

VI. EL SUSTENTO TEÓRICO DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES: LOS EJES ANALÍTICOS Y LOS PUNTOS DE DEBATE

“EIXOS ANALÍTICOS E CONFLITO DE PARADIGMAS NA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEIRA”

MARIA REGINA SOARES DE LIMA
(IUPERJ e IRI-PUC/RJ)

Abstraindo-se atributos, dimensões e fatores substantivos e concentrando-se nos principais eixos de explicação é possível reduzir as diversas abordagens de política externa a três enfoques básicos: clássico, político-societal e interativo.

No modelo *clássico*, tributário da abordagem realista, a política externa resulta da operação de um duplo filtro: as preferências dos Estados e os incentivos e constrangimentos presentes no ambiente externo. O que distingue este modelo dos demais é a premissa que esses interesses são relativamente permanentes no tempo já que derivam quer de atributos e capacidades que tipificam um Estado – território, população, geografia, recursos naturais, materiais e humanos, por exemplo –, quer da posição que este ocupa, relativamente aos demais, em um ordenamento qualquer de poder econômico, político ou militar.

É por tratar essas preferências como resultado de atributos próprios ao Estado e/ou de sua posição em face dos demais que, nesse modelo, o Estado aparece como um ator unitário que interage com atores da mesma natureza, ainda que com atributos e posições diferentes. Na versão estrutural do modelo clássico, os interesses/preferências do Estado são deduzidos da distribuição de poder e este busca políticas consistentes com a configuração particular do sistema internacional. O fato de essas preferências serem endógena ou exogenamente derivadas é menos importante para a caracterização do modelo clássico que o tratamento do Estado enquanto unidade indivisível de decisão, que busca maximizar seus interesses em um contexto restringido quer pela ação dos outros Estados, quer pela interação dos mesmos.⁽¹⁾

O modelo *político-social* é em tudo a antítese do primeiro. As preferências externas são sempre endogenamente determinadas. Também não são fixas, já que neste enfoque a ênfase recai não nos atributos e posições, mas fundamentalmente no processo político de formação da política externa. Esta, tal como as demais políticas públicas é resultante da dinâmica de alianças e conflitos entre atores governamentais e sociais diversos. A referência clássica na literatura é o modelo de política burocrática de Allison, formulada por oposição ao modelo do ator unitário. Contudo, a sua procedência é bem anterior ao surgimento daquele modelo, já que se insere na sociologia política clássica de análise de políticas governamentais. Nessa concepção de análise política, que inclui tanto as perspectivas pluralistas quanto as marxistas, a *policy* é consequência das atividades dos grupos de interesse e das forças sociais.

Aplicado ao estudo da política externa, esse modelo, na maioria das vezes, tende a tratar o contexto externo como fixo, ou mesmo como fator residual, desconsiderando-se a interação estratégica que constitui um dos principais *assets* do modelo clássico. Por outro lado, quando combinado com o enfoque da interdependência, que privilegia os vínculos intersociais e transnacionais, este enfoque tende a dissolver a política externa em uma miríade de interações envolvendo atores governamentais, não-governamentais e transnacionais. A despeito da interdependência, da globalização e da internacionalização, enquanto perdurar o sistema de Estados, porém, é recomendável que os enfoques teóricos mantenham a distinção analítica entre política externa, que envolve a ação dos representantes do Estado no plano internacional, e relações internacionais, que abrange um conjunto de atores e processo muito mais amplo e diversificado.

O modelo *interativo* é mais recente na bibliografia especializada, procurando combinar as possibilidades analíticas dos dois enfoques anteriores e, simultaneamente, superar suas principais deficiências. Como no modelo clássico, reserva o âmbito da política externa à ação dos representantes do Estado. Inclui, contudo, os determinantes domésticos da política externa: partidos, grupos de interesse, forças sociais, legisladores, além dos representantes do Executivo e arranjos institucionais. Ao incorporar a perspectiva da interação estratégica, como

(1) É neste sentido que o modelo clássico inclui autores como Morgenthau, Waltz e Krasner, a despeito das diferenças entre suas respectivas abordagens.

no modelo clássico, e os determinantes domésticos, neste enfoque não apenas as preferências externas deixam de ser fixas como também o contexto externo. Seu maior rendimento analítico no estudo da política externa é garantir um papel específico para os representantes do Estado, sem pressupor o modelo do ator unitário, focalizando as interações do jogo diplomático no campo internacional e o jogo político interno. Como observou um dos responsáveis pela construção deste modelo: “Central executives have a special role in mediating domestic and international pressures precisely because they are directly exposed to both spheres, not because they are united on all issues nor because they are insulated from domestic politics”.⁽²⁾

O enfoque interativo, como diz o próprio nome, enfatiza as interconexões da política internacional com a política doméstica. De acordo com Putnam, que formalizou essa interação com base no modelo dos jogos em dois níveis, o problema principal dos Executivos centrais consiste em encontrar uma estratégia de negociação que seja politicamente viável, simultaneamente, nas arenas externa e doméstica. Tal imperativo constitui, segundo ele, um dilema estratégico para os decisores, uma vez que movimentos que são racionais para o ator em um jogo, podem ser *impolitic* no outro. A lógica dos jogos de dois níveis é particularmente relevante em um mundo crescentemente interdependente de Estados democráticos. O decisor central age estrategicamente, procurando oportunidades para ganhos sinérgicos em ambos os jogos simultaneamente. É neste sentido que não se trata apenas de uma teoria das fontes domésticas da política externa, como no enfoque anterior, uma vez que os decisores centrais agem com algum grau de autonomia. Assim, “foreign policy in this view is not constituency driven, but it is constituency constrained”.⁽³⁾

Cada um desses três modelos ilumina e enfatiza um conjunto particular de insumos que fazem mover a política externa na prática. O *clássico* enfatiza o peso dos fatores geofísicos, das capacidades dos Estados e da estrutura do sistema internacional que condicionam a política externa, bem como dos fatores que, por sua natureza estrutural, constituem temas mais ou menos permanentes no acervo histórico da política internacional de um país. O *político-societal*, por outro lado, chama a atenção para os elementos constitutivos do arranjo político-institucional de um país, assim como para o papel das forças políticas e sociais no processo de *policy-making* e os respectivos estilos de diferentes governos em uma perspectiva diacrônica. Finalmente, o enfoque *interativo* focaliza as escolhas dos decisores e suas estratégias de barganha, alcançando seu maior rendimento analítico no estudo de processos de negociação, bilateral ou multilateral.

Pode-se também postular a existência de uma “afinidade eletiva” entre o modelo clássico e a diplomacia enquanto instituição tipo-ideal do sistema de Estados, tal como concebido nos seus momentos fundadores com a Paz de Westphalia. A metáfora do tabuleiro de xadrez utilizada pelo enfoque clássico impõe o tratamento do Estado enquanto ator unitário e assume congruência ou coerência de política. Cada Estado identifica uma única política e estratégia em função de seus interesses e seu poder relativo no sistema internacional. Interesse nacional e interesse do Estado são sinônimos e o diplomata, simultaneamente, representa este interesse no plano externo e age para maximizá-lo, ainda que sob constrangimento. Todavia, o tempo do modelo do Príncipe está historicamente delimitado, perdendo o modelo unitário, na idade contemporânea, a característica de uma constante para se tornar uma variável. Contudo, mesmo que se argumente que de fato a complexidade do Estado moderno e a força do fenômeno da democratização política atuam no sentido de fragmentar aquela unidade decisória, ao diplomata é inconcebível que exista divergência sobre o significado do “interesse nacional”. A socialização neste papel profissional e a demanda por eficácia no seu exercício cotidiano assim o determinam. A incompatibilidade relativa entre política externa e democracia tem por base não apenas uma distinção teórica, mas reporta-se às injunções específicas no desempenho dos respectivos papéis de diplomata e de político, sendo estranho ao universo cognitivo do primeiro a idéia de que a definição do interesse nacional seja resultante do conflito político interno. Nada mais próximo da fabulação clássica que a política externa está acima da política e dos partidos.

Estas reflexões iniciais objetivam fornecer o quadro geral para as observações que se seguem com relação ao conjunto de supostos que passa a sustentar a política exterior do Brasil com a instalação do governo civil em 1985.

Inicialmente apontaria para um elemento contextual que é comum a todo o período de 1985 ao presente. Trata-se da instabilidade macroeconômica crônica que fez com que em oito anos de governo civil o País tivesse conhecido dez ministros da Economia diferentes, tendo em vista a lógica relativamente implacável de um padrão

(2) Cf. Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 43, nº 3, Summer 1988, pp. 432-3.

(3) Cf. Robert Putnam, “Two-Level Games: The Impact of Domestic Politics on Transatlantic Bargaining”, in H. Haftendorn e C. Tuschhoff, *America and Europe in an Era of Change*, Boulder, Westview Press, 1993. Para uma aplicação à negociação da dívida externa brasileira, ver H. Lehman e T. McCoy, “The Dynamics of the Two-Level Bargaining Game: The 1988 Brazilian Debt Negotiations”, *World Politics*, vol. 44, julho 1992.

que tem se repetido desde então: aceleração inflacionária, queda do ministro e implementação de uma nova política de ajuste macroeconômico. A condução da política externa não apenas se deu em um ambiente de alta instabilidade governamental, como, de modo geral, ocupou uma posição subordinada na agenda de preocupações dos decisores centrais, tendo em vista o peso nela conferido à estabilização econômica. Este elemento contextual distingue, portanto, o período autoritário do civil e gera potencialmente menor espaço para inovações conceituais na política externa.

Contudo, é possível apontar para uma particularidade do caso brasileiro, com respeito à relação entre política externa e regime político, que foge ao que seria esperado de uma análise de senso comum. De um lado, a ocorrência de descontinuidades nas orientações da política externa ao longo da vigência do ciclo militar. De outro, a constatação de que as mudanças na política externa foram mais pronunciadas entre o primeiro e o segundo governos civis, do que entre os dois últimos governos militares e o primeiro governo civil.

Por que a continuidade entre regimes e a descontinuidade dentro de um mesmo regime? De uma perspectiva comparativa, a mesma pergunta seria formulada da seguinte forma: por que se observa maior continuidade nas orientações da política externa brasileira, *vis-à-vis* a maior descontinuidade relativa da política externa argentina? Normalmente, a resposta a essas perguntas destaca o peso dos fatores institucionais na formação da política externa, mais precisamente, o papel da corporação diplomática na formulação e condução da política externa e mesmo o monopólio das decisões de política internacional detido por essa agência estatal. Duas objeções podem ser levantadas a esse argumento. Em primeiro lugar, ele explica continuidades mas não necessariamente as descontinuidades. Em segundo, o argumento é pouco político pois não especifica as condições que tornam viável aquele monopólio, nem os recursos de poder específicos detidos pelo MRE que garantem tal resultado.

Na história recente do País, grosso modo, é possível destacar três momentos de descontinuidade na política externa: o imediato pós-64, o governo Geisel e o governo Collor. O primeiro e o último compartilham uma característica comum: envolveram mudanças bruscas, isto é, que se processaram em um curto lapso de tempo, de paradigmas de política externa. Outro elemento comum a ambos os momentos deriva do anterior, a saber, por envolver mudança de paradigmas, esta se processou à revelia e à margem da corporação diplomática.⁽⁴⁾ Comparativamente ao imediato pós-64, o governo Geisel implicou mudança de paradigma. A diferença dos dois momentos, anterior e posterior, porém, essa mudança não foi brusca, uma vez que desde o governo Costa e Silva a política externa, basicamente no plano multilateral, já vinha operando com base no paradigma anterior a 1964. Uma outra distinção crucial com relação àqueles momentos, é que no governo Geisel se observou perfeita sintonia entre os pontos de vista do presidente da República e os da corporação diplomática, conferindo peso político significativo àquela agência estatal no interior dos círculos de decisão governamental. A conclusão é cristalina: no presidencialismo brasileiro o parâmetro que regula os graus de liberdade ou a autonomia relativa detida pela diplomacia é a autorização presidencial, seja por omissão ou delegação de poder — como nos governos Médici (em algumas áreas de política externa) e Figueiredo —, seja por afinidade de pontos de vista, como nos casos do governo Geisel e Sarney.

Claro está que tudo o mais mantido constante, a autonomia relativa da corporação é sempre maior nos períodos autoritários que nos períodos democráticos, pela simples razão que nos últimos, à diferença dos primeiros, as decisões de política externa têm de ser ratificadas pelo Congresso. Mas, dadas as características imperiais do presidencialismo brasileiro e aquelas próprias à corporação diplomática — ausência de clientelas específicas na sociedade ou na política — o poder da última é função da sinergia estabelecida entre ela e o Executivo central. Como se viu, esta nem sempre se observou quer no período autoritário, quer no período democrático.

Contudo, o MRE detém alguns recursos que, nas condições políticas acima delineadas, viabilizam o peso dos fatores institucionais na formação da política externa. Por outro lado, esses mesmos recursos organizacionais fornecem insumos suplementares ao entendimento da relação não necessariamente linear entre regime político e política externa.

O primeiro deles deriva das características institucionais próprias do Itamaraty, que o aproximam do modelo clássico de *civil service*, com padrões regulares de carreira, controle sobre o recrutamento, o sistema de treinamento e avaliação profissional. Assim como os ministérios militares, que também detêm o controle interno sobre a carreira militar, o MRE se diferencia das demais agências do Estado. Tal recurso institucional viabilizou

(4) Um exemplo emblemático foi a mudança brusca da posição negociadora prévia do Brasil na primeira UNCTAD, tendo em vista a simultaneidade entre o início da Conferência e o golpe militar em 1964. Para o argumento que o MRE foi marginalizado no processo de decisão de política externa do governo Collor, ver Paulo Nogueira Batista, "A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?", *Política Externa*, vol. 1, nº 4, 1993

para seus membros uma forte identidade organizacional, desde muito cedo nutrida pela corporação, de uma agência com longa permanência no tempo, capaz de desenvolver uma perspectiva estratégica, no sentido de focalizar o longo prazo, servindo antes aos interesses nacionais de natureza mais permanentes do que interesses eventuais de governos específicos.⁽⁵⁾

A segunda característica da organização, simultaneamente um *asset* e uma fragilidade, diz respeito ao alto grau de insulamento dessa burocracia em relação aos influxos provenientes do seu ambiente político e social. Esse é conseqüência tanto da institucionalização acima aludida do serviço diplomático, quanto da sua missão organizacional precípua que não gera vínculos específicos ou clientelas particulares na sociedade e na política doméstica. Enquanto recurso, o insulamento burocrático torna o MRE bem menos permeável às ingerências políticas que se tornam endêmicas em contextos administrativos, como o brasileiro, de escassa institucionalização do serviço público. Ademais, permite a formação de uma *policy community*, no sentido que a literatura especializada dá a uma “comunidade orgânica de atores em torno de uma política setorial – forte e estruturada”, que, neste caso, se confunde com a própria organização.⁽⁶⁾ Contudo, o insulamento fragiliza a organização, uma vez que o menor enraizamento no ambiente doméstico ou a ausência de “advogados” na sociedade torna o poder da burocracia dependente da autorização do Executivo central, como se argumentou acima.

O terceiro recurso organizacional diz respeito à formulação de conteúdos específicos a essa “política setorial” e à capacidade demonstrada pelo MRE em obter respaldo político doméstico a esses conteúdos, garantindo, dessa forma, uma certa permanência no tempo a esses paradigmas de política externa. Para além do que se poderia denominar o acervo diplomático relativamente permanente, que inclui não apenas princípios jurídicos gerais, mas também elementos derivados da localização geográfica e identidade específica do Brasil em seu “contexto contíguo”, utilizando a expressão de Celso Lafer, o MRE formulou também paradigmas alternativos de política externa.⁽⁷⁾ Estes últimos representam verdadeiras teorias de ação diplomática, constituídas por um conjunto mais ou menos articulado de idéias-força, que pode ou não estar respaldado em visões e teorias já existentes. Dada a natureza interpretativa desses mapas cognitivos, que ajudam o diplomata a dar sentido à complexidade do mundo que o circunda, deles se derivando alternativas distintas de ação, esses paradigmas são relativamente excludentes entre si e passíveis, portanto, de contestação e substituição.⁽⁸⁾

Ao longo da história republicana, a corporação articulou dois paradigmas de política externa: o da aliança especial com os Estados Unidos e o paradigma globalista. O primeiro consistiu nas distintas interpretações conferidas ao que se denominou o legado do Barão do Rio Branco. Neste paradigma, os EUA são visualizados como potência global e hegemônica no hemisfério Ocidental e eixo da política exterior do Brasil. Seja enfatizando-se a convergência ideológica por impulso doméstico, seja salientando-se os vínculos pragmáticos, interpretação mais próxima ao legado de Rio Branco de conceber a aliança tácita com os EUA como meio para aumentar o poder de barganha do País, este paradigma perdurou até o início dos anos 60.⁽⁹⁾

O paradigma globalista, cuja origem data do final dos 50 e início dos 60 e tem nos trabalhos de Araújo Castro a sua formulação mais acabada, resulta da articulação no pensamento deste diplomata de diversas influências intelectuais. Entre elas destacam-se: a crítica nacionalista à matriz americanista da política externa

(5) Para uma análise do processo de institucionalização da carreira diplomática, ver Zairo Borges Cheibub, “Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica”, *Dados*, vol. 28, nº 1, 1985. O argumento de que a memória diplomática e as características institucionais da organização conferem ao MRE autoridade no sistema político brasileiro e visão de longo prazo foi desenvolvido por Celso Lafer, “A Autoridade do Itamaraty”, in C. Lafer, *Política Externa Brasileira: Três Momentos*, São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Papers, nº 4, 1993.

(6) Cf. Marcus André B.C. de Melo, “Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República”, *Dados*, vol. 36, nº 1, 1993, p. 125.

(7) Ver, Celso Lafer, *op. cit.*, pp. 18-9, onde o autor argumenta que para o Brasil a América Latina não é opção ou escolha diplomática, mas parte de sua circunstância.

(8) A distinção entre acervo diplomático e paradigmas de política exterior inspira-se na diferença estabelecida por Araújo Castro entre política externa e política internacional. Ver Rodrigo Amado (org.), *Araújo Castro*, Brasília, Editora Universitária de Brasília, 1982, pp. 197-8.

(9) Para uma análise dos momentos de fixação desse paradigma; de reinterpretação no pós-guerra; de redefinição no período 1961-63, com a política externa independente; de retomada no pós-64; e de sua revisão final, no período de 1974-85, ver Rubens Ricupero, “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 Anos de uma Relação Triangular”, trabalho elaborado para o IV Seminário Nacional “60 Anos de Política Externa”, organizado pelo IPRI-MRE e pelo Programa de Política Internacional e Comparada da USP, Brasília, 31 de março a 2 de abril de 1993.

gerada no âmbito do ISEB, mais particularmente nos trabalhos de Hélio Jaguaribe; a visão Cepalina das relações centro-periferia, em especial o pensamento de Raúl Prebisch, que forneceu as bases conceituais para a construção de uma identidade econômica dos países latino-americanos e sua emergência como atores políticos coletivos no plano internacional; e finalmente a tradição do pensamento realista nas relações internacionais, em particular a concepção do sistema internacional como um âmbito anárquico, em que a “inexistência de um sistema de justiça distributiva entre as nações” faz prevalecer o princípio da auto-ajuda na conduta dos Estados, conferindo a estes últimos “o direito, e talvez o dever, de promover a defesa ativa de seus interesses nacionais”.⁽¹⁰⁾

Tendo em vista as influências intelectuais do paradigma globalista produzido pela corporação diplomática, este foi formulado como uma teoria de ação diplomática alternativa àquela derivada do paradigma anterior em dois sentidos, em particular. Por um lado, confrontando a idéia dos EUA como eixo de política exterior, com a visão da necessidade de o Brasil globalizar suas relações externas. Por outro, ao enfatizar as características restritivas da macroestrutura internacional, esse paradigma vai ao cerne da equação formulada por Rio Branco, em certo sentido, invertendo-a. Ao contrário da fórmula anterior, que supunha uma relevância mútua dada, esta agora passa a ser algo a ser construído. Mais importante ainda, relações estreitas com os Estados Unidos deixam de ser meios para aumentar o poder de barganha do Brasil e se tornam consequência da própria ampliação do poder de barganha. O desenvolvimento da capacidade industrial é uma condição indispensável para a atuação mais autônoma do País no sistema internacional, juntamente com a valorização da “articulação negociada das pequenas e médias potências” no eixo Norte-Sul.

Inicialmente, o paradigma globalista incorpora a matriz econômica da proposta da Cepal de reforma das relações econômicas internacionais de modo a torná-las mais permeáveis aos interesses dos países em desenvolvimento. A aliança com os economicamente semelhantes restringe-se aos âmbitos Norte-Sul não se estendendo às arenas não-alinhadas onde o Brasil tradicionalmente manteve um baixo perfil. Na verdade, um dos principais méritos das formulações Cepalinas, em comparação aos princípios neutralistas e não-alinhados que, por estarem muito “colados” ao eixo Leste-Oeste, dificultavam a adesão dos países latino-americanos, foi seu sentido universalizante e sua capacidade de fornecer uma identidade econômica própria aos países em desenvolvimento, a despeito de suas diferenças nacionais específicas, em termos de localização geográfica, sistema econômico e regime político. Posteriormente, ao quadro de referência Norte-Sul, o paradigma globalista adicionaria o eixo das relações de poder assimétricas, a partir da rejeição ao “congelamento do poder mundial” e formulação de um princípio tácito de ação no sentido de adiar ao máximo a cristalização de normas internacionais impeditivas ao acesso do Brasil aos avanços tecnológicos, em particular às tecnologias sensíveis.⁽¹¹⁾

No início dos anos 60, a política externa encontraria no eixo Norte-Sul o espaço adequado para o exercício de um papel protagônico pelo Brasil. O eixo Norte-Sul propiciaria ao MRE, enquanto agência responsável pela condução da política externa, encontrar na diplomacia econômica no âmbito multilateral uma missão organizacional específica, complementar às políticas governamentais de desenvolvimento industrial. As injunções da Guerra Fria no contexto interamericano, contribuindo para a internalização de questões externas no conflito político doméstico, acabaram, porém, por concentrar na tese Norte-Sul uma parte do foco da oposição dos setores conservadores ao governo Goulart, contribuindo para sua derrubada em 1964. O regime militar restaurou a hegemonia do paradigma do aliado especial por razões de convergência ideológica e motivações pragmáticas, mas por pouco tempo. Desta forma, a partir de 1967 observa-se um progressivo descolamento da política externa das orientações da política interna. Tal descolamento, que inicialmente ocorre apenas no âmbito da diplomacia econômica multilateral, assinala a retomada da influência do MRE na formulação e condução da política externa e conseqüente retorno do eixo Norte-Sul. No plano regional, contudo, tal não se observa, prevalecendo as concepções políticas e de segurança do regime militar.

No governo Geisel, a opção por atingir o estágio final do processo de substituição de importações (insumos intermediários, principalmente nos setores químico e metalúrgico, e bens de capital), combinada a uma estratégia mais agressiva de promoção às exportações e o início do processo de distensão política produziram o contexto

(10) Para uma análise dessas influências intelectuais no pensamento de Araújo Castro, ver Maria Regina Soares de Lima, “Enfoques Analíticos de Política Exterior: El Caso Brasileño”, in Roberto Russell (ed.), *Enfoques Teóricos y Metodológicos para el Estudio de la Política Exterior*, Buenos Aires, GEL, 1992. As citações são de Araújo Castro, *op. cit.*, p. 206.

(11) Para uma análise comparativa das propostas conceituais da “Política Externa Independente” e do “Pragmatismo Responsável”, ver Gelson Fonseca Júnior, “Mundos Diversos, Argumentos Afins: Notas sobre Aspectos Doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável”, trabalho apresentado no Seminário Nacional “60 Anos de Política Externa”.

econômico-político propício à hegemonia da tese da globalização das relações internacionais do País. A partir de Geisel, mais claramente, articulam-se as duas vertentes do paradigma globalista: no campo das relações assimétricas, recusa a aceder aos regimes de controle de tecnologia e a busca de parcerias alternativas sobretudo na Europa e Japão, em especial na área tecnológica; no campo do Terceiro Mundo, a aproximação com a África, Oriente Médio e em particular com os vizinhos no “contexto contíguo”. Com a hegemonia do paradigma globalista, fruto do diagnóstico do relativo isolamento político-diplomático do País e do reconhecimento de ser esta a via mais promissora para um país dotado de um parque industrial diversificado, o Itamaraty praticamente retoma o controle da formulação e condução de política externa. Ao encerrar-se o ciclo militar em 1985, apenas a questão do não-reconhecimento de Cuba permanecia como um exemplo isolado, mas significativo, dos limites internos à globalização da política externa.

A transição do governo militar para o civil não produziu mudanças significativas no paradigma dominante da política externa. O que sim a democratização política contribuiu foi para a alteração de curso da política externa em três direções significativas. Em primeiro lugar, na universalização de fato das relações internacionais do País, a partir do reatamento das relações diplomáticas com Cuba. Em segundo, na prioridade conferida à cooperação política e econômica com a Argentina, sepultando as ambivalências prévias dos respectivos regimes militares. Finalmente, encerrando uma limitação auto-imposta pelos governos militares, no retorno a uma atuação diplomática mais visível e incisiva em âmbitos políticos multilaterais, como a ONU e OEA, iniciada com a proposta de criação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, em 1986.

Uma outra conseqüência da democratização política foi diminuir a autonomia relativa prévia do Itamaraty no processo de decisão de política externa, especialmente nos casos de necessidade de ratificação congressual das ações externas. Ainda assim, um balanço da política externa do governo Sarney indica que, em linhas gerais, a prática da política externa nesse período é congruente com o paradigma globalista que se firmara a partir de meados dos 70.

Contudo, ao findar o governo Sarney, avaliações produzidas por diplomatas são indicativas da sensibilidade da corporação à necessidade de ajustes na política econômica internacional do País diante das transformações estruturais da economia mundial, das mudanças no paradigma tecnológico e da maior rigidez do contexto negociador multilateral, em especial no GATT. De modo geral, essas avaliações indicam os limites de uma posição negociadora com base apenas nos princípios terceiro-mundistas clássicos, sem qualquer contrapartida em termos de concessões mútuas, e a necessidade de o Brasil reavaliar os custos crescentes do modelo de economia fechada, apontando para a necessidade de se dar início à liberalização da economia, mas de forma seletiva e negociada com os principais parceiros comerciais.

Por outro lado, observa-se um consenso nessas avaliações com relação à validade das premissas globalistas especialmente no que diz respeito à necessidade de o País ampliar seu intercâmbio externo, diversificar parceiros e completar o processo de integração sub-regional de modo a fazer face ao contexto externo menos permissivo, sem abandonar contudo o objetivo de desenvolver e consolidar a estrutura industrial já existente ainda que mais integrada à economia mundial. A importância de um arcabouço multilateral com características não-discriminatórias, outra temática clássica do paradigma, é enfatizada, mesmo que realisticamente se avalie pouco promissor o futuro de um multilateralismo universalista, sobretudo em questões de desarmamento. O tema do congelamento do poder mundial está presente na crítica à proliferação dos regimes de controle no campo tecnológico, por iniciativa das grandes potências, ressaltando-se, porém, a necessidade de se vincular mais estreitamente a política exterior nas questões tecnológicas a uma política interna consistente de desenvolvimento científico e tecnológico. De modo geral, prevalece a visão da necessidade de o País ajustar-se aos novos parâmetros externos, ressaltando-se, porém, os limites gerados pela persistência de graves desequilíbrios internos a uma adesão inequívoca do País aos valores do Primeiro Mundo, permanecendo válidos os objetivos de reforma da ordem internacional. Ademais, reconhece-se que políticas de reconstrução econômica dependem fundamentalmente de opções internas da própria sociedade brasileira.⁽¹²⁾

(12) Essas avaliações e argumentos foram retirados de artigos de diplomatas brasileiros publicados em livro organizado por Gelson Fonseca Júnior e Valdemar Carneiro Leão, *Temas de Política Externa Brasileira*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão/Editora Ática, 1989. Cf., em particular, Paulo Tarso Flecha de Lima, “Dados para uma Reflexão sobre a Política Comercial Brasileira”; Rubens Ricupero, “Comércio Exterior Brasileiro: Competitividade e Perspectivas”; Sebastião do Rego Barros Netto, “Política Externa e as Questões de Alta Tecnologia”; Marcos Castrioto de Azambuja, “Desarmamento -- Posições Brasileiras”; Luiz Felipe de Seixas Correa, “As Relações Internacionais do Brasil em Direção ao Ano 2000”; e Ronaldo Mota Sardenberg, “A Estratificação Internacional nos Anos 90”.

Desta forma, pode-se concluir que o paradigma globalista permanecia como quadro de referência da diplomacia. Contudo, tendo em vista a natureza da atividade diplomática, que por força de sua atuação no ambiente externo tem de desenvolver uma visão estratégica e não-paramétrica desse mesmo contexto, reconhecia-se a necessidade de se ajustar a política externa aos novos parâmetros internacionais. Dado o peso dos constrangimentos sistêmicos poder-se-ia afirmar, contrafactualmente, que tal ajustamento se faria qualquer que fosse o resultado das eleições de 1989. Contudo, o retorno do paradigma da aliança especial com os Estados Unidos teve, fundamentalmente, causas domésticas: a eleição de Collor de Mello e, como tal, ocorreu a despeito da corporação diplomática.⁽¹³⁾

Tal como em 1964, o retorno ao paradigma da aliança com os Estados Unidos teve motivações ideológicas e razões pragmáticas. No plano dos valores, a crença nas virtualidades do que Adam Przeworski denominou de estratégia de “modernização via internacionalização”, que consiste em “tentar adotar os padrões políticos, econômicos e culturais dominantes no mundo capitalista avançado”.⁽¹⁴⁾ As motivações de natureza pragmática expressaram-se no objetivo de remover áreas de atrito e contenciosos prévios com os EUA – em questões relativas à liberalização comercial, propriedade intelectual, não-proliferação nuclear, para citar as mais expressivas – com vistas a restabelecer a reputação brasileira perante atores e agências econômicas internacionais e sensibilizar os EUA para a questão da negociação da dívida brasileira junto aos bancos norte-americanos. De acordo com a visão de um *insider*, o MRE “não participou ativamente da formulação da política externa de Collor nem foi tampouco o seu principal executor”. Ressalta porém, a influência do Itamaraty em duas questões da agenda da política externa daquele governo: o acordo quadripartite Argentina-Brasil-AIEA e o acordo 4 + 1 entre Mercosul e Estados Unidos, bem como a “visão mais sofisticada do cenário internacional” apresentada pelo Itamaraty na gestão de Celso Lafer.⁽¹⁵⁾

Em retrospecto, um conjunto de razões pode ser aludido para se argumentar que o paradigma da aliança especial com os Estados Unidos não vingaria como marco de referência da política externa, independentemente do desfecho político do governo Collor de Mello. A comparação com outros momentos da história brasileira pode ser ilustrativa. Com Vargas, durante a Segunda Guerra Mundial, a coalizão doméstica favorável ao alinhamento era ponderável. Ela compreendia tanto setores políticos liberais que viam na aproximação com os Estados Unidos um elemento indutor para a flexibilização do regime político, como setores nacionalistas, no âmbito militar, que com a construção de Volta Redonda passaram a contar não apenas com um símbolo, mas com um instrumento poderoso de alavancagem do desenvolvimento industrial. Em 1964, o alinhamento refletiu a visão dos ganhadores, já que as forças políticas à esquerda foram alienadas com o golpe militar. No plano ideológico, o alinhamento cumpria papel significativo para a legitimação do regime recém-instalado, que tinha no eixo da bipolaridade Leste-Oeste a referência para sua auto-identificação como movimento restaurador da ordem democrática. Ademais, contava com o respaldo dos atores políticos e econômicos relevantes na coalizão vencedora em 1964 que tinham definido a opção pela ortodoxia nas políticas econômica e externa, de modo a restabelecer a confiança dos Estados Unidos, dos investidores externos e dos organismos financeiros internacionais abalada que fora pelos acontecimentos pré-64. Ainda que em contextos históricos distintos, a política de alinhamento no governo Vargas e no imediato pós-64 era consistente com os valores dos detentores do poder político, como dela derivavam-se recursos, tangíveis e intangíveis, para um número de atores políticos relevantes dentro e fora do aparelho do Estado.

Esse tipo de configuração política não se observou no governo Collor de Mello. No plano dos valores, o paradigma da aliança especial com os Estados Unidos tinha como fundamento a crença na virtualidade da “modernização via internacionalização”. Esta, como observou Adam Przeworski, “parece sem precedentes na história”, e continua:

“Todas as tentativas anteriores de modernização concebiam o desenvolvimento como um projeto ligado à independência nacional, econômica e política [...]. Em contraste, a estratégia da modernização pela internacionalização explicitamente aceita uma submissão pelo menos parcial da soberania nacional nos domínios político, econômico e cultural”.⁽¹⁶⁾

(13) Para o argumento das causas domésticas para a mudança de orientação da política externa no governo Collor de Mello, ver Monica Hirst, “The Foreign Policy of Brazil: Facing Domestic and International Constraints”, 1993.

(14) Adam Przeworski, “A Falácia Neoliberal”, *Lua Nova*, nº 28/29, 1993, p. 222.

(15) Paulo Nogueira Batista, *op. cit.*, p. 122.

(16) A. Przeworski, *op. cit.*, p. 223.

Mesmo que se argumente que o projeto neoliberal não se instrumentaliza na prática, especialmente na das grandes potências, este foi assim assimilado por diferentes lideranças políticas no Sul capitalista e no Leste Europeu como o novo caminho para a modernização, tendo em vista o colapso das estratégias de desenvolvimento voltadas para dentro e a nova configuração do sistema internacional com o fim da Guerra Fria. No caso brasileiro, a aceitação plena desse conjunto de valores tem sido mais problemática porque se choca com os valores historicamente hegemônicos entre setores das elites brasileiras, especialmente no âmbito militar, de conceber o desenvolvimento como um projeto nacional de corte industrializante.

No plano dos interesses de diversos setores das elites, também se pode argumentar que a implementação de reformas orientadas para o mercado e de políticas de controle da capacitação bélica e tecnológica das Forças Armadas, contrapartida brasileira para reconstruir um relacionamento especial com os Estados Unidos, esbarraram nos interesses constituídos nos âmbitos empresarial, sindical e militar. O sucesso e a longa permanência no tempo da estratégia de industrialização brasileira e a natureza pactuada da transição política elevam consideravelmente os custos da mudança para os atores econômicos fundamentais e gera maiores riscos para a estabilidade institucional de políticas de convergência com o Estados Unidos na área militar e de segurança.⁽¹⁷⁾

Diferentemente dos anos 40 e do imediato pós-64, no início dos 90, a convergência de valores e as razões pragmáticas do Executivo central, para a retomada do paradigma da aliança especial, não tinha contrapartida no plano dos valores e dos interesses de forças políticas e sociais domésticas relevantes.

Se as condições domésticas não foram suficientes para o relançamento do antigo paradigma, não se observou porém o retorno do paradigma globalista na sua totalidade. As seguintes razões podem ser apontadas:

. A reversão de algumas das posições prévias da diplomacia brasileira durante o período Collor de Mello fragmentou a coalizão globalista, quebrando um consenso que, “nos anos 70 e 80, por uma questão de convergência político-ideológica ou ao menos por razões de disciplina corporativa, havia constituído um traço de destaque entre os operadores das relações externas brasileiras”.⁽¹⁸⁾

. As transformações espetaculares da ordem geoestratégica, iniciadas com a queda do Muro de Berlim, em novembro de 1989, a reunificação da Alemanha em outubro de 1990 e a dissolução da União Soviética em dezembro de 1991 induziram a corporação diplomática a repensar o quadro de referência da política externa, particularmente o eixo Norte-Sul. Nessa reavaliação, entram não apenas considerações relativas à diminuição dos recursos de poder da coalizão Sul para a reforma da ordem internacional com o colapso econômico relativamente generalizado e o desaparecimento das arenas diplomáticas clássicas de vocalização de seus interesses. Também se inserem argumentos no campo dos valores, relativos à erosão da “superioridade ética” do discurso terceiro-mundista. Nas palavras de Gelson Fonseca Júnior:

“A teoria da autonomia, tanto em 60 quanto em 74, depende de um mundo irrazoável para se afirmar razoável. A razão brasileira - e dos países em desenvolvimento - se define por contraste com a irracionalidade dos Poderosos, que tinha expressões muito claras na corrida armamentista, na exacerbação de crises regionais, na resistência a mudar uma ordem econômica claramente injusta. Com o esgotamento da Guerra Fria e a consagração liberal, o desafio, para os países sem reservas de poder, é justamente o de redesenhar argumentos de razão, refazer o discurso”.⁽¹⁹⁾

• O processo de democratização política que acabou por romper um certo consenso na sociedade brasileira com relação à postura defensiva do País, em particular nos regime de não-proliferação nuclear, postura que se traduziu em uma agenda negativa diante das questões em pauta, resultando, de fato, na recusa à negociação.

• Finalmente, a aceitação gradativa por determinadas forças políticas e sociais dos limites da virtualidade do modelo induzido pelo Estado e de economia fechada que presidiu a construção do Brasil industrial. Ao contrário do que ocorreu durante o governo Collor de Mello, em que a “modernização via internacionalização” foi colocada como a única alternativa e normativamente superior às demais, o debate na atualidade, ainda que não concluído, é mais pragmático e gira em torno da reforma ou reconstrução daquele modelo e não de sua simples destruição. Por outro lado um consenso entre as forças políticas e sociais tem emergido com relação ao quadro social deplorável do País e que sem o seu encaminhamento está fechada ao Brasil a passagem ao “Primeiro Mundo”

(17) Estes argumentos estão desenvolvidos em Monica Hirst e Maria Regina Soares de Lima, “Particularidades e Dilemas das Relações Brasil-Estados Unidos sob o Impacto de Novas Conjunturas”, agosto de 1993, mimeo.

(18) Monica Hirst e Maria Regina Soares de Lima, op. cit., p. 31.

(19) Gelson Fonseca Jr., “Mundos Diversos, Argumentos Afins”, p. 8.

Dessa forma, a corporação diplomática enfrenta hoje o desafio de formular um novo paradigma de política externa, na medida em que, como se procurou argumentar, se esgotaram as virtualidades de seus dois modelos históricos. Da história dos sucessos e insucessos dos dois anteriores talvez se possa extrair algumas lições. Paradigmas de política externa com base apenas nos impulsos e fontes domésticas, desconhecendo-se os parâmetros externos, podem gerar prescrições de ações diplomáticas que em vez de fortalecer podem enfraquecer a posição do País diante de seus parceiros internacionais. Por outro lado, paradigmas que tenham como quadro de referência apenas o “tabuleiro de xadrez” internacional e que axiomáticamente identifiquem interesse nacional com interesse do Estado correm o risco de prometer mais a seus parceiros do que a sociedade está disposta a conceder. O sucesso de um modelo não depende apenas da validade intrínseca de suas premissas teóricas, mas da sua capacidade de formular conteúdos que sejam consistentes com a estrutura de incentivos no contexto externo e, simultaneamente, contem com respaldo político no plano interno. Assim como a minha preferência teórica é o enfoque interativo de política externa, a minha escolha normativa recai sobre os paradigmas construídos com base na vinculação entre oportunidades sistêmicas e projetos nacionais democráticamente definidos. Este o grande desafio para a corporação diplomática na atualidade.

“LOS EJES ESTRUCTURANTES DE LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA A PARTIR DEL INICIO DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: APUNTES PARA UN DEBATE”

ROBERTO RUSSELL

I. Introducción

En este trabajo analizo el sustento teórico y los ejes estructurantes de la política exterior argentina a partir del inicio del gobierno de Alfonsín, con especial énfasis en la etapa que comienza en julio de 1989 con la toma de mando de Carlos Menem. En el caso particular del gobierno de Menem trato, asimismo, de identificar los mayores puntos de debate respecto de las orientaciones de su política exterior. Finalmente, señalo los aspectos en los que encuentro importantes acuerdos en materia de política exterior.

El trabajo se ordena en torno a dos hipótesis: a) que los niveles de consenso entre las fuerzas políticas más representativas del país son más altos de lo que el debate interno o las declaraciones públicas sugieren; y b) que las diferencias apreciables en las orientaciones de la política exterior obedecen en buena parte a los cambios producidos en las circunstancias internas y externas en los que han tenido que desenvolverse las administraciones de Alfonsín y Menem.

La primera hipótesis no requiere por ahora mayores comentarios y procuro demostrarla en el apartado final. Por el contrario, la segunda exige algunas aclaraciones. Sostengo que una buena parte de las diferencias que pueden observarse entre las políticas exteriores de Alfonsín y de Menem tienen que ver con factores que podríamos llamar contextuales, tanto internos como externos, que condicionaron positiva o negativamente el rango de opciones de nuestro país. Entre estos factores destacan, por ejemplo, la agudización de la confrontación Estados Unidos-Unión Soviética en la primera mitad de los ochenta, el fin de la guerra fría y las necesidades específicas de la primera y segunda fase de la transición a la democracia en Argentina. Estos factores contextuales sirven también para dar cuenta de ciertas conductas que suponemos también habría adoptado cualquier actor (o al menos la mayoría de los actores) que hubiera estado en los zapatos de quienes gobernaron en un momento determinado. Recurro a algunos ejemplos para hacer más claro este argumento. No se me escapa que estoy entrando en el terreno de los condicionales contrafácticos, pero me parece útil a los fines de nuestro debate señalar -- que si Italo Luder hubiera ganado las elecciones de octubre de 1983 hubiera muy probablemente autorizado el Cóndor II o no hubiera restablecido relaciones diplomáticas con Gran Bretaña. También es muy probable que hubiera encaminado las relaciones con los Estados Unidos por senderos bastante parecidos a los que transitó la administración Alfonsín o, aún más, hubiera dado lugar, por lo menos al principio de su mandato, a mayores disensos en las relaciones bilaterales que los que se produjeron durante la gestión radical.