delimitação temporal já definida do presente trabalho faz – se necessário a revisão do caminho percorrido pelo Brasil afim de provar, sobretudo, que o país não mede esforços na sua busca por inserção internacional.

A mudança é uma característica presente na análise do pós - Guerra Fria que traz consigo os avanços da globalização que até então estava a serviço de países desenvolvidos, os quais estavam na dianteira desse processo, porém se desloca da doutrina do liberalismo e se presta a serviço dos Estados e seu poderio militar e pelas empresas transnacionais. Estados e organizações transnacionais passam a disputar poder na terceira fase do capitalismo que mostra mais uma vez sua dinâmica e adaptação através dos tempos. Nessa perspectiva a autocrítica feita pelo Brasil ainda em sua fase neoliberal joga luz ao caminho a ser trilhado a partir de agora ao tenta reverter o quadro nefasto do início do período neoliberal brasileiro.

O presente trabalho busca entender sobre o ponto teórico construtivista as mudanças que o Estado Brasileiro se submeteu a fim de alcançar um patamar de representatividade no novo cenário que ainda se configurava mostrando que as relações entre agentes e estrutura estavam em plena adaptação ao novo cenário que ainda se configurava. O trabalho mostra como a literatura das relações internacionais imprimiu um equívoco ao fim da Guerra Fria ao definir uma vitória do ocidente e da democracia capitalista neoliberal logo ao termino do conflito sem levar em conta a leitura contínua do processo histórico. O presente trabalho realiza uma releitura do perfil do Estado Brasileiro na busca pelo seu desenvolvimento concluindo que a chave para o real patamar de poder e representatividade tão almejada pelo país está na sua maior participação e aprofundamento das instituições do cone sul e nas relações com os países da região.

2.1 O Construtivismo nas Relações Internacionais

O fim da bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética provocou a emergência de um novo cenário mundial no se discute ser unipolar ou multipolar, sendo assim tal evento indiscutivelmente representa um divisor de águas no estudo das Relações Internacionais. Tal evento gerou dificuldades em sua análise inicialmente, pois não era previsto por nenhuma teoria até então. A Guerra Fria é vista como uma mudança na estrutura do sistema internacional e por isso não se deve ser analisado como um evento isolado, assim como foi o atentado de 11 de setembro de 2001 (SARFATI, 2004). Diante de um quadro de profunda mudança no sistema internacional as teorias positivistas mostraram - se incapazes quanto a sua previsibilidade diante desse evento e quanto à emergência de novos atores na balança de poder seja por vias econômica, tecnológica ou militar.

A incapacidade dos modelos teóricos antecedentes ao fim da Guerra Fria de prever tal evento representou a emergência de teorias pós-positivistas das Relações Internacionais que já vinham sendo geradas na década de 1980 e ganharam força na década de 1990, onde já se notava o surgimento de novos conflitos, muitos deles produtos do período de antagonismo sejam eles diretos ou indiretos. A forma abrupta de como a União Soviética se esfacelou, no primeiro instante, mostrou o quanto ineficiente era o modelo daquela economia planejada no sentido de transformação e inovação; a incapacidade dos regimes autoritários de controlar a perda de autoridade contribuiu como elemento decisivo para o fim do regime soviético.

A ideia de mundo Pós Guerra Fria é constituída de elementos perceptíveis que, embora o fim desse período, persistem nos dias atuais não apenas como elementos de *Hard Power* da potência hegemônica, mas sendo produtos diretos ou indiretos desse conflito tais como: a unificação alemã, a OTAN e os conflitos étnicos na periferia do sistema internacional mostram que mesmo ao fim do conflito, a década de 1990 e meados dos anos 2000, ainda foram detectados como conflitos dos desdobramentos da Guerra Fria.⁴

Mesmo sabendo que ao longo do conflito da Guerra Fria houveram aproximações entre as potências bem como tentativas de reverter conflitos, nunca houve embates diretos entre elas ou tentativas de aniquilação geral fato que corrobora a ideia de que não se vislumbrava a maneira como a União Soviética se esfacelara, tão pouco o fim do

⁴ um sistema internacional unipolar pressupõe “a existência de uma única superpotência, algumas grandes potências e bastantes potências de menor peso” HUNTINGTON, Samuel (1999), “The lonely superpower”, in *Foreign Affairs*, mars-avril.

antagonismo. A perspectiva evolucionária sugere que estruturas e comportamentos podem mudar ao longo do tempo e que partir de relações tridimensionais é que se infere a perspectiva futura das relações internacionais.

A mesma perspectiva apresenta visões distintas acerca de como o comportamento e a estrutura se alteram ao longo do tempo a exemplo da visão linear sendo o processo histórico irreversível não havendo volta ao passado, sendo assim a história caminhará a uma direção e é com base nessa direção que se podem fazer previsões sobre o futuro. Em contrapartida a visão cíclica acredita na continuidade do processo histórico, embora seja marcado por altos e baixos, progressos e retrocessos (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). O construtivismo é teoria das Relações Internacionais que busca um ponto de equilíbrio entre a realidade constituída das relações entre os atores e a explicação por trás dessa realidade sendo assim uma filosofia analítica voltada ao discurso e ao comportamento dos atores internacionais tendo para isso duas posições: uma realista e a outra Liberal (idealista)⁵.

Para o realismo construtivo, o conhecimento que temos em relação ao mundo é socialmente construído, mas o mundo existe independentemente desse conhecimento que formulamos em relação a ele. Para o idealismo construtivo, não apenas o conhecimento que temos sobre o mundo é socialmente construído, como o próprio mundo não é independente do nosso conhecimento (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Com base nesse raciocínio o construtivismo busca construir uma ponte entre preocupações positivistas, no sentido de explicar as relações internacionais e as pós-positivistas que tentam entender quais são os fatores que constituem as relações internacionais, sendo assim, o mundo uma construção social, formado pela interação entre os atores sendo o processo de comunicação entre os atores e os agentes, que constroem seus interesses e suas preferências.

O construtivismo tem como principais teóricos Alexander Wendt, assim uma teoria estrutural, onde o Estado é a principal unidade de análise e a estrutura chave do sistema de Estados são intersubjetivas, em vez de materiais e os interesses e as identidades dos Estados são construídos por essas estruturas sociais e não determinadas pela natureza humana ou

⁵ Jorgensen entende o construtivismo como uma filosofia e distingue duas posições construtivistas, a realista e a idealista. O construtivismo também é conhecido como uma teoria de médio alcance, ou seja, revela as formas pelas quais os mecanismos causais interagem em determinadas condições a fim de que se gerem resultados específicos (BENNETT, 2013). Assim, o construtivismo nas relações internacionais não descarta as mudanças do cenário internacional que acabam por moldar e redefinir a maneira como os agentes se vêem e tentam se inserir internacionalmente. Não a toa já na década de 1990 o Brasil não se via distante dos assuntos internacionais como outrora havia sido no período militar, e através das credenciais de estabilidade econômica e estado redemocratizado buscava uma nova inserção no cenário político internacional.

política doméstica; outro autor, porem anterior ao construtivismo é Karl Deutsch², cuja abordagem sociológica, enfatiza a comunicação social e transações sociais, teve grande influência em formulações anteriores.

Durante a década de 1990 o modelo liberal adotado pelo Estado brasileiro mostrou que o raciocínio baseado na política econômica, sobretudo a interna, surtiu efeitos no primeiro momento enquanto estabilizou a economia e tentou a modernização de seu parque industrial buscando entre as potências sua autonomia de forma independente. Todavia a adoção acrítica do modelo liberal colocou o país ainda mais sob a dependência de organismos internacionais. Mesmo limitado em suas capacidades estruturais, o Brasil buscou por meio de organismos multilaterais sua projeção internacional nesse novo cenário internacional que se figurava.

Para o construtivismo, o interesse dos Estados é determinado pelo processo social de construção de sua identidade, nesse sentido o Brasil ao termino da Guerra Fria busca alinhar – se com o hegemônico ao adotar um raciocínio liberal, sem antes voltar para si e fazer uma autocrítica entre suas capacidades, sua estrutura quanto estado e aquilo que já foi alcançado pelo longo período do desenvolvimentismo.

De acordo com Antônio Jorge Ramalho da Rocha,

A agenda construtivista parte da perspectiva de que a realidade internacional não pode ser entendida da mesma maneira de que a realidade natural ou física, visto que parte dos elementos que a constituem (sua ontologia) resulta de relações sociais, as quais, por sua vez, dependem, em grande medida, das percepções dos agentes, do modo como eles aprendem normas e, ao aceitá-las ou desafiá-las, constroem suas identidades (ROCHA, 2012, P. 213)

A teoria construtivista acredita que os Estados são construções sociais desenvolvidas ao longo da história, sendo assim, a reformulação da linha analítica da política externa brasileira no contexto pós-Guerra Fria, mostra que o desenvolvimentismo havia de certo modo se estagnado ao que se refere na busca pelo desenvolvimento e progresso, em relação a isso chega – se a conclusão do alto endividamento externo e estagnação econômica ao longo dos anos 1980. Ao longo do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso uma nova reflexão acerca dos ganhos e ônus obtidos pelo paradigma neoliberal corrobora com o argumento construtivista abordado, de que os interesses dos Estados são determinados pelo processo social de construção de sua identidade.

Ou seja, a busca pela autonomia (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011), marcada pela gestão de Fernando Henrique Cardoso foi um caminho trilhado de forma participativa, porém sem exercer grandes lideranças ou grande notoriedade, demonstrou o esforço do Estado brasileiro de se inserir num contexto de globalização sob a lógica neoliberal.

O construtivismo é uma perspectiva teórica e empírica das relações internacionais que, advoga que a teoria e a pesquisa nesta disciplina devem ter como pilares epistemologia e ontologia social. Sendo assim, a ausência de uma autoridade acima dos Estados, aliada a natureza deles em querer, no mínimo sobreviver, faz com que os Estados tenham o seu interesse definido em termos de poder. Dessa forma, o estudo da política internacional estaria concentrado na distribuição das capacidades entre os Estados, em outras palavras, as ameaças sociais são construídas e não são naturais.

Outra questão central do construtivismo é o entendimento acerca das identidades no processo de relacionamento social, sendo contínuo e histórico, como já mencionado, implica dizer que essas identidades podem ser modificadas de acordo com o comportamento dos agentes. O comportamento de uma parte pode ser induzido por outro cooperativo de outra parte sendo possível quebrar um ciclo negativo de identidade e iniciar um positivo (SARFATI, 2005).

Sob essa lógica é possível mudar de uma lógica de conflito para uma de cooperação, supondo que os Estados se engajem em um processo de autorreflexão que vai resultar na mudança de sua identidade. Após a Guerra Fria, a supremacia dos Estados Unidos era perceptível em todos os níveis de poder, como efeito dessa supremacia, a adoção por boa parte dos Estados na busca por maior integração internacional corrobora com a lógica de cooperação sob o efeito da interdependência, pois atores que não mais buscavam o conflito, e sim uma maior participação junto à comunidade internacional.

Segundo Wendt (WENDT, 1999), há duas precondições para a alteração das identidades, o de haver uma razão para que o Estado repense a si próprio em novos termos, o que pode vir de uma modificação social que torne obsoleta a imagem antiga do “eu”; os altos custos internacionais da mudança de papel podem ser altos, ou seja, as sanções e recompensas de outros Estados podem empurrar a auto reflexão da identidade dos Estados. Tais precondições citadas, refletem os dois momentos de que trata o presente trabalho. Se a auto avaliação ao início da década de 1990 resultou na adoção acrítica do modelo neoliberal, como já citado, tal reavaliação ao fim da mesma década de 1990 do perfil de Estado condiz com entendimento de que as sanções e perdas sob esse paradigma foram muito maiores do que as recompensas pretendidas.

Os construtivistas reconhecem que os Estados podem definir os interesses de forma egoística, no entanto, isso ocorre em função da identidade e não é uma determinação exógena, como no neorealismo. Sendo assim a identificação negativa produz o egoísmo, ao passo que

a positiva revela uma identidade coletiva, base para qualquer tipo de cooperação. Segundo Wendt, as circunstâncias que definem o egoísmo estatal são determinantes domésticos e sistêmicos, onde o primeiro está traduzido no nacionalismo que seria uma identificação social coletiva a partir da língua, costumes, etnia; já o segundo estaria no fato de que por uma ausência de poder central na condução da balança de poder, embora que os Estados pensam de forma egoísta.

Para Wendt, a organização humana é definida, sobretudo, pela forma como são propostas, definidas e partilhadas às ideias e é a partir delas, e não apenas da pura natureza material, que se constroem identidades e interesses humanos (WENDT, 1999).

Porém a ênfase nas ideias é alvo de críticas em outras tradições, a exemplo de autores realistas tais como Robert Gilpin:

Ideias são obviamente importantes, mas o mundo é composto de muitos limites poderosos como os econômicos e tecnológicos, que restringem a sabedoria e a aplicabilidade de certas ideias e construções sociais. Qualquer teoria que procure entender o mundo deve, a exemplo do liberalismo, do marxismo e do realismo, buscar integrar tanto ideias e forças materiais (GILPIN, 2001, p. 20).

Para Emanuel Adler, os teóricos construtivistas adotam um pragmatismo, supondo ajustar suas ideias sobre a verdade conforme os desdobramentos da experiência. Utilizam-se de um pragmatismo realista, reconhecendo que embora representações do mundo natural e social sejam sempre feitas a partir de um ponto de vista, há uma realidade material além das interpretações humanas, os fatos sociais emergem das atribuições de significado coletivo a uma realidade material pré-existente (ADLER, 2005).

Para Wendt, as estruturas sociais possuem uma dimensão inerentemente discursiva, no sentido de serem inseparáveis das razões e compreensões que os agentes trazem em suas atitudes. Essa qualidade discursiva não significa que as estruturas sociais são redutíveis ao que os agentes pensam que estão fazendo, uma vez que os agentes podem não entender os antecedentes ou as implicações estruturais de suas ações. Mas implica em dizer que a existência e a operação das estruturas sociais dependem da compreensão de si mesmo.

Como corrente teórica o construtivismo sugere que as estruturas que não podem ser diretamente observadas também são reais, que os agentes procedem com base nos significados que os objetos têm para eles, e que os significados, são construídos socialmente. Wendt aponta que deve – se dar tanta prioridade às representações dominantes das relações internacionais na compreensão da conduta de Estado quanto a distribuição de forças materiais entre os Estados, sejam elas; militares, econômicas ou políticas. Mais importante do que o

fato das distribuições materiais de um ou outro fator, são as interpretações e os significados que os próprios agentes lhes designam.

Além de Wendt, talvez o mais conhecido teórico sobre o construtivismo, é Nicholas Onuff. Foi Onuff o responsável por cunhar o termo “construtivismo” em 1987⁶ Em sua principal obra, o autor ressalta o papel ativo do indivíduo. Onde ele não seria apenas um ator agindo no mundo, mas um agente, agindo sobre o mundo, e estando, portanto, intimamente ligado a mudança, promovendo-a ou resistindo a ela. A instrumentalidade é uma condição social, e é apenas como entes sociais que os seres humanos podem viver e agir no mundo (ONUFF, 2002)⁷.

Sendo assim, a racionalidade formulada pelo MRE a partir de 1992, visava uma maior participação do Brasil junto à comunidade internacional em contrastes com a postura distante, adotada pelo país durante o período da Guerra Fria. O Brasil ao formular sua inserção internacional durante a década de 1990 buscava uma “Autonomia Participativa” respeitando as diretrizes basilares que formularam a política externa, reiterando o significado das políticas construídas a partir de 1930.

Vigevani e Cepaluni, resumem a nova inserção internacional do Estado brasileiro na década de 1990 como:

Uma congruência com a agenda global foi a premissa suprema da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, definida pela fórmula de autonomia pela participação, juntamente com a aspiração a uma aspiração mais fortalecida na arena global. O governo pretendia eliminar a percepção negativa do Brasil na comunidade internacional, especialmente no setor financeiro, e convencer os seus parceiros de que o país estava preparado tanto para arcar com as obrigações da economia mundial quanto para tirar vantagens de seus benefícios”. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, P.102).

⁶ ONUFF, G. Nicholas. **Worlds of our own making: Rules and Rule in Social Theory and International Relation** (New International Relation). University of South Carolina, Press in Colombia, South Carolina, USA. 1989.

⁷ Autores como Friedrich Kratochwill e Nicholas Onuff apontam a importância do discurso como ferramenta fundamental de análise. Definido como construtivismo crítico em contraposição ao posterior “construtivismo convencional” de Wendt, a vertente aproxima – se do pós positivismo, isto é baseia – se no poder dos discursos, linguagem, realidade e significado, adotando uma abordagem cautelosa para as reivindicações de verdade e as relações de poder (FIERKE; JORGENSEN, 2001). O conceito de atos de fala – que relacionam linguagem a ação e regras constituem os atores. Onuff (1998) identifica três tipos de atos de fala: assertivos, diretivos e compromisso (commitments). Os atos assertivos relacionam conhecimento sobre o mundo (por exemplo, que democracias não entram em guerra com outras democracias). Os “atos diretivos” nos fornecem instruções o que fazer, o que irá acontecer se falharmos em fazer algo. E, finalmente, “os atos de compromisso” vinculam as promessas (como a assinatura de um tratado, por exemplo). A linguagem estrutura o mundo e as relações além de um senso mais complexo de comunicação entre os atores. A linguagem estrutura o mundo e as relações além de um senso mais complexo de comunicação entre os atores. A linguagem é constitutiva e não simplesmente representa o mundo como ele é, (FRIZZERA, 2013). Segundo Onuff (1998), o discurso produz regras e políticas, e expressa nossos objetivos e intenções, (FRIZZERA, 2013).

Assim, a nova inserção internacional do Brasil viria a buscar maior diálogo com a comunidade internacional agindo de forma mais negociadora e buscaria assim uma maior participação em relação a mesma.

2.2 A interdependência complexa nas relações internacionais.

O estudo do conceito do funcionalismo bem como o da interdependência complexa dá um entendimento mais amplo do recorte histórico estudado no trabalho. Os dois conceitos teóricos fazem parte do viés mais científico do liberalismo já que unem a observação da realidade com o dever ser da comunidade internacional afim de reforçar a possibilidade de cooperação entre os Estados. Assim, ao longo do estudo da inserção do estado brasileiro no contexto pós-Guerra Fria, não pode passar despercebido o fato da aproximação do Brasil e a Argentina e demais países sul americanos na formação do bloco do Mercosul e a importância do mesmo como plataforma de inserção internacional do Brasil (CERVO; BUENO, 2010). Em contrapartida, devido ao rigor do neoliberalismo frente ao neorealismo ao longo década de 1980 evidencia uma postura mais competitiva por parte dos países de economia avançadas, notadamente Estados Unidos e Inglaterra, bem como a França, Alemanha e o Japão, estavam a frente desse processo. Diante desses fatores o estudo da interdependência complexa mostra que os Estados Nacionais não estavam apenas cooperando, mas também em ampla disputa no cenário internacional. O avanço tecnológico da década de 1970 acelerou o processo de globalização e de certa maneira o fortalecimento do, até emergente, neoliberalismo encabeçado pela *détente* entre URSS e Estados Unidos.

A estagnação do *Welfare State* na Europa e em especial o aumento do fluxo de capitais bem como o aparecimento das empresas transnacionais como atores nas relações internacionais, são características de uma nova fase do processo capitalista. Por esses motivos já citados é que se faz necessário no presente trabalho a análise do conceito de funcionalismo e da interdependência complexa para melhor compreensão das escolhas tomadas pelo estado brasileiro na sua busca por autonomia e inserção internacional na década de 1990.

3 O conceito de interdependência complexa nas relações internacionais.

O conceito de interdependência complexa não era, exatamente, uma novidade para os teóricos liberais na década de 1970. Norman Angell ao escrever “A Grande Ilusão”, por sinal um marco da literatura liberal, já afirmava que entre as principais economias da Europa que se houvessem um considerado grau de interdependência entre essas economias, e as do globo afastariam cada vez mais o homem da guerra e gerariam mais riqueza e paz entre os Estados Nacionais. Após duas Grandes Guerras Mundiais e um relativo período de paz, mesmo que armada e fortemente polarizada ideologicamente, durante a década de 1950 e 1960, marcam ao fim da década 1970 o que foi caracterizado por Eric Hobsbawm, como *A Era do Ouro* do mundo desenvolvido e em especial da Europa e dos países do então primeiro mundo (HOBSBAWN, 2012).

Foi na década de 1970 que o conceito de interdependência, na política, e suas vertentes, vieram a tona com alguns fatores, dentre eles econômicos e fizeram-se sentir de forma mais significativa ao ponto de mudar as relações de poder nas Relações Internacionais fazendo-se sentir até hoje. Os custos da Guerra Fria ao fim da década de 1960 já faziam –se sentir para os Estados Unidos e União Soviética, respectivamente, sejam por campanhas militares bem como o alto custo da Guerra do Vietnã, agravada pela Crise do Petróleo de 1973, o que conseqüentemente desencadeou uma crise financeira, mostrando aos poucos que os países do terceiro mundo produtores de petróleo, por meio de uma moeda de troca, poderiam mudar a lógica de poder no cenário internacional afetando as economias desenvolvidas do primeiro mundo, bem como as do terceiro mundo. Ainda nessa década a substituição do padrão ouro pelo dólar, o aumento do fluxo de capitais, a conseqüente mudança da política dos Estados Unidos na Europa devido ao grau de competição das principais economias capitalistas da Europa e conseqüentemente o fim do *Welfare State* colocaram o modelo Keynesiano em cheque. Aliado a esses fatores, o aumento dos fluxos de capitais, assim como o crescente avanço da tecnologia e da informação, desencadeando posteriormente o processo de globalização, marcando assim a terceira Revolução Industrial pelo seu caráter tecnológico, a partir daí o sistema capitalista passa a ser predominado pelo advento das transações financeiras, o que representa um marco nas relações de poder no sistema internacional, assim como a influência de atores de auto grau de capacidades dissuasórias na tomada de decisões que podem afetar a saúde e o desempenho de outros atores mais frágeis nesse sistema através de suas economias.

Em 1970 tem-se início a quarta fase do capitalismo⁸, graças ao advento de tecnologias que permitiam maior rapidez quanto a informações e remessas de capitais cada vez maiores. O surgimento de novos atores, dentre eles as empresas trans e multinacionais, deram o início ao neoliberalismo na economia, quanto que na política a questão da “*détente*”⁹ imprimiu valores liberais e de respeito as instituições, bem como o auto grau de representatividade e principalmente a questão econômica como dominante, embora até então emergente, na análise internacional.

Por fim, o panorama da política internacional na década de 1970 deixava claro que a ordem mundial pós-segunda Guerra Mundial estava em transformação e indicava um declínio das duas superpotências nas questões referentes às Relações Internacionais. Um marco desse período e que se verifica até os dias de hoje refere-se ao fato de que cada vez mais países se encontram diante de problemas (econômicos, sociais ou políticos) causados por decisões ou fatos que tiveram lugar em outro país e sobre os quais não tinham qualquer controle, (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

A interdependência incorpora novos atores no modelo de análise, assim ao dizer que as economias nacionais estavam mais interligadas devido aos avanços das comunicações do alto grau das transações financeiras, bem como o volume crescente de capitais e sua locomoção cada vez mais rápida em diferentes mercados simultaneamente pelas interações e influências culturais e ideológicas.

Para os dois maiores expoentes do conceito da interdependência complexa, Robert Keohane e Joseph Nye, as transnacionais estavam mudando o caráter do sistema internacional a partir desse processo. A característica mais nova dessa política mundial “em transição” era a emergência de atores não - estatais desempenhando papéis às vezes mais relevantes que os Estados em decisões sobre investimentos, tecnologia, mídia, etc (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

⁸Em seu processo de desenvolvimento o capitalismo possui 4 fases: a primeira comercial (fim do século XV até a primeira metade do século XVII); a segunda fase, industrial (segunda metade do século XVII até a segunda metade do século XIX); a terceira fase, financeira monopolista (fim do século XIX até o final da década de 1960) e pôr fim a quarta fase conhecida como capitalismo informacional impulsionada pela revolução técnico científica, onde o advento das tecnologias permitiram uma maior disseminação de informações, fluxos de capitais bem como a facilidade de transações financeiras pelas empresas multinacionais. Segundo Eric Hobsbawn a década de 1970 representa uma nova dinâmica na política e na economia mundial advinda consequentemente de uma nova fase capitalista e científica. (HOBSBAWN, 2012); (CHESNAIS, 1996).

⁹A *détente* foi a interação da economia soviética com a economia mundial capitalista e expôs tanto o regime político da União Soviética quanto a sua economia. Esse período de interação contribuiu para o enfraquecimento do regime soviético. (HOBSBAWN, 2012).

Em seus trabalhos sobre interdependência ambos os autores propõem que a interdependência também tem seu caráter não neutro, tão pouco benigno e pode ser uma fonte de conflito quando ambos os atores não conseguem chegar a um consenso quanto aos interesses. Trata-se, na verdade, da primeira tentativa liberal de se aproximar do realismo, (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Assim as consequências da interdependência complexa retiram a capacidade bélica dos Estados Nacionais do fator de poder e transfere essa análise para a capacidade econômica e de decisão dos organismos internacionais. Keohane e Nye afirmavam que o realismo não possibilitava a compreensão da política mundial em um mundo complexo e interdependente, mas, ao mesmo tempo, dizia que sua teoria complementava o realismo ao incorporar as mudanças nas formas em que o poder era exercido contemporaneamente, (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Com isso pode-se concluir que a interdependência é mais percebida nas relações econômicas podendo ser aplicada a outras esferas da política internacional.

Na obra *Power and Interdependence*, Keohane e Nye definem o fenômeno da interdependência, como: “situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países”. (KEOHANE, R.; NYE, J. *Power and Interdependence: World Politics in Transitions*, 1977). Existem dois efeitos causados pela interdependência¹⁰: a sensibilidade – que seria o indicador do impacto que um determinado país viria a ter na sociedade de outro – e a vulnerabilidade –que serve para medir os custos das alternativas disponíveis para fazer frente diante do impacto externo. A vulnerabilidade de um país será alta quanto mais alta for o custo das iniciativas necessárias para fazer frente ao efeito gerado pela interdependência.

A partir dessa definição fica claro como o efeito de tomadas de decisão tem efeitos recíprocos e por conseqüentemente atingem, respectivamente economias e sociedades. A interdependência, portanto, é uma via de mão dupla: todos os atores envolvidos são atingidos, em maior ou menor medida, por efeitos de acontecimentos ocorridos fora de suas fronteiras e decididos por outros governos ou outras pessoas, (MESSARI; NOGUEIRA, 2005).

Porém o efeito de reciprocidade acarreta diferentes custos para os atores envolvidos e nem sempre significa algo benéfico para ambos, em alguns casos pode gerar um efeito maior

¹⁰ Para Keohane as duas dimensões nas quais a interdependência pode ser trabalhada são a sensibilidade e a vulnerabilidade. A sensibilidade é pertinente as influências internas sociopolíticas, em que a ação de um ator “x” provoca efeitos no ator “y”. A sensibilidade então é a capacidade de se ajustar para reverter os efeitos de uma ação tomada por outro ator. A vulnerabilidade revela a fragilidade de um ator, que mesmo após ter tomado medidas protecionistas continuam sujeitos aos efeitos das ações tomadas pelo outro ator, podendo às vezes motivar a tomada de decisões bruscas na tentativa de reverter a situação.

de dependência estrutural e a partir daí uma relação de poder assimétrica o que pode ser mais verificado, como já foi dito, no campo econômico. Em decorrência disso, alguns questionamentos sobre o efeito da interdependência podem ser lançado esse processo é, de fato, benéfico para os atores e quanto a sua avaliação quando se há diferenças entre os mesmo e de como administrar os efeitos da interdependência.

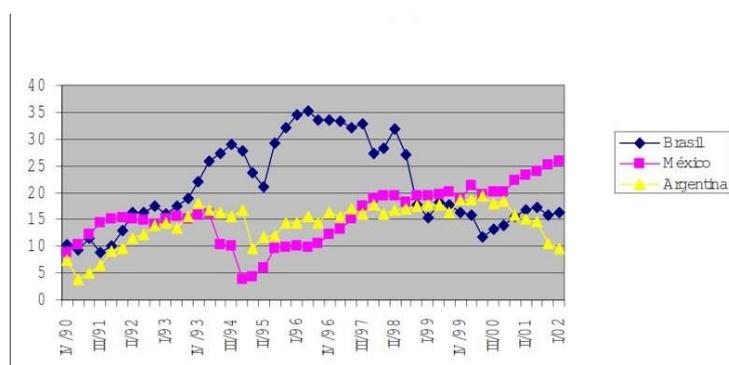
Cervo avalia que a racionalidade histórica demandava ao fim do ciclo desenvolvimentista do Brasil, encerrado em 1989, não uma inserção internacional classificada pelo autor de paradigma do *Estado Normal*, mas uma inserção madura e que distribísse para a sociedade civil responsabilidades empreendedoras para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado. (CERVO; BUENO, 2011).

Embora os efeitos perversos da interdependência serem reconhecidos ao termino do século XX é notório uma mudança de postura interna e sobretudo externa do Estado Brasileiro sobretudo após as perdas na arena internacional, ao longo da década de 1990, o Brasil passa a ensaiar uma nova estratégia denominada por Cervo de *Estado Logístico*, onde esse novo modelo de gestão passa a absorver no ponto de transição, as forças nacionais geradas pelo período desenvolvimentista e construir uma inserção madura num mundo unificado pela lógica da interdependência.

Para Keohane e Nye os efeitos recíprocos que caracterizam a interdependência sempre geram custos para os países envolvidos, (KEOHANE; NYE, 2001). Assim os autores fazem uma crítica aos liberais que afirmavam que a interdependência aproxima os Estados ao estimular a complementaridade de suas economias. Na verdade, os Estados sempre procuram conservar o controle sobre os fatores que condicionam seu desempenho econômico e tendem a encarar negativamente as incertezas geradas pela dependência externa, (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Ambos os autores constataam que a complexidade da integração torna a interdependência inevitável, o que faz com que os atores busquem soluções para lidar com os efeitos negativos. Em uma análise trazida para a política externa brasileira ao longo da década de 1990 constata-se o alto grau de dependência externa do Estado Brasileiro em relação as economiasdesenvolvidas, em especial os Estados Unidos, outro fato importante salienta é a dívida externa e as reservas internacionais das principais economias da América Latina, México, Argentina e Brasil (Gráfico 1). Mesmo após a estabilização monetária em 1994 o Brasil ainda não possuía uma imagem externa favorável e ainda muito vulnerável as crises e

fraquezas econômicas de outros atores o que comprova a vulnerabilidade causada pelo fenômeno da interdependência

Gráfico 1. Reservas Internacionais/ dívida Externa. (2003)



Fonte: Boletim do BACEN do Brasil, Estúdio Econômico da CEPAL e Financial Statistics do FMI

Keohane e Nye afirmam que, no contexto da interdependência, as assimetrias assumem um caráter diferente da tradicional visão sobre o equilíbrio de poder. Não podemos considerar que o poder (o controle sobre recursos que permitem influenciar resultados políticos) se exerce uniformemente no conjunto de áreas que compõem as relações externas de um país. Ao contrário, é preciso considerar as assimetrias em cada área específica de negociação, (KEOHANE; NYE, 2001). Diante da intensificação nas conexões que caracterizam a interdependência entre os Estados, torna-se mais complexa a forma como as decisões políticas são tomadas, assim como as variáveis que determinam o resultado das interações.

Fica claro, então, que a intensificação das conexões entre os Estados, que caracteriza a interdependência se tornou mais complexa a forma como as decisões políticas são tomadas, bem como as variáveis que determinam o resultado das interações, (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). A interdependência complexa possui algumas características principais; a existência de múltiplos canais de comunicação e interação gerando contatos informais, diversidades de atores e as organizações internacionais, o que permitem a interação entre órgãos estatais e suas agências se comuniquem permitindo assim não apenas o corpo diplomático mas, burocratas, empresas e organizações não governamentais passam a se comunicar, assim as organizações internacionais passam a ter um papel maior em um papel negociador e como um mecanismo de estímulo a cooperação. A agenda múltipla traz a diversidade de questões a serem tratadas pelos atores envolvidos, estas que vão passar desde temas econômicos,

militares até temas ambientais, a diversidade temática não para por ai visto que há uma pauta de interesse muito ampla e diversa, a ausência de hierarquia quanto aos temas; pois a fronteira entre o doméstico e o externo são difusas, o que não se distingue mais entre a barreira de um espaço e o outro devido as interconexões que atravessam as barreiras dos Estados Nacionais; e por fim o uso decrescente da força, pois os atores entendem que para resolução de divergências não é mais necessário o uso da força militar, e sendo assim não empregado para definir o resultado de negociações.

Ao propor o modelo da interdependência complexa, Keohane e Nye estão, na verdade, afirmando que o realismo estaria ultrapassado por não conseguir explicar, adequadamente, as mudanças na política mundial, (KEOHANE; NYE, 2001). Os autores enfatizam que a interdependência assimétrica simboliza uma característica de poder e assim ela traria preocupações por razões de vulnerabilidade dos Estados em razão da crescente necessidade de manter a economia estável e segura. Os Estados economicamente instáveis e vulneráveis tendem a abdicar de políticas sustentáveis para políticas fiscais que se adequem com as normas do mercado financeiro. Assim, tal interdependência se mostra um recurso de poder importante. Além disso, dado o caráter complexo dessa interdependência, e da consequente redução de sua autonomia, os Estados encontram grandes dificuldades para lidar com os novos e crescentes riscos e oportunidades do novo contexto. Do ponto de vista teórico, a interdependência complexa atingiu em cheio o tradicional conceito de “interesse nacional”, (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). As organizações internacionais servem para diminuir os custos da interdependência, no entanto não é bem isso que se configurou na prática já que, boa parte dos países que contraíram dívidas externas eram amplamente vilipendiados por essa questão e era evidente a sua posição submissa aos centros de poder, bem como aos Estados economicamente mais fortes.

Como Estado, a nova conduta do Brasil na arena internacional privou – o de maior capacidade de ação ao submeter seus interesses a nova lógica da hegemonia global. Com as privatizações o Brasil passou a transferir renda para o exterior através da remessa de lucros realizados internamente, as novas empresas que operavam no país importavam equipamentos e componentes de suas matrizes que segundo Cervo introduziu nova variável ao desequilíbrio das contas externas. (CERVO, 2002).

No final da década de 1970 a teoria da interdependência sofre um golpe. Em 1979 a União Soviética invade o Afeganistão pondo um fim no período da *détente* que colocou em cheque a crença interdependentista de que os conflitos seriam resolvidos por meio da

negociação e da cooperação. Ronald Reagan é eleito presidente dos Estados Unidos em 1980 trazendo um enfoque anticomunista e neoconservador na política devido aos rumos da política mundial, essa análise internacional ficou conhecida como a Segunda Guerra Fria¹¹, endurecendo ambos os lados do conflito bipolar. A partir desses eventos as questões da interdependência e seu enfoque econômico perderem espaço para as questões bélicas e estratégicas. Em outras palavras, o sistema internacional continuava funcionando de acordo com a lógica da competição pelo poder, ditada pela condição de anarquia, (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). A partir desse evento é travado o debate entre os neorealistas e os neoliberais, pois apesar dos fatos ocorridos que vieram a ressuscitar a vertente realista, os fatores como dependência externa de países do terceiro mundo, como era o caso do Brasil com órgão como o FMI eram realidades que não podiam simplesmente serem deixadas de lado ou tratadas como fatores de baixa política.

O chamado debate “*neoneo*” predomina ao longo da década de 1980, em curso até os dias de hoje, sobretudo por fatores da realidade concreta, a invasão do Afeganistão, o avanço da financeirização do capital bem como o fenômeno da interdependência, são exemplos dessa realidade. Porém é preciso considerar mais alguns fatores perceptíveis acerca dessa realidade; a financeirização do capital, como já foi dita acima, bem como a sua internacionalização já era uma realidade dos países não comunistas e dos países do terceiro mundo, as dívidas externas, colocavam os países do terceiro mundo como dependentes, e em alguns casos submissos aos capitais do mercado financeiro para poderem gerar suas economias. Embora fosse detentora de amplo arsenal militar e preparado exército, a União Soviética já estava mostrando sinais claros de esgotamento quanto ao seu modelo econômico bem como seu modelo político, fato esse que se intensificou com a *détente* da década de 1970 e sua interação com as economias capitalistas. Assim, na década de 1980, Mikhail Gorbachev propõe a Perestroika e a Glasnost (abertura política e econômica) do sistema. Embora o cenário mundial ainda estivesse marcado por questões de força, poder e segurança, a interdependência aliado aos valores neoliberais mostrou que a centralidade do debate, quando ao novo estilo de *hard power* bem como a capacidade dissuasória dos Estados estariam atrelados a economia e ao mercado financeiro bem como os valores liberais seriam a sua bússola. Ao fim da década de 1980, mediante aos acontecimentos que sinalizavam o declínio da União Soviética, a

¹¹Hobsbawn afirma que o conflito da Guerra Fria possui dois momentos: um após 1945, que com o fim da II Guerra Mundial e o início do antagonismo das superpotências que emergiram do fim desse conflito. O marco inicial da Guerra Fria seria o lançamento de duas bombas sobre o Japão; a segunda fase da Guerra Fria tem início na década de 1970 “quando o sistema internacional e as unidades que o compunham entram em outro período de extensa crise política e econômica”. (Ibid, p.223,225).

ordem era uma só: a liberalização da economia, o prevalecimento dos valores liberais e a defesa da democracia.

Os neoliberais reconhecem o contexto da anarquia como determinante para explicar o caráter das Relações Internacionais, por isso o embate com os neorealistas. A questão colocada era se a descrição do sistema internacional como espaço político em que imperam a competição e a preocupação com a sobrevivência era correta. Os neoliberais concordam que a anarquia gera incertezas e insegurança, mas divergiam quanto a concluir que a consequência é a adoção de estratégias de sobrevivência cujo resultado é a competição pelo poder, (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Após o embate com os neorealistas a teoria neoliberal adiciona alguns dos princípios realistas no que tange ao reconhecimento do Estado como ator importante das Relações Internacionais e o considera como ator unitário; o sistema internacional é anárquico, por tanto descentralizado e as ações dos Estados podem ser explicadas pelo caráter organizador da estrutura do sistema. A anarquia pode ser concebida como um ambiente em que a cooperação é possível e não como um estado de natureza Hobbesiano (estado de guerra), (JACKSON; SORENSEN, 2007). A partir da discussão exposta acima, pode-se afirmar que Estados podem ter interesses afins, e dependendo de como o contexto da interação entre eles se estrutura, o resultado pode vir a ser de cooperação e não de competição ou conflito, essa afirmação ilustra a parceria do Brasil com Argentina na configuração do Mercosul, embora houvessem, em certa medida alguns interesses distintos, foi necessário para os dois maiores Estados da região se unem, a princípio em torno de um projeto que visava um maior desenvolvimento regional, porém quando a sua formação se reorienta como um bloco econômico que mais adiante serve como contrapartida da agressiva participação dos Estados Unidos na região.

3.1 Transformações externas como vetores de reorientação interna.

Ao analisar a história da política externa do Brasil é evidente aspectos que se percebem até os dias atuais. A orientação da Política Externa Brasileira sofre influências externas consideráveis ao longo de sua trajetória desde a sua formulação no século XIX. Porém nenhuma transição externa foi tão marcante como o Fim da Guerra Fria, pois não se tratava de um evento que atingira apenas países ocidentais, influía sobre todo o globo. Aspectos como a ideologia pareciam ser evidentes para as tomadas de decisões ou negociações na arena internacional, porém na prática servia apenas como pano de fundo.

Inicialmente, Capitalismo e Socialismo estavam, de fato em planos opostos, e assim se mantiveram ao longo desse período em mais ou menos grau de intensidade, influenciando, sobretudo politicamente boa parte dos países na divisão mundial característica do período. Porém ao longo do período caracterizado como *détente* evidencia que o que os distinguia era de fato pelo fator de produção dentro desses sistemas, e como um poderia gerar maior riqueza com maior amplitude em relação ao outro, e como um poderia garantir maior acessibilidade a direitos básicos bem como gerar menos desequilíbrios sociais em detrimento ao outro. Enfim fatores econômicos e sociais se evidenciavam nesse período de interação desses dois sistemas, enquanto que a Europa se mostrava cada vez mais rica e reestruturada, e o Japão emergia como potência econômica e tecnológica assim como alguns países do terceiro mundo, incluindo o Brasil obtendo bons resultados econômicos e tecnológicos, o fator econômico se sobressai nas relações internacionais já na década de 1970 catalisado pela crise do petróleo. A disputa do Capitalismo versus Socialismo passa a adquirir outros contornos dentre eles o político e econômico em sua essência e travestido de ideológico em sua forma aparente.

As ações de cunho realista sempre se mostraram evidentes, seja pelos Estados Unidos ou pela União Soviética, em conter o "avanço comunista" no terceiro mundo, que na prática eram mais revoluções de cunho nacionalista; ou de conter revoltas em sua área de influência no segundo mundo. Essa dinâmica, embora com altos e baixos, sempre se mostrou indireta no sentido de evitar um conflito nuclear e aceitavam de forma passional a divisão desigual do mundo, pois maior eram os esforços para a resolução das disputas de demarcação sem um choque aberto entre as suas forças armadas, a contrário da retórica da ideologia da Guerra Fria, trabalhavam com base na suposição de que a coexistência pacífica entre elas era possível a longo prazo. Em resumo, contenção era a política de todos, destruição do comunismo não, (HOBSBAWM, 2012).

Como já foi dito acima, as relações de poder ao longo da década de 1970 saem da centralidade do realismo e suas características militaristas, territoriais e de capacidade bélica e se centram em relações mais econômicas e mais interdependentistas como cooperação internacional, fluxos de capitais, fluxos de informações, investimentos etc., desencadeados por fatores como a emergência e cobrança de atores do terceiro mundo em áreas como desenvolvimento social frente as políticas, em especial do primeiro mundo. Sobre esses aspectos e principalmente do embate travado entre realistas e liberais, na política, um erro talvez até mesmo absurdo de estratégia, foi a predominância da ideologia neoliberal vitoriosa tanto na arena política quanto na arena de desenvolvimento por parte dos líderes sul-

americanos. Esse aspecto fez com que ao longo das décadas restantes do século XX a capacidade cognitiva dos líderes do terceiro mundo não fosse capaz de ponderar Estado e abertura econômica, atropelando completamente o processo histórico que de fato gerava desenvolvimento, autonomia e inserção internacional com capacidades dissuasórias, foi esse o caso do Brasil embora com feliz incoerência após alguns reveses sofridos, quando da adoção do paradigma do *Estado Normal*. Sobre o Fim da Guerra Fria e suas consequências políticas, Eric Hobsbawm, em *A Era dos Extremos* afirma que: “muitos mais óbvias foram as suas consequências políticas; no Ocidente, os comunistas desapareceram dos governos e foram sistematicamente marginalizados na política”. (HOBSBAWN, 2012).

O fim da Guerra Fria e o fim do sistema soviético podem ser analisados em separado, porém correlacionados, segundo Eric Hobsbawm. A Guerra Fria simbolizou uma dinâmica política marcada por duas ideologias opostas, nesse sentido o arrefecimento do liberalismo, em primeiro momento para superar o realismo e após voltando-se para o sistema socialista é concluído no presente trabalho como uma vingança do fator econômico sobre a política. Como assinala Eric Hobsbawm;

“As perspectivas do socialismo como alternativa global dependiam de sua capacidade de competir com a economia mundial capitalista, reformada após a Grande Depressão, e a Segunda Guerra Mundial, e transformada pela revolução "pós-industrial" nas comunicações e tecnologia da informação na década de 1970, ficou claro que após 1960 esse sistema estava ficando para trás em ritmo acelerado. Não era mais competitivo. Na medida em que essa competição assumia a forma de um confronto entre duas potências políticas, militares e econômicas, a inferioridade tornou-se ruinosa" (HOBSBAWN, 2012).

O estímulo do liberalismo e suas políticas neoliberais não eram à toa nem pura e simplesmente para conter o socialismo, em sua nova fase o sistema capitalista já expusera o sistema socialista em todos os sentidos e a partir desta análise a questão de combater o socialismo quanto a esse sistema era pura e simplesmente retórica de seus políticos e formuladores. O fator principal concentrava -se na competição gerada pelo alto grau que antigos dependentes dos Estados Unidos se haviam transformados em economias tão vigorosas e competitivas quanto a sua própria. “No fim da década de 1970, a comunidade europeia e o Japão juntos eram 60 % maiores que a economia americana. Por outro lado, os aliados e dependentes dos soviéticos jamais andaram sobre os próprios pés”(HOBSBAWN, 2012). Se para a nova dinâmica do sistema capitalista a interdependência complexa era o vetor das relações internacionais a partir desse período é importante perceber que para os países do então terceiro mundo, essa interdependência tornava-se perversa, ao passo que

quanto mais essa interdependência se tornava desigual, mais dependente esses países ficavam.

Com a observação acima, pode-se concluir que como analisado por Eric Hobsbawm, o que desmoronou o bloco soviético de fato, além de características como a liberdade individual e crimes aos direitos humanos, foi principalmente a *détentee* não o confronto direto entre as duas superpotências como imaginavam muitos e isso é um grande paradoxo desse período. Em 1985 a proposta da *perestroika* e da *glasnost*¹² mostram uma tentativa de abertura política e econômica do sistema soviético de tentar uma nova abordagem em um sistema que já estava corroído político, social e economicamente, por isso não se pode afirmar que essa nova dinâmica da política soviética foi o fim do seu sistema, pois ele já havia ruído.

A predominância da economia sobre a política e a total alienação desta sobre a tomada de decisão na arena internacional impregnou a nova forma de fazer sentir as vontades dos mais desenvolvidos sobre os países subdesenvolvidos essa nova política passou a empregar novos termos a aqueles que detinham um grau mais elevado de desenvolvimento; países emergentes são aqueles que possuem um determinado grau de autonomia estrutural no qual se reflete em sua capacidade dissuasória sejam elas por vias econômicas ou por vias militares. Se o termo primeiro, segundo e terceiro mundo representavam o grau de desenvolvimento de suas economias no mundo ao avanço da interdependência evidenciavam - se a dependência que esses países sofriam sob os efeitos da interdependência. É claro que alguns dos atores com economias mais desenvolvidas afluíam seus interesses na arena internacional sejam por negociações ou por sanções assim o comércio entre países e as trocas, sobretudo desiguais bem como as relações de poder entre os velhos atores e novos faziam parte da nova dinâmica internacional.

A verdadeira Guerra Fria acabou no Consenso de Washington no ano de 1987 onde foram estabelecidas medidas para os países em desenvolvimento afim de promover um ajustamento macroeconômico. Essas medidas incluíam: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros e câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro, privatizações das estatais, desregulamentação e propriedade intelectual; tais medidas foram seguidas à risca na América Latina, em especial pelo Brasil como forma de inserir-se internacionalmente, o que se viu ao fim da década de 1990 foi uma performance mais dependente dos países subdesenvolvidos assim como uma maior dependência estrutural

¹²Perestroika significa reconstrução e consistia na tentativa de recuperação soviética; enquanto que Glasnost significa transparência e visava à liberdade de expressão da sociedade.

desses países.(CHESNAIS,1996). Críticos ao consenso de Washington analisam que essas medidas também serviam para os países recém-saídos do bloco soviético, de acordo com esses críticos os países desenvolvidos buscavam manter seu status e não permitir que países subdesenvolvidos viessem a ascender ao desenvolvimento estabelecendo assim uma nova via de dependência, (FAJARDO, 2011).

O fim da Guerra Fria deixou uma percepção de colapso parcial no sistema mundial pois retirou os esteios que sustentavam a estrutura desse sistema e põe uma nova dinâmica ao sistema político internacional. O que restou desse desmoronamento foi a ideia de que a nova ordem bipolar poderia ser substituída pôs uma nova ordem unipolar baseada na força de uma única superpotência restante. Ao longo da década de noventa, isso se mostrou irrealista e tal invencibilidade se mostrou frágil com os atentados de 11 de setembro de 2001. Só a falta de visão após a Guerra Fria, em parte justificada pelo fim do período de antagonismo, evidencia o vácuo deixado pelos analistas internacionais, sobretudo realistas em não analisarem os países do chamado terceiro mundo bem como uma maior preocupação com os problemas deixados pela União Soviética e Estados Unidos em sua guerra assimétrica. Como assinalado por Eric Hobsbawn: "Há momentos históricos que podem ser reconhecidos, mesmo entre contemporâneos, por assinalar o fim de uma era." (HOBSEBAWN,2012). Para o autor os anos 1990 foram uma desses viradas seculares. Porém, embora todos pudessem ver que o antigo mudara, havia muita incerteza quanto ao novo, embora se acreditassem que valores liberais como a democracia, livre iniciativa, liberdade individual e econômica viriam a se destacar como vetores de uma nova ordem, ao que parece livre, de uma guerra nuclear.

O capitalismo do Pós-Guerra Fria era de fato um sistema reformado ao ponto de ficar irreconhecível pois não vinha, apenas, imbuído de velhos conceitos de outrora, ele trazia consigo valores muitos mais práticos e altruísta a uma era marcada por fortes violações dos direitos individuais bem como sua emancipação como agente político causador das transformações na aurora da globalização e dos fluxos de informação. Em 1990 a corrente neoliberal toma força das políticas e das relações entre países. Se a política do *New Deal* representou o casamento da democracia social com liberalismo econômico e promoveu a melhor forma de promover economia e justiça social com bons resultados nos pós Segunda Guerra, o neoliberalismo tinha em sua fórmula o conservadorismo político atrelado ao liberalismo da economia que visava não mais o crescimento social, em prática, e estimulava a competição favorecendo o mercado de economias desenvolvidas.

É sabido que, para se promover um mínimo de representatividade, individual ou do próprio Estado, este tem que estar fortalecido em suas bases, nas suas estruturas, no seu núcleo econômico. Os crentes do livre mercado advogavam que era necessário para um maior crescimento econômico a retirada do Estado dos investimentos, ou em melhor entendimento a retirada deste bem como a alienação da sua estrutura para o melhor funcionamento da livre iniciativa.

Nobel da economia, Friedrich Von Hayek¹³ já havia formulado na década de 1940 que o mercado agia de forma pura e condenava o coletivismo associando - o a ineficiência e ao totalitarismo das suas políticas bem como sua apropriação por uma pequena parcela de uma determinada elite nessa sociedade. Essa tese toma força com a estagnação do sistema de bem-estar social europeu quando se nota que o mesmo não resultava mais em progresso econômico na década de 1970. Desde a década de 1970 e em toda a trajetória dos anos 1990 o centro do sistema capitalista se concentra nas iniciativas do livre mercado, porém com algumas restrições já que tais políticas resultaram em processos desastrosos na questão do equilíbrio social e mesmo nessas economias procuraram dosar a força do mercado com os interesses de suas sociedades. Esse receituário pró - mercado foi a via escolhida pelos países latino-americanos, em especial o Brasil, para o seu maior desenvolvimento e inserção internacional.

3.2 Do desenvolvimentismo ao neoliberalismo.

A transição do período desenvolvimentista, para o neoliberal foi acompanhado por um erro da leitura histórica a respeito dos benefícios conquistados pelo perfil desenvolvimentista do estado brasileiro em toda sua trajetória de 60 anos na formulação de sua política externa, em diferentes governos, democráticos ou autoritários, trouxeram relativo desenvolvimento técnico e em áreas essenciais, conquistando padrão dos países desenvolvidos.

O desenvolvimentismo trazia consigo os elementos de que o processo decisório deveria se fundamentar em percepções adequadas dos interesses nacionais; na busca por

¹³A tese central de Hayek é que todas as formas de coletivismo, seja o nazismo ou o socialismo, levam inevitavelmente à tirania e à supressão das liberdades, conforme já se evidenciava à época pelos exemplos da Alemanha Nazista, da União Soviética, e dos demais países do bloco comunista. Hayek argumenta que, em um sistema de planejamento central da economia, a alocação de recursos é de responsabilidade de um pequeno grupo, sendo este incapaz de processar a enorme quantidade de informações pertinentes à adequada distribuição destes bens à sua disposição. Face à gigantesca concentração de poder nas mãos de um limitado número de burocratas, divergências acerca da implementação das políticas econômicas levaria inexoravelmente ao uso da força pelo governo para que suas medidas fossem toleradas.

ganhos recíprocos nas relações internacionais por meio da negociação; o objetivo de superar as desigualdades entre as nações bem como uma visão cooperativa do mundo. Esse paradigma elevou de fato o nível de desenvolvimento que trouxe urbanização, modernidade e uma maior inserção social da população no auge de sua aplicabilidade. Mesmo em face as vulnerabilidades do país no plano externo, esse perfil sofre modificações em sua formulação externa na busca por autonomia ao diversificar parceiros econômicos, por exemplo. É reconhecido também, como já mencionado, que esse paradigma auferiu ganhos consideráveis na estrutura do Estado brasileiro. Haviam diferentes formulações quanto ao futuro desse perfil de Estado, para ele era consenso que entre intelectuais, diplomatas, políticos, homens de Estado e líderes de movimentos sociais sobre a disposição da política externa para apoiar o projeto de desenvolvimento nacional, (MIORANDO, 2010). Porém havia uma divisão quanto aos rumos dessa busca pelo desenvolvimento. De um lado estavam os defensores que advogavam em prol de um desenvolvimento associado às forças do capitalismo internacional; do outro os que defendiam um desenvolvimento mais independente que buscava uma maior cooperação com os países em desenvolvimento. Ao longo da trajetória do paradigma *desenvolvimentista* a política externa brasileira buscou equilibrar essas duas estratégias externas o que resultou em coerência e continuidade no processo decisório.

Sob o paradigma desenvolvimentista o Brasil procurou, por meio de sua diplomacia, influenciar a tentativa de reforma a ordem econômica internacional, o que confrontava com os interesses das potências avançadas, preocupou-se também em atrair investimentos internos para seu desenvolvimento, como já mencionado, ao atrair capital, tecnologia e investimentos estrangeiros.

Como já mencionado, a continuidade do desenvolvimentismo na racionalidade da política externa não se abalou com as rupturas democráticas do sistema político brasileiro. Como atesta Miorando: “Essa continuidade, inclusive, é responsável pela manutenção da autonomia decisória na esfera política, bem como pela criação de um forte núcleo econômico nacional.” (MIORANDO, 2010). Assim diante da divergência de pensamentos na condução das políticas externas, mesmo sob a racionalidade do desenvolvimentista, o ideário político híbrido da política externa brasileira se abriu ao capitalismo internacional, porém se mantendo autônomo no seu processo decisório interno, assim a diplomacia brasileira continha um nacionalismo próprio: universalista, cooperativo e não-ideológico.

A mudança de paradigma na ação da política externa brasileira não está relacionada com a transição do governo autoritário para o civil, segundo Miorando;

O que se pôde perceber foi a continuidade da racionalidade do processo desenvolvimentista inaugurado em 1930, que foi marcado pela forte presença do Estado e que durou até ao advento dos governos neoliberais de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso na década de 1990. (MIORANDO, 2010).

O abandono da estratégia desenvolvimentista não foi acompanhado de uma mudança de regime político, pois essa transição aconteceu dentro do regime democrático. A introdução de um novo paradigma não foi uma invenção do setor público brasileiro, mas, sobretudo uma adesão a um consenso regional, (MIORANDO, 2010). As elites da América Latina entraram em consenso que era conveniente acabar com a experiência do *Estado desenvolvimentista*, já que este não era mais condizente com as políticas dos países avançados, tampouco com as políticas sugeridas pelo consenso de Washington para o desenvolvimento dos países da região bem como a contenção de suas dívidas externas, atrelado a esses fatores internos a percepção do colapso do socialismo, o triunfo da economia de mercado e as ilusões da globalização impulsionaram a decisão de partirem para uma inserção internacional baseada pelo receituário neoliberal. Para a América Latina, em especial para o Brasil essa odisséia rumo a uma transição brusca em sua política interna e externa simbolizou um verdadeiro desastre ao não levar em consideração uma simples análise crítica de suas capacidades estruturais internas e dissuasórias na política externa já conquistada por décadas sob a égide desenvolvimentista.

3.2.1 Período neoliberal do Estado brasileiro

A transição do paradigma desenvolvimentista para o neoliberal da política externa não resultou em uma mudança de regime pois de 1990 em diante essa transição ocorreu dentro do regime democrático. A adesão ao paradigma neoliberal ocorreu de forma consensual entre os países latino americanos, sobretudo como uma forma de alcançarem maior capacidade de inserção na era da globalização. Embora o Brasil tenha se sobressaído no processo neoliberal por fatores estruturais, sobretudo pelo peso de suas estatais e sua indústria de forma geral no qual a mesma sofre com a redução do protecionismo de décadas¹⁴, e todos os conjuntos que

¹⁴ O Brasil reduziu a proteção à indústria doméstica em um momento em que este país, diferentemente dos seus vizinhos, chegou a um grau de maturidade industrial que era compatível com a sobrevivência de parte expressiva de sua indústria. Por outro lado, a abertura acarretou riscos, e veio inserida em uma conjuntura macroeconômica desfavorável, com a valorização cambial e elevadas taxas de juros, e uma diplomacia econômica nem sempre eficiente, (BAUMANN, 1998).

compunham a sua formação e peso na região latina, essa decisão não foi tomada unicamente pelo estado brasileiro, era consensual que o desenvolvimentismo causara o grande endividamento e atraso dos países da região, foi associado a esse paradigma além de fatores econômicos, os fatores políticos visto que a região havia saído recentemente de um período militar. O consenso sobre a implementação do Estado Neoliberal passava sobre a percepção acerca dos eventos advindos do fim da Guerra Fria; o colapso do socialismo, o triunfo da economia de mercado, o sucesso da economia de mercado e as ilusões da globalização foram relevantes na tomada de decisão de acabar com a experiência desenvolvimentista na região. Em relação aos aspectos internos, os países latinos atravessavam por crises econômicas agudas advindas das dívidas externas da década de 1980, seguida por recessões econômicas e pela inflação descontrolada, esses fatores foram interpretados como uma crise do paradigma vigente.

A adoção das medidas estabelecidas pelo consenso de Washington para os países endividados da América Latina foi adotada pelos líderes da região sem ao menos, se quer levar em consideração as conquistas e os méritos alcançados por seus países sob o desenvolvimentismo. Outro fator importante diz respeito às questões sociais tema sensível aos países latinos e, em especial, o Brasil. É verdade que ao longo da década de 1980 o estado brasileiro encontrava-se estagnado e endividado e mesmo assim questões como a pobreza e fome tendiam a se agravar por falta de programas sociais no país. Assim, com a diminuição da participação do Estado na economia, as mazelas sociais passaram a crescer ainda mais sob o paradigma neoliberal, ao fim da década de 1990 o Brasil ocupava o ranking dentre os países mais desiguais do mundo, e por isso recebia várias críticas quanto a sua falta de iniciativas para a diminuição da pobreza, por exemplo. Os governos neoliberais enxergaram que a supremacia do mercado e o enxugamento da máquina do Estado advinham da consequência da lógica do Neoliberalismo e por tanto procuraram se alinhar a essa nova ordem. Entretanto a abertura da economia brasileira na década de 1990 não foi seguida por uma contrapartida para o Estado, pelo contrário, o receituário neoliberal foi seguido à risca ao ponto de em sua primeira análise ser classificada como atabalhoada. A abertura econômica reduziu o Estado ao mínimo e gerou a curto prazo considerável dependência estrutural da economia brasileira em relação ao exterior. Embora em 1994 a inflação tenha sido contida com o advento do Plano Real, a dívida externa do país ainda não havia sido liquidada, mas não fazia mais parte das preocupações do país como outrora, entretanto, durante a crise do Russa em 1998 o Brasil volta a solicitar empréstimos ao FMI.

A experiência do neoliberalismo não repetiu o avanço em termos de desenvolvimento nacional conquistado no período desenvolvimentista, ao contrário tornou o Estado submisso ao poder do mercado sob as regras estabelecidas pelos organismos econômicos internacionais e regrediu no processo histórico ao submeter o Estado a alienação de sua estrutura. Durante o período neoliberal, o governo introduziu uma estratégia de desarticulação do aparato nacional permitindo sua apropriação e controle pelos grupos capitalistas transnacionais", (MIORANDO, 2010). Sob a lógica neoliberal a noção de interesse nacional havia se tornado incapaz de promover ganhos, pois suas políticas apenas refletiam os interesses dos países desenvolvidos. Por feliz incoerência ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso foi -se construído outro paradigma de ação da política externa com o intuito de frear as ações do mercado nas decisões internas do Brasil. O paradigma logístico trouxe um comportamento mais amadurecido e condizente aos países avançados ao defender os interesses nacionais diante da globalização.

É claro nas administrações de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso a predominância da lógica neoliberal, porém com algumas ressalvas, se o primeiro buscava o avanço da economia mediante uma postura mais conservadora, o segundo soube, ainda sob a lógica neoliberal trazer mais refinamento na decisões da política externa, o que resultou na busca por mais participação do Brasil com os temas advindos da agenda múltipla proposto pela interdependência, assim Fernando Henrique Cardoso deixa um legado intelectual nesse período bem como a construção de uma nova percepção de atuação externa do Estado. Ao fim da década de 1990 era consenso que o modelo neoliberal havia aumentado a dependência externa do Brasil em relação aos recursos externos além de ter aumentado a exclusão social do país. A agonia do Estado desenvolvimentista gerou a adoção acrítica do Estado Neoliberal e este por fim fez emergir o Estado Logístico o que colocou o estado brasileiro na sociedade internacional de forma a atuar como protagonista. Até esse protagonismo do estado logístico é preciso uma análise mais ampla daquilo que foi feito no período neoliberal, pois verifica-se não somente uma regressão irremediável, mas uma falta de crítica na adoção desse modelo que no geral continha um fascínio quase que velado aos Estados desenvolvidos e, em especial os Estados Unidos, no entanto ignorava a tendência negociadora, ativa e universalista da política externa brasileira no tratamento de suas relações.

3.3 Transição do período desenvolvimentista para o neoliberal: algumas considerações

As mudanças no cenário mundial ao fim da década de 1980 bem como a nova ordem que se configurava com a preponderância do pensamento neoliberal, impulsionaram ainda mais a mudança de paradigma da política externa brasileira. Porém essa mudança na linha de força da política externa não se deu de imediato, embora medidas pró -mercado tenha – se dado logo após a redemocratização no governo de Fernando Collor e tenha se mantido quase que inalterada nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso. O fato era que logo após o período do regime militar o Brasil encontrava –se altamente endividado e os entraves burocráticos do Estado Brasileiro não haviam possibilitado a transformação e modernização do seu parque industrial, por exemplo, que diga –se de passagem já era um dos maiores do mundo. Somado ao fato do alto endividamento externo e uma inflação galopante que trazia constrangimentos internos ainda presentes na memória do cidadão comum, o Brasil ainda era um país situado na periferia dos países capitalista e, como já foi dito, dependente de organismos financeiros que por vezes alteravam, indiretamente ou não, as políticas domésticas do país.

Diante desse cenário interno, mas não alheio as mudanças externas que já estavam a alterar as relações de troca e poder, o Brasil tenta inserir –se no mundo globalizado seguindo a tendência do neoliberalismo, que já estava em curso no mundo a partir das políticas do Consenso de Washington e tinham como os seus representantes; Thatcher e Reagan, ambos representantes da Grã-Bretanha e Estados Unidos, respectivamente.

Embora o Brasil tenha de início se atrapalhando um tanto nos seus primeiros anos em seu novo paradigma, nota –se que a busca pela autonomia não saiu do seu horizonte ao longo de toda a década de 1990 sobretudo ao que se refere a inserção no mundo globalizado e atento as modificações advindas dos principais países centrais e tomadores de decisão. Nesse sentido temos uma justificativa, embora razoável para a adoção do modelo neoliberal que era condizente com os ditames do Consenso de Washington, especialmente. A desregulamentação estatal e a criação de mecanismos legais favoreceram e muito os investimentos de capitais estrangeiros e a compra das empresas estatais por grupos estrangeiros, visavam a modernização e aprimoramento das mesmas que incluía também competitividade ao mercado brasileiro buscando inseri-lo num mundo globalizado e competitivo.

Os efeitos dessa nova linha de atuação externa ganharam espaço por três razões: se ao longo de todo o desenvolvimentismo brasileiro não foi possível garantir ao Brasil maior representatividade frente aos países desenvolvidos, além de ser atribuído a esse paradigma a causa do endividamento externo e crescente dependência do país às instituições e organismos financeiros e econômicos sediados, principalmente, nos Estados Unidos. Segundo, as mudanças advindas do plano internacional tinham mudado completamente a forma de relacionamento no mundo, a globalização tornara as trocas comerciais mais rápidas e as formas de investir também haviam se alterado nessa nova fase capitalista, que parecia estar cada vez mais revigorado e forte principalmente pelos dois principais eventos atribuídos as razões da mudança de perfis do Estado Brasileiro na sua inserção internacional: o fim da Guerra Fria e o desmoronamento da União Soviética, ambos analisados separadamente, porém relacionados. Por último, a percepção de esgotamento do modelo desenvolvimentista atrelado à estagnação econômica dos anos 1980, a dívida externa e a inflação galopante que retirava do país toda a sua capacidade dissuasória frente a comunidade internacional, mostrava o quão dependente o país se tornara ao longo desse período, contribuiu para a percepção de atraso da estruturabrasileira e do país em conquistar autonomia e maior participação internacional.

Nota –se a busca do Estado Brasileiro por autonomia em seu processo neoliberal resultou em uma forma participativa sem entrar em choque com interesses hegemônicos, ou melhor evitando o conflito, nas rodadas e conferências internacionais, fazendo-se valer os seus esforços e as suas credenciais conquistadas como a estabilidade econômica em 1994, e o processo pacífico da redemocratização, por exemplo. O perfil neoliberal brasileiro não foi simplesmente um modelo de abertura econômica, foi sobretudo, um modelo de privatizações que pretendiam modernizar e trazer maior competitividade às indústrias nacionais, além de garantir maior competitividade à economia brasileira. Porém, resultou em um preço muito alto ao Estado Brasileiro quanto a suas capacidades dissuasórias no plano internacional visto que a receita liberal trouxe ainda mais dependência e redução da participação do Estado interna e externamente, nesse sentido pode – se afirmar que nesse período houve perda relativa de soberania do país, muito além daquela calculada mediante a interdependência.

A longo prazo, o perfil neoliberal brasileiro não trouxe grandes benefícios ao país e a aqueles onde esse perfil foi capaz de resultar em alguma vantagem, ainda resta dúvida e debates acerca de sua eficiência e custos bem como a contrapartida em relação a soberania nacional, a exemplo do caso das telecomunicações.

Ao longo dos anos 1990, em especial na sua segunda metade, quanto os avanços das privatizações já mostravam seus efeitos internos, de modo nefasto tanto na economia quanto em aspectos sociais pois não alterara significativamente a qualidade de vida da população brasileira, no plano externo tornara o país tão subserviente e submisso quanto o paradigma desenvolvimentista, em relação de força e capacidades no plano internacional. Capacidades estas que, a propósito, deixaram de ser as capacidades militares dos Estados e passaram a ser as capacidades financeiras desses Estados e o seu grau de investimento.

Nessa perspectiva é importante destacar o processo, que já vinha se configurando e que culminara com os dois eventos importantes no fim do século XX; o fim da Guerra Fria e o desmoronamento da União Soviética. Ambos acelerados, principalmente, pela interação das economias norte-americanas e soviéticas. O fato era que a reação liberal do fim dos anos 1970 e 1980, associada com os avanços da globalização em especial nas transações financeiras, mostraram um capitalismo mais renovado e competitivo com o sistema internacional, porém nota-se que esse sistema jamais seria como o era antes sendo assim, sua ‘renovação’ pode ser entendida como uma reação quando torna –se altamente competitivo em relação ao sistema de economia planificada. Não à toa, essa nova variação do capitalismo apresentava-se como um sistema renovado, porém não a era, e além disso, mostrou-se muito mais dinâmico e transformador, mais destrutivo e seletivo como sistema internacional. (CHESNAIS, 1996).

O capitalismo financeiro baseia-se sobretudo no grau de investimento de determinado mercado, Estado ou até mesmo empresa e possui uma capacidade de locomoção jamais vista em todo o processo desse sistema (CHESNAIS, 1996). Ao fim da Guerra Fria foi esse sistema que passou a imperar e a ditar as regras do jogo internacional. Já nesse momento de mudança e interação com a economia planificada, ainda no final da década de 1970, nota-se a atuação dos principais governos capitalistas, Estados Unidos e Inglaterra, de tornarem suas estruturas aptas a que esse sistema financeiro pudesse atuar livremente por vias legais. A redução de políticas sociais e desregulamentação do mercado financeiro inflaram as capacidades de atores não-estatais, por exemplo, no sentido de possuírem peso em decisões internacionais capazes até maior decisão sobre os Estados, por exemplo.

Por outro lado, o fim da União Soviética simbolizava que os parâmetros da democracia e da liberdade individual seriam os parâmetros a serem seguidos. O desmoronamento da União Soviética, embora abrupto, mostrou o quanto o regime sufocava as garantias individuais dos seus cidadãos além de quão ineficiente era seu modelo econômico, o paradoxo desse modelo era o seu caráter conservado. Após o fim do bloco soviético, como

ficou conhecido os países sob a égide da União Soviética, vieram à tona conflitos advindos do período de submissão desses países a ingerência soviética. Se o fim da Guerra Fria simbolizava a ineficiência e a incapacidade de um modelo econômico de se sustentar e se transformar, o fim do regime soviético como sistema político acabara desmoralizado pelo seu autoritarismo.

A partir desses dois eventos já citados, adicionado ao fato do avanço da globalização, ficou claro que a nova ordem mundial seria costurada pelos países capitalistas centrais, em especial, Estados Unidos e Grã-Bretanha. Os parâmetros de conduta da política externa deveriam ser a busca pela democracia e pela liberdade, não haveriam mais espaços para nações autoritárias ou de regimes fechados, com a exceção da China que a essa ocasião já era um dos maiores exércitos do mundo, já havia aberto sua economia ao capital estrangeiro e embora ainda fosse um regime fechado o capital corria livremente por sua economia. Outro parâmetro seria a liberalização das economias, o Estado passou a ser associado a um “elefante” desengonçado que atrapalhava o desenvolvimento e atropelava tudo que via pela frente, sendo necessário o encolhimento da máquina estatal afim de reduzir seus custos e poupar o dinheiro para que no futuro ele pudesse ser investido, essa medida se mostrou um desastre em países com um certo grau de desenvolvimento em suas estruturas porém que não sabiam como modernizá-las e decidiram pelo desmantelamento de suas estatais como foi o caso do Brasil.

4 Adaptação à ordem global: uma nova inserção na era da globalização.

Como já foi pontuado no presente trabalho, o estado brasileiro se insere na a nova ordem internacional pós Guerra Fria em duas frentes que demoraram a se definir e dividiu opiniões no Itamaraty: de um lado estavam um projeto caracterizado por uma linha de raciocínio condizente com as regras da globalização e a busca por uma inserção mais participativa no novo ordenamento internacional; do outro lado estavam os defensores de uma inserção mais autônoma que embora reconhecesse os impulsos da globalização acreditava que se deveria colocar as necessidades do Estado à frente dos interesses externos.

Associada ao desenvolvimentismo, que havia perdido espaço a partir do governo de Fernando Collor de Melo, a inserção autônoma pela distância perde força ao início da década de 1990 mediante aos acontecimentos que caracterizavam um mundo mais globalizado em contrapartida da antiga polarização que havia dividido o mundo. Como defensor das políticas neoliberais, Fernando Collor de Melo (1990 - 1992), então presidente da república, defendia que as reformas liberais trariam modernidade e garantiriam ao Brasil uma posição de destaque no cenário internacional. Inserindo o país na nova era, o então presidente agiu de forma drástica ante a liberalização econômica e comercial o que a médio prazo veio a comprometer seriamente o país mais adiante.

Ao intentar inserir-se na nova ordem internacional o então presidente Fernando Collor de Melo inicia uma política de aproximação com os Estados Unidos afim de garantir maior investimento daquele país no Brasil bem como garantir maior acesso aos bens e capitais por meio do comércio exterior. Porém essa política de aproximação com os Estados Unidos não garante ao então presidente do Brasil o apoio esperado e a exemplo do fracasso dessa aproximação está a negociação da dívida externa mediante os organismos internacionais e evidencia a posição intransigente e inflexível daquele país. Duas considerações devem ser feitas a partir desse período neoliberal do Estado Brasileiro, a primeira era que o Ministério da Relações Exteriores (MRE) estava perdendo importância na formulação das políticas econômicas; a segunda estava no fato de que a conduta de Estado Neoliberal já estava em vigor a partir do governo de Fernando Collor de Melo, porém suas políticas conservadoras quanto liberais não obtiveram uma formulação de fato na política externa. Assim o então ministro das relações exteriores, Celso Lafer (abril a outubro de 1992) "tratou de ajustar afim de que o país pudesse ajustar aos novos obstáculos e as oportunidades decorrentes não apenas do fim da Guerra Fria, mas também do aceleração do processo de globalização. Outro

aspecto que se deve considerar em relação a formulação de políticas está no fato do Itamaraty ter um considerável grau de continuidade em sua política externa, onde fatores da política doméstica não alteram sua formulação de políticas. Assim o Itamaraty garante um aperfeiçoamento em sua diplomacia, onde não se reconhece nenhum outro Estado situado na periferia que seja tão bem treinado e autônomo como o Brasil. Como bem descreve Vigevani: “qualquer que seja o regime ou o governo no poder, o Itamaraty sempre garantiu um alto grau de continuidade em sua política externa.” (VIGEVANI; CEPALLUNI, 2011).

A inserção internacional do Brasil no Pós-Guerra Fria foi denominada de "autonomia pela participação", pois buscava influenciar a agenda internacional de forma participativa através de seus valores e da sua tradição diplomática. O modo operacional do Estado brasileiro no período Pós-Guerra Fria ficou denominado de Estado Normal, termo cunhado no seio da epistemologia Argentina e que acabou por determinar os Estados latino - americanos que buscavam pela lógica neoliberal maior inserção internacional. Assim o raciocínio da política externa do período pós Guerra Fria visava a participação nos fóruns mundiais visando maior participação do país pois acreditava que este não deveria se distanciar dos temas da nova agenda mundial, ao longo prazo o caminho pela participação legou ao país um legado intelectual reconhecido e preservado ao longo da administração de Fernando Henrique Cardoso, no entanto a conduta de Estado Normal legou um período marcado pelo aprofundamento da dependência externa e a alienação do núcleo da economia causando enorme vulnerabilidade externa ao país.

4.1 A autonomia pela participação: uma inserção internacional alinhada.

Para os formuladores da ideia da "autonomia pela participação", para o Brasil auferir maior espaço de manobra no cenário internacional preservando a sua soberania, ele não deveria se distanciar dos novos temas e regimes internacionais, ao contrário deveria agir ao ponto de influenciar a agenda internacional com os seus valores e a sua tradição diplomática e foi assim nas conferencias de Viena em 1993 e na ECO 92 ou RIO92 são destaques da atuação brasileira auferindo êxito nesses fóruns multilaterais.

Nota-se que o florescimento da autonomia participativa advém muito antes da consolidação do Estado Normal, ela na realidade atende como uma racionalidade de ação de política externa ainda no contexto do Estado Desenvolvimentista. Assim é inegável que os agentes de política externa do Estado brasileiro estão de acordo com as mudanças ocorridas

no cenário internacional e tendem a conduzir seu raciocínio a essas variações. No entanto é notável que, mesmo emergente e ganhando força, o raciocínio de autonomia pela participação sofre uma retirada de cena ao governo Itamar Franco com a entrada de Celso Amorim (maio de 1993 a dezembro de 1994) no Ministério das Relações Exteriores o qual adotou uma política externa sem rótulos para não gerar "expectativas específicas". Com o então ministro das relações exteriores, Celso Amorim, há uma retomada de aspectos da Política Externa Independente (PEI) inicialmente formulada por San Tiago Dantas, Afonso Arinos de Mello Franco e Araújo Castro e evidenciava alguns aspectos do "pragmatismo responsável", desenvolvido por Antônio Francisco Azeredo da Silveira no governo militar de Ernesto Geisel (1974 - 1978). Em sua política externa, Amorim apresentava algumas características classificadas por Tullo Vigevani de "autonomia pela diversificação", no qual o país procura fortalecer suas parcerias estratégicas para ter não apenas maior poder de barganha, como os ricos em fóruns multilaterais, mas também para ampliar seu espectro de interesses políticos, econômicos, tecnológicos entre outros, (TULLO VIGEVANI; GABRIEL CEPALUNI, 2010).

Mesmo com o *gap* deixado pela administração de Amorim na política do Ministério das Relações Exteriores quando este retoma a linha de raciocínio da Política Externa Independente, as mudanças foram parcialmente continuadas antes mesmo da administração de Amorim no MRE e ganham adesão do então ministro das relações exteriores, Fernando Henrique Cardoso (outubro de 1992 a maio de 1993) dando - lhe um aprofundamento conceitual, uma espécie de refinamento a essa forma de inserção que voltaria a ganhar força quando o mesmo veio a tornar-se presidente da república em 1994. Nota-se no presente trabalho que as características do conceito de autonomia pela participação¹⁵ vêm, de certa forma, quase que intrínseca a conduta do Estado brasileiro na década de 1990, o que Amado Cervo cunhou de Estado Normal.

Vigevani e Capaluni avaliam que a busca por uma maior inserção internacional pelo Brasil eram inevitáveis e analisam que as mudanças iniciadas por Lafer foram continuadas,

¹⁵Defini-se sinteticamente: (1º) "autonomia pela distância" como uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevaletentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional; (2º) "autonomia pela participação" como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; (3o) "autonomia pela diversificação" como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional, (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

embora que parciais, bem como as medidas tomadas por Collor, no geral, não foram revertidas. Tal percepção atesta o fato de que uma lógica de política exterior como participativa estava associada a conduta de um Estado voltado ao neoliberalismo e aos efeitos da interdependência complexa em sua conduta e afinidade com parceiros que possivelmente viriam a trazer-lhe algum benefício. Para Fernando Henrique Cardoso ainda quando ministro das relações Exteriores, afirmava que o país deveria ultrapassar a etapa do nacionalismo autoritário e do desenvolvimento voltado para dentro empenhando-se assim na busca por uma inserção competitiva no mundo. Para ele: " O Brasil não deveria destacar a possibilidade de parcerias nas mais diversas partes do planeta, mas o foco de sua política externa era claro: estabelecer boas relações com os Estados Unidos e com os países centrais e utilizar o Mercado Comum do Sul (Mercosul) como instrumento de inserção internacional.

O Mercosul foi formulado visando equilibrar a influência dos Estados Unidos no Cone Sul, mas também como modo de adequar o Brasil a uma maior competitividade do cenário internacional proposto com o Fim da Guerra Fria, visando sobretudo o comércio internacional, a esse ponto recai uma observação na linha de conduta do Estado Brasileiro desenvolvimentista, ainda na administração de Sarney e quando a sua implementação sobre a lógica do Estado Normal iniciada por Fernando Collor de Melo; o primeiro visava o acordo com a Argentina bem como os países do Cone Sul sob a ótica do desenvolvimento econômico e industrial assim como o comercial; o segundo regido pela perspectiva liberal visava, a princípio, o comercial. A prevalência do comércio ante as trocas que poderiam trazer desenvolvimento estrutural assim como econômico, industrial e comercial evidenciam algumas deficiências do organismo ao longo da década de 1990 e constata que esse mecanismo serviu, ademais, para balizar os efeitos perversos do Neoliberalismo na região.

Nesse sentido a maior inserção internacional do Brasil se daria pelo Mercosul em relação ao comércio entre blocos e através da consolidada autonomia pela participação nos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) no qual o Brasil estabeleceu a lógica participativa como vetor de uma nova política externa condizente com os valores políticos democráticos e do liberalismo econômico. Assim substituiu - se uma política externa que até então havia sido reativa e protecionista em alguns casos, a qual foi predominante em todo o período da Guerra Fria, por uma agenda internacional demandante, alinhada ao liberalismo e cuja influência parecia expandir-se, guiada pela lógica da autonomia pela participação, (VIGEVANI, CEPALUNI). Ainda pela avaliação de Vigevani e Cepaluni, o Brasil deveria resolver seus problemas domésticos e ter maior controle sobre o seu futuro se

desejasse contribuir ativamente para a formação de normas e regimes internacionais, (VIGEVANI; CEPALUNI).

4.1.1 A Autonomia pela participação: uma inserção internacional através do perfil do Estado Normal.

Se a racionalidade da condução da política externa estava condicionada pela autonomia pela participação, a operacionalidade do Estado brasileiro como ator das relações internacionais se dava através de um perfil conhecido como Estado Normal que caracterizou o perfil de inserção internacional do país no período neoliberal. O Estado Normal é caracterizado por três parâmetros de conduta, segundo Cervo; primeiro é caracterizado por ser subserviente, pois submete - se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; segundo, é destrutivo pois dissolve e aliena o núcleo robusto da economia nacional transferindo renda ao exterior; e terceiro, é regressivo pois reserva para a nação aspectos da "infância social".

Diante da indefinição ao início da década de 1990 quanto a forma como o Estado brasileiro viria a se inserir em um novo contexto internacional, a emergência do Estado Normal veio à tona não apenas como uma mera atuação de um estado neoliberal, mas sobretudo como uma linha de força em sua atuação externa. Como já colocado no presente trabalho a adoção das medidas neoliberais eram consenso entre os países latinos e no caso do Brasil não foi diferente. Marcado um alto grau de endividamento externo, instabilidade econômica bem como a estagnação da mesma nos anos 1980, a racionalidade externa através da via desenvolvimentista estava em cheque diante de tantos problemas econômicos.

É notório que o foco no desenvolvimento não havia saído da busca do Brasil diante da nova ordem global, mas o desenvolvimentismo já não era mais o norteador da Política Externa Brasileira nesse período, mesmo assim o país relança o tema do desenvolvimentismo nos foros multilaterais quando esses andavam ofuscados pelo radicalismo neoliberal global, (CERVO; BUENO, 2010). Fernando Henrique Cardoso decide retirar o tema do debate internacional em decorrência da falta de diálogo Norte-Sul bem como os obstáculos decorrentes do avanço da globalização aos esforços do desenvolvimentismo. A emergência do Estado normal ganha impulso pela ideia de mudança associado a falta de criticidade do modelo neoliberal adotado sem levar em consideração os êxitos alcançados pelo desenvolvimentismo. O desenvolvimentismo desde meados da década de 1980 foi associado a um viés político autoritário e retrógrado e completamente fora de sintonia com os ditames da

interdependência e do novo cenário internacional que se configurava. Ao fim da Guerra Fria ficou claro que o modelo necessitava passar por uma revisão a fim de inserir os Estados os quais ele era adotado num contexto mais amadurecido, no entanto o que se percebe ao adotar medidas neoliberais é a extinção quase que completa das forças produtivas do Estado bem como de suas bases que promoviam desenvolvimento.

Nesse sentido os dirigentes latino-americanos promoveram um verdadeiro revisionismo histórico e a condenação quase que completa das estratégias internacionais do passado, adotaram de forma acrítica as políticas macroeconômicas impostas pelos centros hegemônicos o que custou cara em termos de capacidades dissuasórias bem como para suas populações quando decidem por abandonar as ideias de projetos e interesses nacionais

4.2 O legado Intelectual: A defesa da conduta do Estado Normal pela ação da autonomia participativa

Como já foi citado no presente trabalho, a conduta Neoliberal pelo Estado Brasileiro já estava em funcionamento a partir do governo de Fernando Collor de Melo, no entanto carecia de uma formulação epistêmica que, de certa forma a legitimasse como linha racional justificando suas ações diante da comunidade internacional. Desde meados de 1992 a formulação de uma nova inserção internacional do Brasil já vinha sendo elaborada como forma de renovação da política externa brasileira e posteriormente sendo incorporado a conduta e política de Estado.

Em 1995 mediante a posse do então presidente, Fernando Henrique Cardoso deixa claro a ideia de mudança de paradigma como estratégia de uma maior participação internacional: "influenciar o desenho da nova ordem [...] e a necessidade [...] de atualizar nosso discurso e nossa ação externa" (Brasil, Presidência da República, 1996, p137). Era evidente em sua intenção em modificar a estratégia internacional do Brasil bem como promover uma nova imagem do país ao exterior, agindo assim conforme as regras do jogo internacional, o que é ressaltado pela afirmação de Lampreia quando esse diz que "o país soube fazer as alterações de política que melhor respondiam às mudanças em curso no mundo, no continente e no próprio país essas. Essas alterações prosseguirão, Lampreia (1995, p. 11). A justificativa da adesão do modelo neoliberal de conduta de Estado quanto da elaboração da participação como inserção internacional era justificada pelo não isolamento do Brasil mediante as tendências mundiais.

Essa postura afirma-se em vários pronunciamentos presidenciais pelo mundo a exemplo em: Stanford, Colégio do México, Índia, Assembléia nacional Francesa, entre outros. Em outras palavras, para o governo brasileiro essa nova inserção não colocaria o país de forma subordinada ao centro hegemônico, mas ao contrário colocaria o país em consonância com os países avançados, evitando-se assim o isolamento e proporcionando ao país um fortalecimento de sua posição relativa no sistema internacional, (VIGEVANI; CEPALUNI,2011).

A diplomacia presidencial foi amplamente utilizada na defesa e promoção dessa nova conduta de Estado ao longo de todo mandato de Fernando Henrique Cardoso seja por intermédio do mesmo ou pelos seus ministros de relações exteriores.

O Brasil que entra no século XXI é um país cujos objetivos prioritários de transformação interna, de desenvolvimento, estão em consonância com os valores que se difundem e se universalizam no plano internacional. (CARDOSO, 2000, p.6)

Observa-se que a racionalidade da "autonomia participativa" era uma busca em impregnou todo o seu mandato e não à toa era a sua participação ativa na difusão dessa nova racionalidade da política externa pois para ele "a adesão se transformaria em benefício, no mundo globalizado, incompatível na história contemporânea." (VIGEVANI; CEPALUNI). Segundo Cardoso, "O mesmo sistema que nos impõe um revés funciona, no longo prazo, a nosso favor" (Cardoso, 2000 p.3). A essa fala o ministro Celso Lafer acrescentava que era preciso que o Brasil tivesse competência para transformar as oportunidades externas em benefícios internos.

Assim pode-se dizer que a conduta do Estado Normal estava em sintonia com os discursos e valores defendidos pela comunidade internacional, de acordo com os discursos de Lafer e Cardoso, no entanto na prática a conduta dos países de economias desenvolvidas reforçavam barreiras tanto no comércio quanto na política. O novo discurso da política externa era completamente alinhado com os valores neoliberais e serviam para justificar as medidas tomadas na política interna. Valores como democracia política e liberdade econômica continuaram na pauta e pareciam impregnar as políticas públicas desse período, no entanto nota -se a ausência de questões "caras" ao Brasil: desenvolvimento sustentável e social, assuntos estes que agravados pela ausência de políticas públicas para esses setores.

De acordo com Felipe Lampreia, a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso seguiu uma linha denominada pelo mesmo de "convergência crítica" por se

posicionar de forma coerente com o conjunto de valores, compromissos e práticas que, até então orientavam a vida internacional.

Uma linha que eu chamaria de "convergência crítica" em relação ao conjunto dos valores, compromissos e práticas que hoje orientam a vida internacional [...] "convergência" porque as transformações ocorridas no Brasil nos aproximaram, por decisão própria, desse curso central da história mundial, em uma era na qual a democracia política e a liberdade econômicas são as referências fundamentais. (LAMPREIA, 2001, p.2).

Essa afirmação esclarece as condutas do Estado Normal que para os formuladores da racionalidade participativa da política externa o Brasil se inseria condizente com as regras estabelecidas pela nova ordem internacional, no entanto, cunhou equívocos na conduta do Estado Brasileiro. Para Cervo, a subserviência da ideologia do Estado Normal resultou em incoerências graves ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária, e o que é mais grave o desmonte da segurança nacional, ao assumir um discurso pacifista, e a adesão a todos os atos de renúncia à construção de potência dissuasória (CERVO, 2002). A ação destrutiva do Estado Normal priva, o governo de maior poder sobre a arena internacional.

Ao longo do governo Cardoso, verifica - se que não se trata de uma mera subserviência, em relação ao discurso. O conteúdo dos discursos analisados demonstra que havia consenso para os formuladores da autonomia pela participação que o cenário internacional era composto por incoerência bem como distorções e em seu governo Cardoso, critica tais distorções, segundo Lampreia,

A observância dos valores dos valores e compromissos que compõem esse *mainstream* continua a padecer de graves distorções e incoerências, alimentadas e facultadas pela prevalência das assimetrias de poder sobre o princípio da igualdade jurídica (LAMPREIA, p.3).

Assim, buscou - se o entendimento em boa parte dos discursos afim de contornar tais divergências bem como evitou - se tensões irremediáveis com os Estados Unidos e com os outros países. Cardoso assume um caráter negociador mediante as perdas e as incoerências do cenário internacional, assim as incoerências entre os discursos e as práticas dos atores mais relevantes da sociedade internacional surgiram em diferentes cenários como nas relações entre Estados, no comércio mundial, no funcionamento dos organismos internacionais, nos temas de segurança, na questão do meio ambiente, e o destaque para atuação brasileira bem como o seu êxito através da eficiência da diplomacia brasileira no que se refere a ação de não permitir que prejuízos advindos da ingerência econômica se repetisse. No caso amazônico foi de grande relevância a atuação diplomática brasileira com relativo êxito no que se refere a

conquista de reverter antigas ameaças que pesavam sobre a Amazônia, (CERVO, 2002). Em relação a esse evento era notável a intenção dos países desenvolvidos ao utilizarem argumentos ecológicos para pressionar os países em desenvolvimento "para tolher-lhes riqueza e meios de ação" (CERVO, 2002).

Para Cardoso não haveria outra opção a não ser pelo entendimento, assim a agenda perseguida pela autonomia pela participação era uma agenda proativa que visava ampliar o poder de controle sobre o seu destino, (VIGEVANI, CEPALUNI, 2011). Assim, a nova agenda da política externa viria a contribuir para a resolução da política interna de modo a contribuir para o desenvolvimento e para o crescimento, ajudando a superar os problemas sociais, (VIGEVANI, CEPALUNI, 2011). Para Gelson Fonseca Júnior "os objetivos seriam mais efetivamente alcançados pela participação ativa na elaboração das normas e pautas da conduta internacional".

Lampreia reitera que essa conduta daria uma contribuição afirmativa, engajada, para a estabilidade e paz, entretanto a conduta idealista de vertente kantiana e Grotiana do Itamaraty acabaram por sacrificar a segurança nacional em prol de um ideário harmônico e de paz. Isso evidencia outro erro forte na análise interna assim como do contexto internacional. Ademais os Estados Unidos estavam cada vez mais armados ao fim da Guerra Fria e a Rússia ainda detinham amplo arsenal militar herdados do tempo da corrida armamentista. Com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos e aliados encontravam - se fortes economicamente daí outorgaram - se o direito de ingerências sob a auréola dos direitos humanos, porém sob a eficácia do realismo político que ausculta os próprios interesses, (CERVO, 2002).

De acordo com Lafer, o governo Cardoso consolida e renova o paradigma da política externa quando este toma posse na segunda metade dos anos 1990 e confere um novo significado ao conceito de autonomia: "autonomia pela participação, ou seja, em vez de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional" (Lampreia, 1999, p.11). Lampreia afirma que a "autonomia pela participação" é uma sofisticação da conceituação da "autonomia pela distância" que serviu de racionalidade para o *Estado desenvolvimentista* que caracterizou a diplomacia brasileira durante a Guerra Fria. Fonseca Jr reitera o discurso de Lafer ao defender uma maior participação do Brasil afim do mesmo influenciar a nova agenda internacional,

O acervo de uma participação positiva, sempre apoiada em critérios de legitimidade, nos abre a porta para uma série de atitudes que tem dado uma nova feição ao trabalho diplomático brasileiro. A autonomia, hoje, não significa mais "distância" dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por

"participação", por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondam à nossa complexidade internacional. (Fonseca Jr., 1998, p.368).

Entretanto, a ideia de atuar pela via da participação não consegue obter ganhos concretos na política externa ademais só justificativas para a ação do *Estado Normale* com o tempo ruiu um dos principais objetivos da racionalidade dessa política externa, a de influenciar a comunidade internacional. Segundo Cervo, a emergência do Estado Normal ganhava impulso com a ideia de mudança, nesse sentido na atuação interna e externa, e tal ideia já estava na mentalidade dos dirigentes brasileiros o que provocou um, revisionismo histórico e a condenação das estratégias internacionais do passado, além da uma adoção acrítica, alinhada com as regras da globalização e do neoliberalismo. Aliado a esses fatores estavam o abandono dos interesses nacionais especial através da correção do movimento da diplomacia.

O fato de a presente estratégia não ter saído como esperado fica claro pelo próprio Cardoso quando o mesmo afirma que se orientou por um equívoco em sua substancia na publicação da Revista Brasileira de Política Internacional sob o título de; uma tríplice mudança interna - democracia, estabilidade monetária e abertura econômica. Para Cervo, a ideia de mudança introduziu o paradigma do Estado Normal como invenção da inteligência periférica, (CERVO;BUENO, 2011).

Segundo Lafer, "a preferência por uma resolução por meio da diplomacia e do direito, reduz o ímpeto da política de poder e da guerra" (Lafer, 2001, p.47). Essa perspectiva reforça o que já foi citado acima ao enfatiza através dessa perspectiva um equilíbrio entre o paradigma grociano, que propõe um equilíbrio entre realismo e idealismo, e o paradigma kantiano, idealista, e por isso busca resguarda maior inserção por confiar na capacidade de diálogo, embora se tivesse consciência da relevância do poder e da força. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

No que se refere a legado intelectual concreto dessa linha de análise pode-se afirmar que essa política estreitou um maior relacionamento com os Estados Unidos, o que à primeira vista pode -se considerá-labem-sucedida. Entretanto tal aproximação não se deu de forma igualitáriaem certa medida de forma submissa quanto ao advento das crises internacionais quando o Brasil viria, novamente a contrair empréstimos. Ademais foi responsável por um retorno dos investimentos externos advindos das privatizações ja que o país se conectava com a cadeia de abastecimento dos mais importantes setores industriais com a venda das estatais;

avançou com o Mercosul e obteve vitórias na OMC. No entanto essa abordagem viria a reverter esse quadro, aparentemente positivo, sobretudo após os atentados de 11 de setembro de 2001 às torres gêmeas.

Por fim a lógica participativa foi completamente alinhada com as regras hegemônicas e serviu para justificar as ações do Estado liberal quanto as privatizações e a alienação da estrutura do estado brasileiro porém quanto ao legado intelectual se mostrou completamente aberto ao diálogo e não conflitivo numa era ainda indefinida do pós Guerra Fria, no geral o Estado Brasileiro, através dessa racionalidade agiu de forma defensiva e no entanto tolheu completamente a sua inserção ativa e dissuasória no cenário internacional.

Considerações Finais

A inserção internacional do Brasil na década de 1990 se dá pela via do neoliberalismo, que em um primeiro momento através de Collor convergiu políticas macroeconômicas conservadoras com uma política neoliberal, (VIGEVANI; CEPALLUNI, 2011) e mesmo após seu impeachment continuou o neoliberalismo a vetor de orientação até atingir seu clímax nos governos Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2003). Ao levar o discurso de que o país desejava inserir – se de forma participativa (VIGEVANI; CEPALLUNI, 2011) e de maneira a influenciar na nova ordem internacional, Fernando Henrique Cardoso usou de sua influência não apenas de político, mas sobretudo de acadêmico para mostrar que país estava alinhado com os fundamentos liberais e que seriam através deles que o país viria a se inserir no mundo pós-guerra fria. A intenção principal do Brasil ao aderir na sua nova inserção internacional pela via participativa buscava sair da postura isolacionista adotada durante a Guerra Fria:

Nem a maior autonomia nem o aumento de nossa capacidade de influência poderão ser alcançados por meio do isolamento ou da pretensa auto suficiência. Isto vale para os planos políticos e econômicos. No primeiro caso o fim da Guerra Fria tornou sem sentido a falsa alternativa entre alinhamento e não alinhamento. São categorias que perderam sua razão de ser, embora permaneçam no inconsciente de alguns saudosistas, para os quais era mais fácil compreender um mundo dividido entre o “bem” e o “mau”, aqueles que preferem os esquematismos artificiais à realidade concreta e complexa (LAMPREIA, 1998).

Ficava evidente que a supremacia dos Estados Unidos não se restringia apenas no campo militar – estratégico ou econômico, mas sobretudo no âmbito político – ideológico no qual despontava como superpotência. Nesse sentido a orientação a ser seguida era a liberal que em sua nova versão que vinha ganhando impulso desde meados dos anos 1970 encontra seu apogeu na década de 1990 deixando de ser exceção e passando a ser regra no mundo pós conflito bipolar. O neoliberalismo chega a região da América latina como o sendo o alívio para a estagnação economia ea ineficiência do modelo estatal que por anos sustentou a economia nacional, no caso do Brasil e Argentina principalmente.

As medidas acordadas pelo Consenso de Washington para a América Latina visavam a melhorias sociais e econômicas para a região, então recém-saída de um ciclo de ditaduras militares e conseqüentemente forte intervenção estatal, recente estagnação econômica e pauperização de suas populações. O aparato estatal que outrora se beneficiava dos empréstimos de organismos internacionais (FMI E Banco Mundial) para o financiamento de sua infraestrutura passou ao decorrer dos anos 1980 a acumular dívidas gigantescas que acabaram por complicar a economia e o desenvolvimento da região, em especial o Brasil, pois

encontravam –se endividados com as contas arriscadas advindas dos anos 1970 e das enormes facilidades de crédito desse período (CHOMSKY, 2001). Partindo do entendimento que o Estado estava cada vez mais se endividando e conseqüentemente sendo incapaz de prover as melhorias e benefícios de outrora era a vez de diminuir esse ator e dar espaço para a democracia de mercado ou seja a diminuição ou desregulamentação do Estado. Entende – se por desregulamentação não apenas o Estado mínimo, mas um Estado voltado ao privado ao invés do público, um Estado que se desregula para atender aos interesses privados mudando inclusive sua legislação para atender ao privado.

A estrutura produtiva do Estado Brasileiro foi amplamente amparada e arquitetada pelo Estado, através dela o Brasil alcançou a muito custo excelência e diversificação de suas empresas, na maioria estatais e através do pragmatismo desenvolvimentista o país inseriu – se internacionalmente com êxitos na maioria das vezes. Entretanto a nova inserção internacional associou o Estado ao autoritarismo e o protecionismo ao atraso, e as tendências do Pós-Guerra Fria direcionavam as políticas ao neoliberalismo como única via de progresso e de identidade a ser seguida. Estava evidente que para o Estado brasileiro deixar para trás de vez o período militar era necessário aceitar a regras da democracia, das liberdades individuais e liberais e nisso a identidade estatal do Brasil se redirecionou para os Estados Unidos, potência hegemônica e vencedora do Pós - Guerra Fria.

As soluções para os problemas da região latino - americana vieram através do receituário do Consenso de Washington e suas recomendações de desregulamentação estatal promovendo a diminuição dos gastos públicos e a retirada do Estado da vida da população. No Brasil a desregulamentação do Estado carece de entendimento mais aprofundado vista o traumático período inflacionário associado a dívida externa gerada pelas Estatais. De fato, o Brasil atingiu uma dívida externa, uma das mais extraordinárias do terceiro mundo, mas ao passo que possuía um dos parques industriais mais diversificados do mundo, umas das empresas estatais que produziam produtos de fato competitivos praticamente sem altos custos a sua produção. É importante notar que, simbolicamente a venda das estatais serviram como perdas parciais de soberania ao Estado Brasileiro; a venda das hidroelétricas significou a venda dos rios, a venda das telecomunicações e dos satélites próprios do país simbolizaram a venda do espaço eletromagnético, a venda de mineradoras simboliza a venda da terra; não foram empresas brasileiras que se beneficiaram com tamanha abertura e sim estrangeiras,

“A liberalização da economia”, o desregulamento do setor financeira, a privatização e a desnacionalização de riquezas naturais, de empresas bancárias, industriais, agropecuárias e de antigos serviços públicos como

estrada de ferro, eletricidade, telefonia, correios, água potável, escolas, hospitais... todas essas medidas de privatização, desnacionalização, integração e globalização coincidiram com uma nova política de corte de gastos públicos para equilibrar o orçamento e para dedicar ao pagamento do serviço da dívida o que antes se destinava à educação, saúde e desenvolvimento, com o que se reduziu a renda direta de boa parte da população, especialmente dos assalariados. (CHOMSKY,2001, P.55)

A liberalização da economia estava relacionada com uma ideia de globalização e abertura comercial e nesse sentido o Estado passava a perder força já que estava relacionado ao protecionismo e endividamento. O resultado a médio prazo das privatizações resultou de enormes remessas de lucros enviadas ao exterior, agravamento da pobreza e desigualdade na região latino-americana e em especial no Brasil, bem como a transformação da indústria em meras montadoras, além da precarização do trabalho.

Mesmo o Brasil ter tido uma das maiores vendas de estatais, só perdia para a antiga União Soviética, a estratégia de desregulamentação do Estado Brasileiro não o inseriu como pretendia. O direcionamento da política econômica e diplomática alinhada com o neoliberalismo e com a globalização não foram capazes de a médio prazo reverter a situação em favor do país. As crises financeiras da Ásia (1997 – 1998) e crise Russa (1998) expuseram o país e evidenciaram um desgaste na estratégia político – econômica na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso com os países desenvolvidos. É importante notar que a atenção dos Estados Unidos não estava mais na América latina e sim na região asiática e oriente médio. Após alguns insucessos em especial em conseguir mais recursos internacionais a política externa brasileira reorienta –se passando a se diversificar e a buscar parceiros em no hemisfério sul em especial na região sul-americana, sendo essa atitude o que veio a ser conhecida como a inserção pela diversificação ensaiada por Fernando Henrique Cardoso e aprofundada no governo Lula. A mudança de orientação dava – se especialmente para o papel desempenhado pelo Brasil nesse alinhamento as ideias neoliberais especialmente quando o país continuava num posicionamento dependente enquanto sua situação interna se agravava com a precarização do Estado. Normalmente a reorientação, em política externa, envolve mudanças no alinhamento com outras nações ou grandes mudanças de papel dentro de um alinhamento.

Nesse sentido o Brasil articulou uma nova inserção por meio da diversificação visto que a reorientação fez com que o país se aproximasse mais do cone sul e fortalecesse o Mercosul fazendo frente ao projeto da ALCA bem como blindando a região e o Brasil dos acordos aparentemente não muito vantajosos.

Por fim conclui – se no presente trabalho que a adoção do Estado Normal (CERVO; BUENO, 2002) ou a inserção internacional do Brasil pela participação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011) não foram capazes de reverter a situação de dependência externa do país ou melhorar sua infraestrutura ou modernizá-la dando lhe autonomia e maior barganha, pelo ao contrário pois a quem classifique que o país saiu da década perdida (1980) para a década perversa (1990) devido ao aumento da pobreza e desigualdade social e é preciso entender que a democratização não é mera questão de multiplicidade de partidos, sufrágio universal e eleições livres. Democratização é questão de igualdade de acesso às verdadeiras decisões políticas é a participação social e não apenas as decisões serem tomadas por alguns em benefício para uma parcela menor da sociedade.

Bibliografia

- ADLER, Emanuel. Constructivism and International Relations. In: CARLSNAE, W, Risse, T; SIMMONS, Beth A.(Comp.). **Handbook of International Relations**. LONDON: SAGE PUBLICATIONS, 2005. Cap. 5, p. 95 – 118.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações Internacionais e Política Externa Brasileira: história e sociologia da diplomacia brasileira**. 2. Ed. Ver. Ampl. Atual. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- ANGELL, N. **A Grande Ilusão**; prefácio de José Paradiso, trad. de Sérgio Bath, (1º edição). Brasília, editora Universidade de Brasília, Instituto de pesquisa em Rel. Internacionais, São Paulo, 2002.
- BEDIN, Gilmar Antonio. **Paradigmas das Relações Internacionais: realismo – idealismo – dependência – interdependência/ Gilmar Antônio Bedin, Odete Maria de Oliveira, Raimundo Batista dos Santos Júnior, Shiguenoli Miyamoto**. – 2. Ed. Ver. – Ijuí : Ed. Unijuí, 2004. – 256 p.
- BUENO, C; CERVO, A. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: UNB, 2011.
- BENNETT, Andrew. **The Mother of All Ism: Causal Mechanisms and Structured Pluralism in International Relations Theory**. International Relations. 2013, 19: 459.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Política Externa: Fatos e Perspectivas**. Política Externa, v.2, n.1, 1993.
- _____. **Política Externa em Tempos de Mudança: A Gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.
- _____. **Palestra do Senhor Presidente da República**, Fernando Henrique Cardoso, no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri). Rio de Janeiro, 14 de set. 2000. Disponível em: <http://FTP.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discpr/2000/2929.pdf>.
- CASTRO, Marcos Faro; Carvalho, Maria Valadão de. Globalization and Recent Political Transition in Brazil. International Political Science, vol. 24, n. 4. 465 – 490. Montreal, Outubro de 2003.
- CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.
- CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**; Cap. 7; São Paulo; Xamã, 1996.
- FONSECA Jr., Gelson. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e ética entre as nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- _____. **Temas de Política Externa Brasileira II**. São Paulo: Paz e Terra, v. 1 , 1994.
- GILPIN, Robert. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Tradução de Sérgio Bath . Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- _____. **Global Political Economy: Understanding the International Economic Order**. Princeton University Press, 2001.

GONÇALVES, Reinaldo. **A Nova Economia Internacional: uma perspectiva brasileira**/Reinaldo Gonçalves, Renato Baumann, Luís Carlos Delorme Prado, Otaviano Canuto. – Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GREMAUD, Amaury Patrick. **Economia Brasileira Contemporânea**. Amaury Patrick Gremaud, Marco Antonio Sandoval de Vasconcellos, Rudinei Tonedo Jr. – 5. Ed. – São Paulo: Atlas, 2004.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos Anos de Periferia**. 3. Ed. Rio Grande do Sul: Editora Universidade / Contraponto, 1999.

HAYEK, von Friedrich. **A Estrada Para a Servidão**, Londres, 1944.

HERMANN, Breno. Soberania, não Intervenção e não Indiferença: Reflexões Sobre o Discurso Diplomático Brasileiro. Funag. Brasília. 2011.

HERMANN, Charles F. **Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy**. International Studies Quarterly, v. 34, n.1, 1990.

HOBSBAWM, E. **A Era dos Extremos: O Breve Século XX: 1914-1991**. Tradução Marcos Santarrita. 2ªed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Capítulos 8, 12, 15, 16, 19.

JACKSON, Robert H. **Introdução as Relações Internacionais: teorias e abordagens**. Robert Jackson, George Sorensen; tradução, Bárbara Duarte, revisão técnica, Arthur Ituassu. – Rio de Janeiro: Jorge Zarhar Ed., 2007.

LAFER, Celso. As Relações Brasil/ EU. E o Novo Multilateralismo. Bruxelas, 15/05/2001. Texto disponível no site <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discmin/2001/2988.pdf>.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Diplomacia Brasileira. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999

MIORANDO, Bernardo Sfredo. **Diplomacia Pública no Brasil: Estudo Sobre a Imagem Internacional Brasileira**. Trabalho de conclusão de curso de graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas.

NOGUEIRA, P. J.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. Capítulos 3 e 6.

5 NYE, Joseph S. Jr. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. New York: BBS Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, de Henrique Altameni; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, v.1. São Paulo: SARAIVA, 2006.

ONUF, Nicholas. **World of Our Making: The Strong Career of Constructivism in International Relations**, 2002.

_____. **Worlds of our own making: Rules and Rule in Social Theory and International Relation** (New International Relation). University of South Carolina, Press in Colombia, South Carolina, USA. 1989.

ROCHA, A. J. R. da. **Relações Internacionais: Teorias e Agendas**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

SARFATI, G. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005. Capítulo 22.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Autonomia, não Indiferença e Pragmatismo: Vetores Conceituais da Política Exterior. Latin Trade Network (LATN). Buenos Aires, Abril de 2005. Texto integral disponível em: www.latn.org.ar/archivos/documentation.

SOUZA, Nilson Araújo de. **Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula**. 2 ed. São Paulo: ATLAS, 2008.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construção do Mercosul**. Brasília: Ibri, 2002.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa Brasileira: A busca de autonomia, de Sarney a Lula**; [tradução de Tullo Vigevani, Gabriel Cepaluni]. – São Paulo: Editora Unesp, 2011. 232p.: Il.

WENDT, Alexander. **Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power International Organization**, Cambridge, V. 46, n.2, p. 391 – 425, 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706858>>. Acessado em: 15 ago. 2015.

_____. **Social Theory of International Politics**. Cambridge University Press, 1999.

_____; FRIEDHEIM, Daniel. Hierarchy Under Anarchy: Informal Empire and The East German State. In: BIERSTEKER, Thomas J.; WEBER, Cynthia. **State Sovereignty as a Social Construct**. Cambridge University Press, 1996, p. 242, 248 – 254).